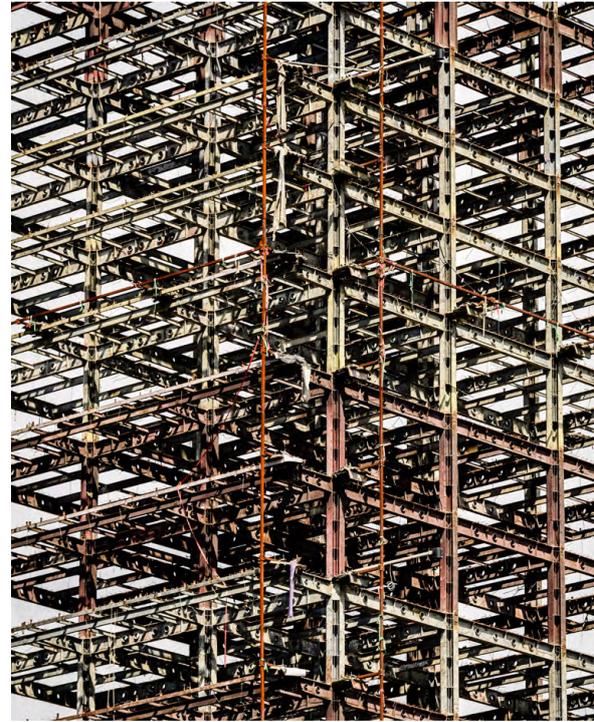


07/11/2023

Sébastien Maillard,
Conseiller spécial à l'Institut
Jacques Delors (Centre
Grande Europe), Associate
Fellow à Chatham House

BLOG
— POST

Communauté politique européenne, une lancée à consolider



© Jacek Dylagon Unsplash

Les trois premiers sommets de la CPE permettent de dégager les mérites et limites de ce nouveau format. Avant tout apprécié pour les échanges directs entre dirigeants que permet sa souplesse, il exige une préparation attentive par ses organisateurs et une plus large appropriation de ses participants pour montrer sa plus-value dans la durée.

L'échec relatif du sommet de la Communauté politique européenne (CPE) à Grenade, le 5 octobre dernier, ne doit pas masquer la capacité de ce nouveau format à réunir périodiquement les dirigeants du continent entier pour nouer un dialogue stratégique directement à leur niveau. Depuis son lancement à Prague en octobre 2022, la CPE a attiré jusqu'à 47 chefs d'État ou de gouvernement de toute l'Europe, à trois reprises en un an. Ces sommets successifs permettent de retenir des atouts propres à ce format, en vue de son prochain rendez-vous outre-Manche attendu au printemps.

Le premier mérite de la CPE est précisément de renouer avec des acteurs incontournables pour un dialogue stratégique comme le Royaume-Uni. La CPE lui permet d'échanger avec ses anciens partenaires de l'Union européenne entièrement en dehors du passif hérité du Brexit, traité ailleurs séparément. **Londres l'a bien compris et se montre avec Paris le plus attaché à ce nouveau format**, qui apporte de l'air frais dans des relations

par ailleurs échaudées par le choix d'un *hard Brexit*. Le *Labour*, qui se prépare à revenir au pouvoir après les législatives attendues l'an prochain, soutient pleinement la CPE et compte y maintenir l'investissement diplomatique britannique.

Autre puissance nécessaire à un dialogue stratégique de haut niveau à portée continentale, **la Turquie a accepté de rejoindre la CPE mais s'y révèle très en retrait**. Après deux absences successives de dernière minute, assurer la présence de Recep Tayyip Erdogan au prochain sommet sera déterminant pour maintenir à la CPE la crédibilité acquise à son lancement. C'est un enjeu pour le pays-hôte, avec le risque éventuel que le président turc en profite pour conditionner sa venue comme il sait en jouer. Une affirmation plus prononcée de son positionnement pro-Hamas dans le conflit israélo-palestinien pourrait toutefois finir par rendre sa venue problématique ou exiger des explications. Structurellement, comme pour le Royaume-Uni, le format CPE offre à la Turquie l'occasion de traiter avec ses partenaires européens en dehors du cadre propre à l'UE, avec qui des questions difficiles restent à régler (union douanière, visas, asile), sans mentionner sa candidature avortée.

