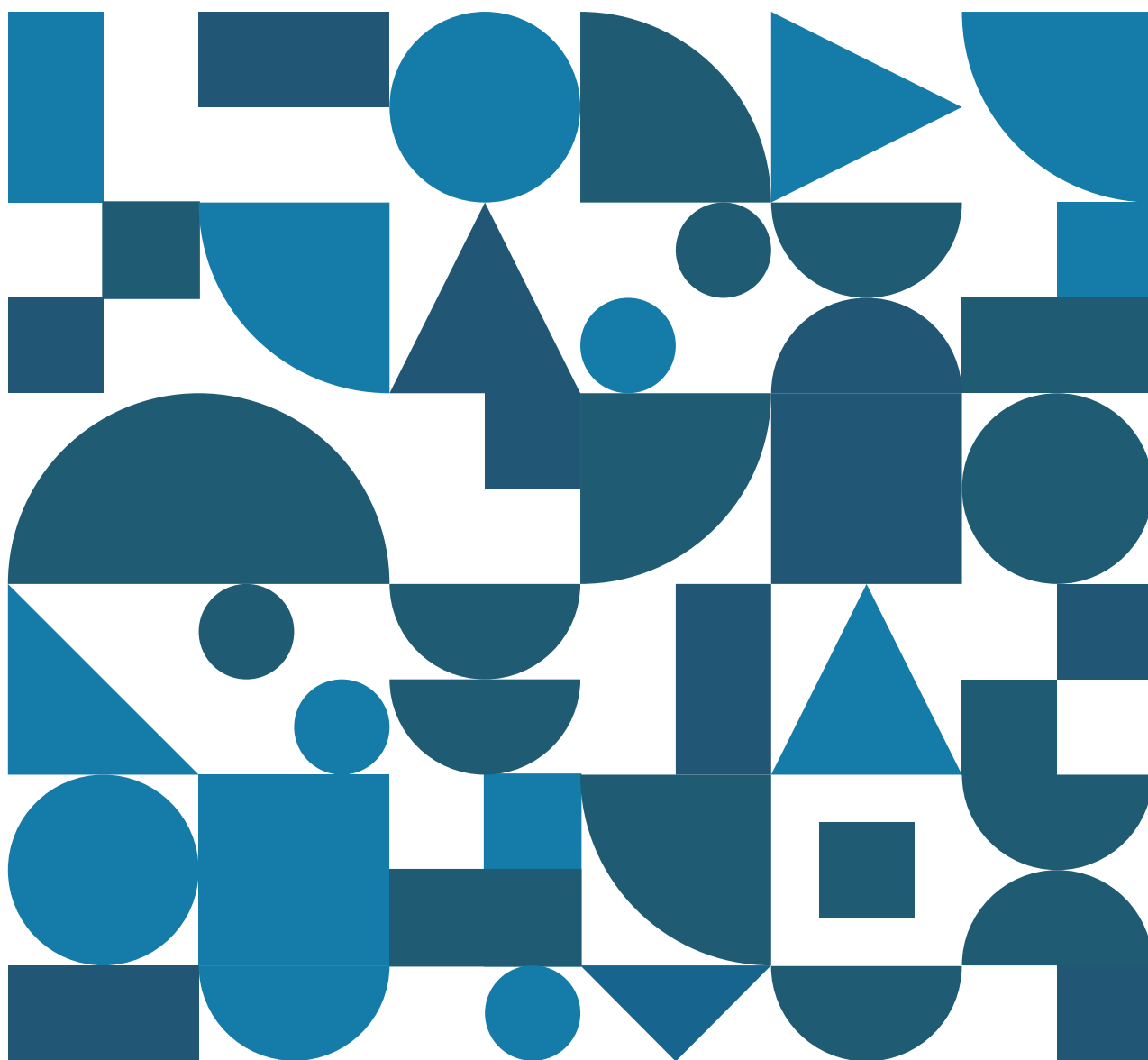


Que peut la Communauté politique européenne?

QUESTIONNAIRE - OCTOBRE 2022



Que peut la Communauté politique européenne ?

