

La coopération politique européenne (1970-1993)

Une approche institutionnelle

Maria GAINAR

RÉSUMÉ

Entre 1970 et 1993, la Coopération politique européenne (CPE) se fonde sur un modèle d'intégration *a minima*, résultat du compromis entre les visions intergouvernementale et supranationale des partenaires européens. Se limitant au domaine souverain de la politique étrangère et s'appuyant sur un mécanisme de nature intergouvernementale, la CPE se fait donc avec les États membres des Communautés européennes, mais en dehors du cadre communautaire. L'évolution de la CPE est marquée par un fort pragmatisme et une série de facteurs contribuent à son approfondissement : les acteurs tels que les États membres, la Commission européenne, les pays tiers ou encore le processus de la construction européenne et l'échiquier international. Enfin, la Coopération politique répond à l'objectif des Européens de faire entendre la voix de l'Europe dans le monde et de peser dans des dossiers précis sur la scène internationale tels que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, le Proche-Orient, Chypre, l'Afrique, l'Amérique latine, etc.



Étienne Davignon

La mise en place de la Coopération politique européenne (CPE) dans les années 1970 marque un moment-clé dans le processus de la construction de l'Europe. Elle permet de franchir une étape importante vers l'union politique, considérée depuis toujours comme l'objectif final de l'intégration européenne mais semblant inaccessible pendant les années 1950 et 1960. Au cours de ces deux décennies, les Européens sont divisés quant à la forme et au contenu que doit prendre l'union politique. Deux échecs sont enregistrés pendant cette période. En 1954, le projet de Communauté politique européenne, d'inspiration fédéraliste, est abandonné dans la foulée de la Communauté européenne de défense. Huit ans plus tard, le plan Fouchet, qui propose une union politique de type intergouvernemental, connaît le même sort. La question de l'union politique est alors mise en sommeil jusqu'à la fin des années 1960 lorsque le sommet de La Haye (1969) permet une nouvelle relance européenne et ouvre la voie à la mise en place de la CPE.

Entre 1970 et 1993, date à laquelle la Coopération politique laisse la place à la politique extérieure et de sécurité commune, la CPE se fonde sur un modèle d'intégration *a minima*, résultat du compromis entre les visions intergouvernementale et supranationale des partenaires européens. Elle évolue en dehors du cadre communautaire et n'a pas de structure stable avant 1987. Par ailleurs, avant son intégration dans l'Acte unique européen, la CPE n'est pas juridiquement contraignante. Créée en dehors des traités, elle concerne le seul domaine de la politique étrangère et s'appuie pendant quinze ans sur les rapports de Luxembourg (1970), de Copenhague (1973) et de Londres (1981), adoptés successivement par les ministres des Affaires étrangères. Aussi, la CPE se fonde-t-elle sur un noyau intergouvernemental. Les principaux organes sont les réunions des ministres des Affaires étrangères et des directeurs politiques auxquels s'ajoutent la présidence tournante, soutenue à partir de 1987 par le secrétariat permanent, le groupe des correspondants et les groupes de travail géographiques ou thématiques. Toutefois, des passerelles sont établies entre la Coopération politique et les Communautés européennes. Les travaux de la CPE revêtent un caractère confidentiel symbolisé par la mise en place du système Coreu (1973), une liaison télégraphique chiffrée, permettant des communications rapides et multilatérales. Enfin, la Coopération politique répond à l'objectif des Européens de faire entendre la voix de l'Europe dans le monde et de peser dans des dossiers précis sur l'échiquier international tels que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, le Proche-Orient, Chypre, l'Afrique, l'Amérique latine, etc.

Issue d'un gentleman's agreement entre des acteurs étatiques, la CPE se développe comme un « produit original » du projet européen. Son extension est déterminée par une série de facteurs qui contribuent à l'approfondissement du mécanisme. Basé sur une série de compromis entre les partenaires, le fonctionnement de la Coopération politique présente des caractéristiques lui permettant de connaître un développement marqué par un fort pragmatisme. Les acteurs sont le premier facteur qui pèse sur la Coopération politique. Il s'agit tout d'abord des acteurs nationaux, principales parties prenantes au déroulement de la CPE. Fondée sur la coopération entre les ministères des Affaires étrangères, la Coopération politique est modelée à travers le phénomène de rapprochement progressif entre les administrations nationales à tous les échelons. Les fréquentes réunions au niveau des ministres, des directeurs politiques, des correspondants, des experts ou encore des ambassadeurs créent une véritable communauté de travail. De plus, à travers les consultations, les échanges et la recherche de positions communes, se développe un sentiment d'appartenance à la Coopération politique. Les relations personnelles qui se nouent, notamment au niveau des directeurs politiques et des correspondants européens, déterminent également l'émergence d'une certaine synergie au sein de la CPE. Cette synergie est par ailleurs favorisée par le maintien de ces acteurs à leurs postes pendant plusieurs années. Qui plus est, les représentants des petits pays peuvent avoir tout autant de poids que les représentants des grands États grâce à l'expérience acquise au sein de la CPE et à la bonne connaissance de ses rouages. Ce rapprochement des administrations nationales accroît la dimension européenne dans la politique étrangère des partenaires et, par conséquent, la Coopération politique gagne progressivement en importance.