Hormis le cas turc, s'agissant de l'élargissement, **la CPE a rassuré qu'elle n'avait pas vocation à se substituer au processus d'adhésion à l'UE**. Les doutes à l'annonce de l'initiative française ont depuis été levés dans les pays-candidats, qui trouvent dans la CPE un cadre inédit où faire jeu égal avec les États membres de l'UE, indépendamment du stade de leur candidature. Lors d'une visite le 13 octobre dernier en Albanie, pays candidat à l'adhésion, le président Emmanuel Macron a resitué la CPE comme « un investissement politique (...) sur le chemin de réunification », qui donne déjà aux États engagés dans un processus d'adhésion à l'UE une « place politique pleine » et un égal traitement.

I • Contenir le continent

Au-delà de ce qu'elle apporte à ses participants, la CPE est aussi à apprécier en son tout. Le nouveau format signifie **la fin de toute zone grise sur le continent**, que l'invasion russe de l'Ukraine a rendu à jamais inconcevable. La tenue du sommet le 1^{er} juin dernier en Moldavie, pays à la fois candidat à l'UE et ancienne république soviétique, en donna un symbole éloquent. Celui aussi d'un club formé en réaction au nouvel impérialisme russe.

Pour autant, la CPE n'est pas à considérer comme une extension de l'Occident. Voulant dépasser l'opposition entre « *the West and the rest* », exacerbée par la rivalité sino-américaine, elle veut charpenter **l'Europe comme un corps géopolitique à part entière dans un monde multipolaire**. C'est ce qui fait sa singularité et ce que donne à voir sa désormais traditionnelle « photo de famille ». Au fil des premiers sommets, le nombre de ses invités s'est élevé et stabilisé à 47 chefs d'État et de gouvernement, de l'Islande à l'Azerbaïdjan. Toute invitation permanente extra-européenne, y compris de l'Otan, de l'OSCE ou de pays de la rive Sud de la Méditerranée, comme y songe Londres, fausserait cette conception d'un ensemble d'abord compris à partir de la géographie du continent dans toute son étendue. Le risque d'un nouvel isolationnisme américain consécutif à un retour au pouvoir de Donald Trump à Washington donne plus de pertinence encore à cette conception de la CPE.

La participation des cinq dirigeants des institutions de l'UE, y compris, depuis le 2^e sommet, de la présidente du Parlement européen et du Haut représentant de l'UE à la politique étrangère, marque **une reconnaissance même implicite de la place unique qu'occupe l'intégration européenne** sur ce continent et de l'orientation géopolitique que prend celle-ci. Mais l'UE, même élargie à 30+, ne saurait couvrir tout le continent. Vue dans la perspective de l'intégration européenne, la CPE forme le dernier des quatre cercles concentriques envisagés par le groupe d'experts français et allemands dans son rapport sur les réformes institutionnelles de l'UE¹.

D'un point de vue géopolitique, la CPE vient opportunément aider à combler l'écart qui se creuse dans un monde dangereusement « plus multipolaire et moins multilatéral », comme le résume le chef de la diplomatie européenne, Josep Borrell. **La CPE incarne un pôle Europe mais doit aussi exprimer l'attachement de ses participants au multilatéralisme**, entendu ici comme le **respect du droit public international**. Le multilatéralisme fut d'ailleurs l'un des trois thèmes du sommet de Grenade. Si elle ne prétend pas représenter une communauté de valeurs européennes, comme initialement envisagée², et réunit des dirigeants de régimes contrastés à travers le continent (Norvège/Turquie), la CPE doit toutefois amener ses participants à un **pacte implicite de non-agression** qu'induit son nom ambitieux de *Communauté*. C'est bien aussi ce qu'a signifié l'exclusion d'emblée de la Russie et de la Biélorussie. Née en réaction à l'invasion militaire russe de l'Ukraine, du retour de la guerre sur le continent, la nouvelle *Communauté* veut prévenir à terme d'autres agressions en nouant un dialogue stratégique et en soutenant des projets paneuropéens de coopération.

II • Organisation interpersonnelle

La CPE permet un dialogue étroit entre seuls dirigeants au plus haut niveau. Alternant séance plénière et sessions thématiques en groupes, avec une large place laissée aux rencontres bilatérales en marge de l'ordre du jour, les sommets promeuvent une **culture du dialogue direct**, sans filtre, entre chefs d'État et de gouvernement. Le cadre informel, à l'écart ou sur les hauteurs d'une ville, la venue de délégations très restreintes, leur présence physique et l'absence de déclarations finales visent à créer les conditions propices à un climat de confiance entre pairs. En ce sens, la CPE est moins une organisation intergouvernementale qu'interpersonnelle, si tant est qu'elle constitue une véritable organisation. C'est ainsi que peut se comprendre la notion d'« **intimité stratégique** » que lui a confié son concepteur, Emmanuel Macron. Cette visée inscrit son initiative dans la lignée de celles du G5, devenu G7, et du Conseil européen engagées par son lointain prédécesseur Valéry Giscard d'Estaing pour pouvoir traiter seuls entre dirigeants, format idoine pour un chef d'État français. **La CPE comble un vide, que le Conseil de l'Europe ou d'autres organisations européennes ne peuvent remplacer en raison même de leur nature institutionnelle** et de la sophistication de leur mode de fonctionnement très encadré juridiquement.