AUTEURS

DMYTRO SHULGA, IULIAN GROZA,
MILICA DELEVIC, PÉTER KREKÓ,
GEORG RIEKELES,
CENGIZ AKTAR, CHARLES GRANT

45, RUE D'ULM 75005 PARIS
LEGRANDCONTINENT.EU
GEG@ENS.FR

POUR CITER L'ÉTUDE

QUE PEUT LA COMMUNAUTÉ POLITIQUE EUROPÉENNE, GROUPE
D'ÉTUDES GÉOPOLITIQUES, QUESTIONNAIRE, OCTOBRE 2022.

Concept

À la veille de la première réunion de la Communauté politique européenne à Prague le 6 octobre 2022, le débat sur les potentialités et les risques sous-tendus par cette nouvelle tentative d'organiser les relations entre les pays tiers et l'Union à l'échelle continentale bat son plein.

C'est l'occasion d'imaginer à nouveaux frais les relations de l'Union européenne avec ses voisins. Conscients des changements géopolitiques sur notre continent et dans le monde, les dirigeants peuvent saisir l'occasion pour créer un nouveau forum d'échange stratégique et d'élaboration des politiques à l'échelle continentale. Pour qu'il soit efficace, cependant, les termes de référence des futurs sommets doivent être clairement définis et cette première réunion devrait être le point de départ ambitieux de cette conversation nouvelle. Les gouvernements se poseront explicitement la question de savoir quelle valeur ajoutée il peut y avoir à participer à ce nouveau format. Il faudra préalablement qu'ils y voient un avantage dans le travail commun et dans les progrès politiques concrets, mais aussi qu'ils se considèrent au même niveau que les autres membres de ce groupe relativement grand.

Suite à la publication de notre contribution « Une feuille de route pour la Communauté politique européenne » dans les colonnes du Grand Continent, nous avons demandé à sept contributeurs de classer sur une échelle de 0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord) deux affirmations :

- La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne ;
- Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays.

Les résultats de ce questionnaire offrent une excellente occasion de partager des idées et d'évaluer les perspectives sur la CPE en dehors de l'Union européenne. Il en ressort plusieurs thèmes communs qui devraient faire partie du débat entre les Quarante-Quatre le 6 octobre. L'un d'eux concerne les termes de référence – il sera essentiel de voir si les dirigeants peuvent se mettre d'accord sur une base commune

de valeurs et de principes. Les contributeurs mentionnent également la nécessité d'un alignement géopolitique entre les pays. Si les dirigeants optent pour l'ambition et la clarté, certains gouvernements qui ne respectent pas les valeurs européennes pourraient être amenés à prendre la décision difficile de changer de politique ou de se retirer de la CPE.

Un autre sujet traité est l'avantage de faire partie de cette nouvelle Communauté et ce que cela signifie pour les perspectives d'adhésion à l'Union. À cet égard, les attentes sont très claires : la CPE ne doit pas remplacer l'adhésion, mais être plutôt un pont à même de soutenir et d'accélérer le processus.

Émergent également de nombreuses idées intéressantes sur les domaines de coopération qui devraient être prioritaires pour ce nouveau forum, compte tenu des défis auxquels le continent européen est confronté. Un sujet important qui nécessite clairement un débat plus approfondi est la question de l'institutionnalisation, de la base juridique et en particulier du rôle des institutions européennes. La proximité de l'Union est perçue comme un avantage par certains et comme une raison de ne pas y adhérer par d'autres.

Les avis des experts ci-dessous comprennent d'importantes suggestions de conception et partagent un aperçu intéressant des perspectives nationales divergentes — à un stade précoce de l'élaboration d'un nouveau partenariat continental.