Les passerelles établies entre la Coopération politique et le cadre communautaire permettent aussi à la Commission européenne de peser sur l'évolution du fonctionnement de la CPE. Progressivement, la Commission

participe aux réunions à tous les échelons de la Coopération politique, ce qui lui permet d'œuvrer au décloisonnement des volets économique et politique de l'intégration européenne. En se rendant indispensable dans un certain nombre de dossiers et en mobilisant son expertise, la Commission parvient à asseoir son rôle dans le cadre de la CPE dès le milieu des années 1970.

L'évolution du système institutionnel des Communautés européennes est un autre facteur qui participe au façonnement de la Coopération politique. La création du Conseil européen (1974) a des conséquences majeures pour la CPE. Un nouvel équilibre s'instaure dans son fonctionnement, les réunions des chefs d'État et de gouvernement devenant désormais l'instance la plus haute de la CPE. Le Conseil européen, apparaissant comme la voix de l'Europe dans le monde, permet à la Coopération politique, de gagner en visibilité et en crédibilité. L'instauration de ces rencontres régulières permet également de préciser la place de la Coopération politique dans le processus européen. En chapeautant à la fois la CPE et les Communautés européennes, le Conseil européen favorise un rapprochement par le haut entre l'action de la Coopération politique et celle des Communautés européennes.

Par ailleurs, le mécanisme se modifie de fait, dans la mesure où la CPE aborde des sujets de plus en plus nombreux qui concernent très rapidement toutes les régions du monde. Ainsi, le nombre de groupes d'experts augmente-t-il progressivement, passant de deux en 1970 (Moyen-Orient, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)) à plus d'une dizaine à la fin de années 1980 (Europe méridionale et méditerranéenne, Moyen-Orient, pays de l'Est, Afrique, Asie, Amérique latine, CSCE, ONU, dialogue euro-arabe, etc.).

La multiplication des dossiers et la fréquence des rencontres amènent les Européens à diversifier les instruments de la CPE dès 1973 et à les adapter en fonction des circonstances. Les déclarations communes sont le principal moyen utilisé par les partenaires européens pour faire connaître leurs positions. Elles leur permettent de faire entendre leur voix sur l'échiquier international et leur confèrent une visibilité accrue. Par ailleurs, ces prises de position représentent le fondement de l'émergence d'une identité de vues sur les différents sujets traités. En plus des déclarations communes, les Européens s'appuient sur des instruments moins visibles de l'extérieur, telles que les démarches des ambassadeurs et celles de la présidence. À ces instruments s'ajoute assez rapidement la procédure de crise (1974) nécessaire pour mettre sur pied des actions en urgence mais aussi l'utilisation à des fins politiques de l'arme économique (1977).

Le fonctionnement évolue enfin sous la pression des pays tiers, notamment des pays du camp occidental qui ne sont pas indifférents à la Coopération politique. La peur du fait accompli ou le désir de développer des échanges avec les Européens sur des questions internationales amènent certains États et organisations européennes à manifester la volonté d'être associés d'une manière ou d'une autre à la CPE. Très vite, les États-Unis (1974), la Turquie (1972), la Grèce (1974) et les pays du Conseil de l'Europe (1975) demandent la mise en place de mécanismes d'information avec la Coopération politique. Preuve est alors faite que les Européens sont perçus, grâce à la CPE, comme une seule entité sur l'échiquier international.

BIBLIOGRAPHIE

GAINAR, Maria, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, Peter Lang, 2012.

MACKLI, Daniel, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, Londres, I.B. Tauris, 2009.

NUTTALL, Simon, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

SCHOUTHEETE, Philippe de, *La coopération politique européenne*, Paris, Fernand Nathan, 1986 [2^e éd.].

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thematiques/humanisme-europeen/pratiques-diplomatiques/la-cooperation-politique-europeenne-1970-1993>