Ce trait original de la CPE marque aussi sa plus insaisissable limite. D'une part, « l'intimité stratégique » est un climat qui se crée plus difficilement à 47 qu'entre 5 ou 9 dirigeants.

¹ Groupe des Douze, rapport « Naviguer en haute mer : Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle », p. 44, 18 septembre 2023

² Discours du président E. Macron du 9 mai 2022, Parlement européen, Strasbourg

Une *Communauté* ne se décrète pas mais exige du temps pour se former et instaurer son esprit propre, au gré d'échanges réguliers entre pairs. Elle requiert une longue série de sommets successifs pour s'installer et opérer un changement d'approche des contentieux à discuter. La CPE n'aurait su miraculeusement régler les lourds et vieux différends entre la Serbie et le Kosovo ou entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, objets déjà d'autres patientes initiatives en cours. La reprise des violences dans ces régions et la menace que fait peser aujourd'hui Bakou sur le territoire arménien trahissent toutefois un recul dans ces processus, que la CPE n'aura su empêcher à ce stade³.

Le degré de confiance entre pays européens se mesure aussi à leur engagement dans **des projets de coopération, auxquels la CPE sert à donner une impulsion politique**. A défaut de moyens, de budget et de suivi propres, le nouveau format ne saurait s'attribuer directement l'accomplissement de projets attendus dans les domaines de la cybersécurité, de l'itinérance (*roaming*) et de la mobilité des jeunes (extension de *DiscoverEU*). Mais il donne le portage politique que requièrent des projets de cette envergure paneuropéenne pour vaincre les blocages et enlisements auxquels ils sont inévitablement sujets. La valeur ajoutée de la CPE sera aussi appréciée dans le temps à l'aune de ces *délivrables*, qui touchent la vie quotidienne.

Instaurer une culture du dialogue et impulser des projets concrets de coopération exigent un investissement préalable du pays-hôte, sur qui repose en pratique l'essentiel du sommet. En restant délibérément dans un cadre purement informel, **la CPE est sujette au degré de préparation du pays-hôte et de l'appropriation qu'en fait son appareil diplomatique**. Les interactions en amont avec les pays-hôte précédent et successif et les contacts avec les sherpas des différents participants peuvent éviter que le sommet ne se retrouve l'objet des sautes d'humeur de ses protagonistes. Les refus de dernière minute des chefs d'État turc et azerbaïdjanais de venir à Grenade, le refus sur place de la présidente du Kosovo de rencontrer son homologue serbe présent, les tensions entre Londres et Madrid sur l'ordre du jour du sommet et l'annulation subite de la conférence de presse finale ont donné l'impression d'un sommet où l'informalité a cédé à l'improvisation. Pour se consolider, le défi immédiat de la CPE est de retrouver aussitôt le niveau de fréquentation et la qualité de dialogue qui la définissent.

III • Quelle phase de consolidation ?

Avec le sommet britannique attendu au printemps prochain, 4^e d'une première série, la CPE entrera dans sa phase de consolidation après celle de lancement. Plusieurs points sont à arrêter pour envisager la suite. Une institutionnalisation de la CPE serait précoce et même deviendrait un repoussoir pour des pays, comme l'Allemagne, pas encore convaincus par ce format. Mais l'organisation propre à la CPE présente des marges d'amélioration :

- La tradition instaurée d'une alternance entre pays de l'UE et hors UE n'apparaît pas remise en cause à ce stade. Elle crée toutefois insidieusement une différence d'approche entre États de l'Union, obligés d'accueillir un sommet dans le cadre de sa présidence européenne, et ceux en dehors de l'Union, qui l'organisent sur une base

³ Luigi Scazzieri, [Centre for European Reform, 2023, Can the European Political Community survive ?](#), 17 octobre

volontaire⁴. Ces derniers se manifestent déjà pour accueillir la CPE (Suisse, Norvège). L'alternance risque de devenir celle entre **sommet obligé et sommet volontaire**. Si un État de l'UE ne souhaite pas ajouter un tel sommet à sa présidence du Conseil de l'UE qui déjà l'accapare, il devrait pouvoir s'associer avec ou céder sa place à un autre État du trio formé pour les présidences tournantes du Conseil de l'UE. En dernier ressort, la désignation d'un pays-hôte au sein de l'UE pourrait être décidée par le Conseil européen et revenir par défaut à la présidence du Conseil européen, en cas d'absence de volontaire.