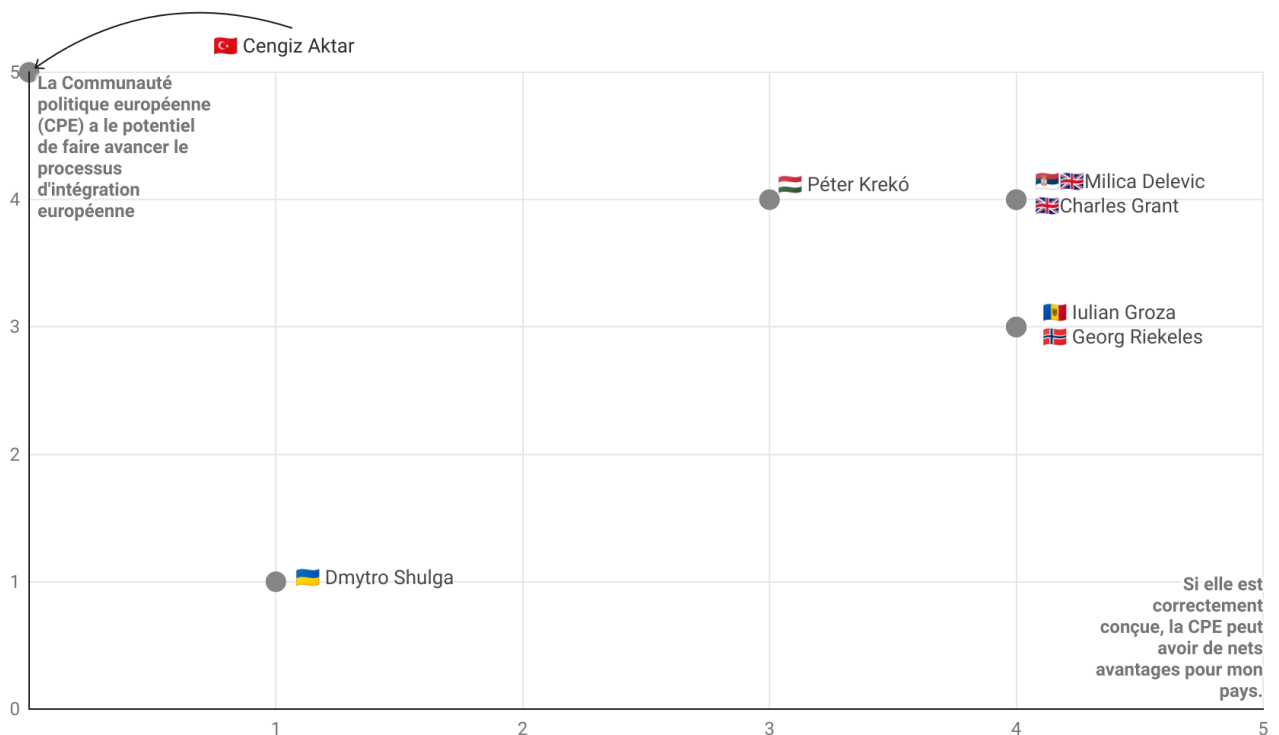
DANIELA SCHWARZER • DIRECTRICE EXÉCUTIVE, OSF
EUROPE AND CENTRAL ASIA

Que peut la Communauté politique européenne ?

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)



(Q1) 1/5 (Q2) 1/5

DMYTRO SHULGA • DIRECTEUR
DU PROGRAMME EUROPÉEN, DE
L'INTERNATIONAL RENAISSANCE
FOUNDATION

L'idée de la CPE est de proposer un certain degré d'engagement aux États non membres de l'Union européenne tout en gardant en suspens la question de l'élargissement. Cela ne satisfera pas pour autant l'Ukraine ou le Monténégro, et n'apportera guère de valeur ajoutée pour le Royaume-Uni ou la Suisse qui cherchent à se distancer de l'influence des institutions européennes. La prise de décision au sein d'un groupe diversifié et inclusif peut s'avérer problématique, avec des implications peu claires pour le partage des mandats avec les institutions européennes.

Du point de vue ukrainien, le plus problématique est le principe selon lequel l'élargissement de l'Union est un processus long, qui prend plusieurs décennies et qui ne peut pas progresser si longtemps que les institutions européennes ne sont pas réformées. Les déclarations qui vont dans ce sens à la fois d'Emmanuel Macron et d'Olaf Scholz ont été reprises dans le texte publié par le Grand Continent, par Daniela Schwarzzer, Jean Pisani-Ferry et al. mais peuvent être contestées.

Par exemple, sur la question du veto au Conseil européen, l'Ukraine peut s'engager à ne pas utiliser son droit de veto seule, c'est-à-dire à ne pas se comporter comme la Hongrie. Le Parlement européen est, selon le Chancelier Scholz et les auteurs du texte «hypertrophié» – cependant, il compte moins de membres que le Bundestag. Récemment, le nombre de députés européens a même diminué suite au Brexit. Si l'Ukraine et les autres candidats rejoignent l'Union, le Parlement ne sera pas «hypertrophié», car le nombre de députés augmentera en fonction de la taille de la population – la population du Royaume-Uni est équivalente à celle des Balkans occidentaux, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie réunis. La seule question institutionnelle problématique pourrait être la fragmentation de la Commission européenne, où, selon les traités actuels, tous les membres doivent nommer un commissaire. Ce problème pourrait être résolu par une solution administrative créative. Ce n'est cependant pas un obstacle suffisant pour justifier le blocage de la candidature de l'Ukraine à l'adhésion à l'Union.

L'élargissement ne devrait pas non plus être gelé jusqu'en 2030, comme le suggèrent Daniela Schwarzzer, Jean Pisani-Ferry et al. Les négociations d'adhésion avec l'Ukraine peuvent se dérouler parallèlement à la réforme interne de l'Union (qui est en effet nécessaire), et ne devraient pas prendre des décennies mais quelques années, comme cela a été le cas lors de tous les précédents élargissements réussis de l'Union européenne.

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)

(Q1) 3/5
(Q2) 4/5

IULIAN GROZA • DIRECTEUR
EXÉCUTIF DE L'INSTITUT DES
POLITIQUES ET DES RÉFORMES
EUROPÉENNES (IPRE, CHIȘINĂU)
ET ANCIEN VICE-MINISTRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE
L'INTÉGRATION EUROPÉENNE DE
LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE

La Communauté politique européenne (CPE) renoue avec les racines du concept de «l'Europe élargie». Quarante-quatre pays européens sont invités au premier sommet à Prague le 6 octobre. La majorité des États présents ont des degrés différents d'intégration et de cohésion avec l'Union européenne, allant des candidats à l'adhésion (les Balkans occidentaux, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie et la Turquie) au Royaume-Uni en passant par les États membres de l'Association européenne de libre-échange. Deux États font exception, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, dont le degré de coopération avec l'Union est moindre. Tout en saluant l'approche inclusive, il est également important que la CPE ne soit pas un simple forum de discussion et qu'elle ne devienne pas une plateforme supplémentaire d'échanges politiques. Cette nouvelle communauté ne doit pas être un cadre qui reproduise simplement les formats existants, tels que le Conseil de l'Europe ou l'OSCE.

Les valeurs démocratiques devraient être au cœur de la CPE. La nouvelle Communauté devrait développer des relations de coopération avec le Conseil de l'Europe sur les questions liées à la démocratie, à l'État de droit et aux droits de l'homme. D'autre part, elle devrait fournir un cadre pour aborder les questions liées à la sécurité et à la stabilité collectives, que l'OSCE ne peut actuellement pas traiter, étant paralysée par la Russie.

La CPE ne devrait pas être une alternative à l'élargissement de l'Union, mais plutôt contribuer à relancer le projet européen sur des valeurs communes et des intérêts partagés afin de garantir la sécurité et la prospérité sur le continent. Elle devrait faciliter, pour la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie, le passage des membres du Partenariat oriental à des membres de l'Union européenne. L'adhésion est un processus long. Toutefois, l'accord d'association de 2014 et la participation de la Moldavie depuis le début des années 2000 aux formats de l'Europe du Sud-Est (SEECP, RCC, CEFTA) constituent déjà une base solide en termes d'association et de processus d'intégration économique avec le reste de l'Europe. Ainsi, la CPE devrait fournir une plateforme renforcée pour aider la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie à mettre en œuvre des réformes démocratiques et économiques, à atteindre les étapes intermédiaires de l'intégration, telles que l'adhésion au marché unique. La CPE devrait également aider la Moldavie à accroître sa résilience démocratique, économique et sécuritaire, à soutenir le développement durable et à accélérer l'adhésion à l'Union européenne.

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)

(Q1) 4/5
(Q2) 4/5

**MILICA DELEVIC • DIRECTRICE
DU DÉPARTEMENT GOUVERNANCE
ET AFFAIRES POLITIQUES DE
LA BANQUE EUROPÉENNE POUR
LA RECONSTRUCTION ET LE
DÉVELOPPEMENT**

En ces temps de défis stratégiques allant de la géopolitique au climat, en passant par l'énergie et l'économie, un forum inclusif pour faciliter un dialogue multilatéral et bilatéral régulier entre les dirigeants européens est sans aucun doute une bonne chose.