- Dans les deux cas, une pleine appropriation par le pays-hôte des enjeux du sommet qu'il convoque est indispensable. Ceci passe par une étroite collaboration entre les trois pays retenus dans l'ordre d'organisation des sommets (précédent, présent et prochain), l'association fréquente des sherpas et le concours que peuvent prêter des institutions de l'UE (Présidence du Conseil européen et Service européen d'action extérieure) pour le cadrage et la continuité des discussions. Assembler physiquement les plus hauts dirigeants du continent entier présente un capital à ne pas gaspiller.
- Faire trop reposer la conduite sur le seul pays-hôte présente par ailleurs le **danger de laisser trop de latitude sur l'agenda du sommet à des fins de politique domestique**. Ceci est le risque du sommet britannique, que le premier ministre Rishi Sunak veut consacrer quasi-exclusivement à la question migratoire et de la sécurité aux frontières, en vue des législatives nationales au regard desquelles il se situe.
- Au-delà des pays organisateurs, la réussite du sommet repose sur l'implication réelle des dirigeants et de leur préparation leur participation au sommet pourrait être précédée, quand ce n'est pas déjà le cas, d'**échanges avec la société civile et de débat parlementaire**, avec la commission compétente, à qui aussi rendre compte en aval du sommet, dans le respect de la confidentialité des discussions. Les parlements nationaux et en particulier leurs commissions des affaires étrangères ainsi que celle du Parlement européen pourraient prendre des initiatives propres pour engager un dialogue entre leurs formations à l'échelle de la CPE.
- La **fréquence d'un sommet biannuel** sera sans doute lourde à tenir dans la durée. Elle apparaît toutefois encore nécessaire devant le grave contexte conflictuel sévissant au pourtour et sur le continent (Ukraine, Haut-Karabach, Terre sainte) et la tension soulevée par le conflit israélo-palestinien dans nombre de sociétés du continent, en particulier à l'Ouest. Espacer les sommets enverrait aujourd'hui un signal trompeur de détente, que le pesant contexte international ne justifie aucunement. Elle trahirait une fatigue de la guerre en Ukraine, au profit du président Poutine. Le succès de la CPE ne se vérifiera pas seulement dans sa capacité à réunir les dirigeants de tout l'espace européen mais de parvenir à les réunir régulièrement à ce niveau dans le temps.
- Si un sommet biannuel physique se révélait un rythme trop lourd à tenir au fil des années, une solution intermédiaire pourrait consister en la tenue d'une **réunion ministérielle au niveau affaires étrangères** pour le suivi du précédent sommet et la préparation du prochain. Par ailleurs, une telle déclinaison ministérielle annuelle

⁴ Mathieu Droin, Ilke Toygür, CSIS, 2023, [The Granada Summit of the European Political Community: Ambition or Oblivion?](#) ([csis.org](#)), 4 octobre

pourrait aussi être bienvenue pour le suivi opérationnel des projets de coopération entre sommets (ministres transports, télécommunications, éducation). Le G7 et le G20, auxquels est comparé la CPE, ont décliné plusieurs formats ministériels réguliers.

- **La mission de la CPE dans la médiation des tensions infra-européennes**, entre ses membres, devrait être systématisée. Les dirigeants pourraient désigner un envoyé spécial, mandater un pays-hôte voire créer un groupe de contact *ad hoc* pour le suivi de leur médiation et son articulation avec d'autres initiatives. Si une institutionnalisation légère devait à terme soutenir la CPE, ce pourrait être dans ce champ.
- Enfin, la France et le Royaume-Uni, de par leur envergure diplomatique comparable, ressortent comme les deux pays à s'appropriier le plus la CPE depuis son lancement. Pour sa consolidation, ils ont un rôle d'aiguillon à jouer, qui pourra à terme attirer l'Allemagne. **Paris et Londres forment aujourd'hui les garants de la CPE** dans sa triple mission de dialogue stratégique, de médiation régionale et de soutien à la coopération continentale. Les deux possèdent une envergure diplomatique comparable, des approches de la CPE complémentaires et représentent la dualité d'appartenance et de non-appartenance à l'UE. A cet égard, ils pourraient prêter leur concours conjoint à l'organisation, le suivi et à la mémoire des sommets. Et commencer par échanger bilatéralement sur leurs attentes envers un nouveau format qui recèle de potentiel. •

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2023.