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Il réunira des représentants de la plupart des pays du continent et, à ce titre, dépassera largement les frontières de l'Union européenne. Si l'auteur de l'initiative, le président français Emmanuel Macron, a déclaré vouloir éviter de donner un rôle central aux institutions européennes, force est de constater que tous les pays invités ont déjà des relations avec l'Union. Celles-ci sont toutefois très diverses – des membres aux candidats, en passant par les candidats potentiels, des partenaires plus ou moins étroitement associés et un ancien membre mécontent. Cette diversité confère à l'exercice une valeur ajoutée, car elle permet de s'engager d'une manière qui dépasse le cadre habituel sur lequel l'Union s'appuie normalement dans ses relations avec chacun de ces groupes. Toutefois, elle constitue également un défi, car les tentatives de collaboration plus substantielles pourraient être perçues comme un remplacement ou une duplication des relations existantes, notamment en matière d'élargissement.

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)

Pour éviter d'être un simple forum de discussion, la CPE devrait, d'une part, s'appuyer sur la diversité des relations entre les pays participants et l'Union européenne et, d'autre part, éviter de réduire à néant les processus existants. Cela pourrait être réalisé en utilisant l'exercice comme un moyen d'ouvrir l'intégration sectorielle à davantage de pays européens. Un modèle pourrait être l'espace Schengen auquel participent un certain nombre de pays non membres de l'Union, tandis que certains États-membres n'y participent pas. Cela permettrait la mobilisation nécessaire des institutions européennes, au lieu de mettre en place des processus intergouvernementaux. Plus important encore, en favorisant l'intégration sectorielle selon une logique de géométrie variable, la CPE pourrait contribuer à rassembler le continent d'une manière à la fois inclusive et flexible.

(Q1) 4/5
(Q2) 3/5

PÉTER KREKÓ • DIRECTEUR
EXÉCUTIF, POLITICAL CAPITAL

Après l'invasion brutale de l'Ukraine par la Russie, un nouvel élan a été donné non seulement à l'OTAN, mais aussi à l'Union européenne. La Russie a amélioré l'attrait de la coopération en matière de démocratie et de défense en présentant une alternative moins attrayante. Et si le statut de candidat que l'Union européenne a accordé à l'Ukraine et à la Moldavie a été une décision historique et importante au bon moment, elle a provoqué des réactions négatives de la part d'autres pays des Balkans occidentaux désireux d'adhérer à l'Union. Certains pensent que si l'Ukraine et la Moldavie avaient bien besoin de ce geste, la décision a contourné le processus d'adhésion, et que ces pays ont reçu le statut de candidat moins pour leurs réalisations en matière de démocratisation et de renforcement des institutions que du fait du contexte géopolitique.

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)

En outre, on constate une fois de plus que les tensions ethniques augmentent dans les Balkans occidentaux. La crise au nord du Kosovo, les tendances sécessionnistes croissantes de la Republika Srpska, les manifestations dans le nord de la Macédoine et en Serbie reflètent toutes un antagonisme croissant non seulement entre certains groupes ethniques et pays, mais aussi à l'égard de certaines institutions occidentales (par exemple le Haut représentant). La Russie a contribué activement à alimenter ces tensions, en soutenant le nationalisme serbe et le sécessionnisme, et en essayant d'entraver les solutions pacifiques des conflits. Et même si, à l'heure actuelle, la Russie, qui se concentre sur le maintien de son emprise sur l'est de la l'Ukraine, est moins à même d'agir comme un trouble-fête dans la région, les tensions sont si fortes qu'une étincelle peut suffire à déclencher une explosion. Dans le même temps, l'Union européenne ne peut pas s'occuper de tous les problèmes à la fois. On a reproché au commissaire à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage d'être partial dans les conflits à venir, et la volonté de certains États membres de l'Union – notamment la Hongrie – de trouver des solutions constructives aux problèmes existants. Certains États membres comme la Bulgarie et la Croatie, participent activement à certains conflits bilatéraux (avec la Macédoine du Nord et la Serbie), ce qui affaiblit encore le rôle de l'Union en tant qu'acteur extérieur impartial. Dans cette situation, la Communauté politique européenne (CPE), si elle fonctionne efficacement, peut avoir un rôle en maintenant le dialogue, en ciblant les questions que l'Union ne peut pas aborder, en essayant de maintenir la confiance dans le processus d'adhésion.

Mais il est également très important, comme Piotr Buras le souligne, qu'en même temps, le processus d'adhésion progresse – sinon les pays candidats pourraient se sentir trompés par des gestes bien intentionnés mais dénués de sens. Comment y parvenir ? Franz C. Mayer, Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer et Shahin Vallée avancent des propositions très spécifiques sur la manière de rendre cette initiative significative et substantielle – comme, par exemple, en fonctionnant comme un « accord de droit souple » entre les pays candidats et en travaillant avec les institutions existantes tout en évitant leurs faiblesses. Par exemple, la CPE pourrait fonctionner sans le droit de veto, qui paralyse le processus décisionnel européen, et donne l'occasion à des acteurs autoritaires étrangers de saper de l'intérieur les décisions de politique étrangère de l'Union.

(Q1) 3/5
(Q2) 4/5

GEORG RIEKELES • DIRECTEUR
ASSOCIÉ, EUROPEAN POLICY
CENTRE

Quand, où et à quelle fréquence Erdoğan, Macron, Scholz, Truss et von der Leyen se rencontrent-ils ? C'est une question primordiale alors que la guerre, une fois de plus, s'est emparée de l'Europe. Il faut résister aux appels en faveur d'une institutionnalisation immédiate et à l'amalgame possible avec l'élargissement de l'Union. Pour l'instant, la Communauté politique européenne est l'artifice qui permet de s'assurer que les dirigeants européens s'assoient ensemble autour d'une table. Le temps de guerre exige une nouvelle forme de dialogue informel, continental et inter-organisationnel sur les questions les plus urgentes : maintenir le front commun contre la Russie de Poutine, renforcer le soutien à l'Ukraine et aux sanctions, éviter tout nationalisme énergétique cet hiver, coordonner les messages adressés à la Chine et à l'Inde et, plus grave encore, mieux comprendre les menaces et les réponses en cas d'escalade.

Alors qu'elle était un pays périphérique, s'occupant souvent de ses propres affaires, la Norvège a découvert qu'elle était appelée à jouer un rôle de premier plan. Oslo accueille donc évidemment de manière favorable l'initiative de création d'une Communauté politique européenne. En tant que riche producteur d'énergie, la réputation de la Norvège est en jeu après les fortes réactions d'une Europe en crise. À Prague, le Premier ministre Støre devrait en priorité expliquer ce que la Norvège peut (davantage) faire pour la sécurité énergétique de l'Europe et la baisse des prix du gaz. Plus fondamentalement, bien qu'ayant rejeté l'adhésion à l'Union lors de deux référendums, Oslo considère comme un enjeu le fait d'observer de loin les institutions européennes et les réunions des dirigeants. Si la Moldavie ne l'avait pas devancée, la Norvège aurait donc voulu accueillir le prochain sommet de la Communauté politique européenne après Prague.

Toutefois, les exigences futures de la Communauté politique européenne sont différentes. Pour relever les défis communs à long terme de l'Europe en matière de sécurité et de défense, d'énergie et de climat, de sécurité numérique et économique, il faudra des moyens considérables et une forme de soutien institutionnel que seule l'Union européenne peut actuellement fournir. À cet égard, il serait judicieux que les sommets de la Communauté politique européenne se tiennent à la suite des Conseils européens, deux ou trois fois par an, répondant ainsi à l'aspiration de longue date de la Norvège à une implication plus étroite, mais aussi, plus fondamentalement, dans le cadre de la structuration d'une Union géopolitique.

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)

(Q1) 5/5
(Q2) 0/5

CENGİZ AKTAR • POLITOLOGUE,
ESSAYISTE ET CHRONIQUEUR
TURC

Je suis tout à fait d'accord avec cette initiative. Depuis sa création, une Europe exécutive et supranationale a été envisagée comme la meilleure réponse aux défis de l'après-guerre, notamment pour faire face à un voisinage marqué par la présence d'une vaste entité politique non démocratique et hostile, à savoir l'URSS. Les États-Unis étaient un fervent partisan de cette Europe. Aujourd'hui, après plus de soixante ans et au vu de la menace matérialisée par l'invasion de l'Ukraine, la CPE semble plus urgente que jamais. Paradoxalement, cette dynamique est entraînée par les États européens issus de l'ancien Pacte de Varsovie et de l'ancien bloc soviétique, déplaçant ainsi le centre de gravité de la construction européenne vers l'est du continent.

Le CPE pourrait, par définition, être bénéfique à l'ensemble de l'espace qu'elle vise englober, aux États-membres de l'Union ainsi qu'aux pays candidats, en fixant des normes et en tirant les plus faibles vers le haut. Néanmoins, la Turquie semble en désaccord avec une telle dynamique. Ni le régime actuel ni ses opposants n'ont de vision ou de perspective européenne crédible, y compris peut-être les segments les plus libéraux du microcosme politique, comme le parti HDP. Quant à la société, les perspectives européennes n'ont plus aucune signification concrète, si ce n'est une échappatoire aux pratiques totalitaires du régime Erdoğan. Nous devons garder à l'esprit que la Turquie s'est rapidement désoccidentalisée au cours des dix dernières années, inversant ainsi la tendance occidentaliste vieille de deux siècles. Quant aux Européens, la Turquie n'est plus dans leur radar politique et ne semble pas sur le point d'y revenir prochainement. En d'autres termes, dans les décennies à venir, la CPE ou toute autre architecture d'intégration forte doit exister et prospérer face aux deux voisins orientaux totalitaires, la Russie et la Turquie.

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)

(Q1) 4/5
(Q2) 4/5

CHARLES GRANT • DIRECTEUR,
CENTRE FOR EUROPEAN REFORM

La proposition d'Emmanuel Macron de créer une Communauté politique européenne (CPE) est bonne pour l'intégration européenne, mais pas nécessairement pour intégrer l'Union per se. Compte tenu des défis que pose l'invasion russe de l'Ukraine et des menaces qui en découlent pour la sécurité énergétique, l'Europe a besoin d'un forum où tous les pays européens plus ou moins démocratiques puissent échanger. L'Europe élargie aura plus de poids que l'Union européenne toute seule. La CPE réussira à condition de favoriser un certain alignement géopolitique entre ses membres.

Il existe, globalement, deux modèles de fonctionnement de la CPE. Premièrement, un modèle communautaire, dans lequel l'Union européenne est l'acteur dominant, la Commission européenne dirige les opérations et les pays en voie d'adhésion obtiennent certains avantages liés à l'adhésion avant d'adhérer. Deuxièmement, il y a la possibilité de définir un modèle intergouvernemental, similaire à celui du G20, dans lequel l'Union reste en retrait et où la structure institutionnelle est peu développée. Il serait alors plus difficile pour la CPE de se concentrer sur les questions économiques plutôt que stratégiques.

La proposition de Daniela Schwarzler, Jean Pisani-Ferry et al. correspond au premier modèle : un budget important et un vote à la majorité qualifiée pour la prise de décision, alors que la Commission générerait le secrétariat et qu'un traité définirait les relations entre l'Union et les pays tiers. Cette proposition est intellectuellement cohérente, mais si elle était mise en œuvre, elle garantirait la non-participation du Royaume-Uni et de plusieurs États non membres de l'Union. Les Britanniques ont décidé de quitter la construction européenne, ses règles de vote, ses traités et ses budgets, et considéreraient la CPE comme un moyen de les faire revenir par la petite porte. Si l'Union européenne dominait le forum, un pays comme le Royaume-Uni, plus petit et plus faible, craindrait d'être traité comme un membre de seconde zone. À leur crédit, Macron et d'autres dirigeants européens semblent avoir compris la difficulté et poursuivent le modèle intergouvernemental. Cela devrait permettre aux Britanniques d'y participer, renforçant ainsi le projet.

Question 1 (Q1) La Communauté politique européenne (CPE) a le potentiel de faire avancer le processus d'intégration européenne

Question 2 (Q2) Si elle est correctement conçue, la CPE peut avoir de nets avantages pour mon pays

0 (pas du tout d'accord) à 5 (tout à fait d'accord)