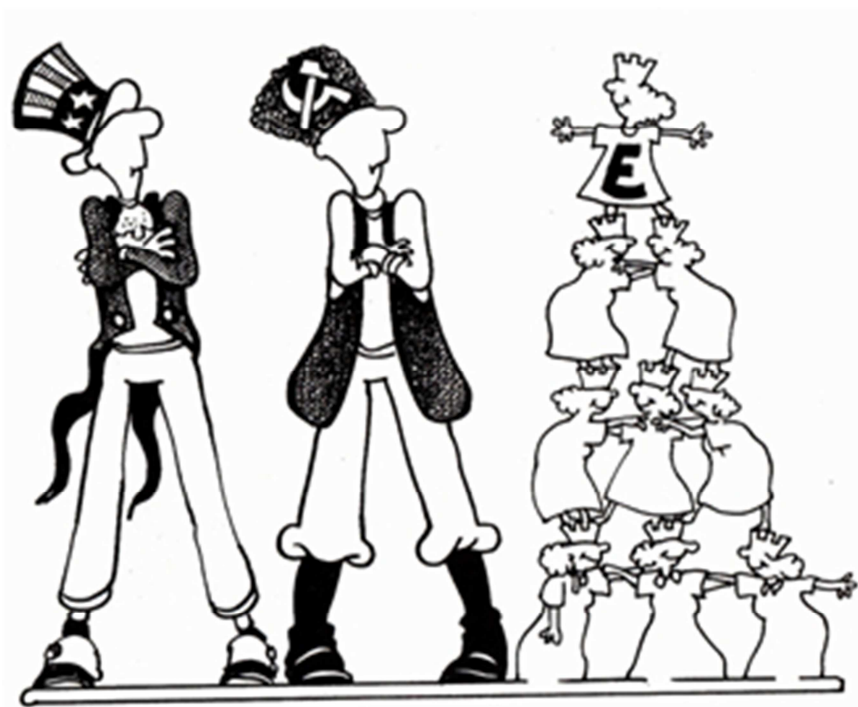


La mise en place de la Coopération politique européenne et ses années de formation (1970-1980)

Présentation réalisée dans le cadre de la conférence
The External Relations of the EC/EU (1957-2010) :
Research Perspectives and Archival Sources,
Florence, 18-19 décembre 2014



Source : Plantu, juin 1979

Maria Gainar
Chercheur associé
Université de Strasbourg,
UMR Dynamiques européennes
Centre Raymond Poidevin

Dans cette intervention, et sans aucune ambition d'exhaustivité, je voudrais évoquer brièvement les prémices de départ de la Coopération politique européenne (CPE), les principaux éléments d'analyse et rappeler ensuite l'évolution du fonctionnement de la Coopération politique ainsi que ses résultats pendant les années soixante-dix.

Après l'échec de la Communauté politique européenne, en 1954, et du Plan Fouchet, en 1962, le volet politique de la construction européenne prend finalement forme avec la mise en place de la CPE au début des années soixante-dix. La Coopération politique se fonde entre 1970 et 1980 sur les deux rapports Davignon connus également sous les noms des rapports de Luxembourg et de Copenhague, adoptés en 1970 et en 1973. Elle concerne le domaine de la politique étrangère et elle s'appuie sur un mécanisme de nature intergouvernementale. Elle se fait avec les États membres des Communautés européennes, mais en dehors du cadre communautaire. Les principaux organes de la CPE sont à cette époque, les réunions des ministres, le Comité politique, le groupe des correspondants et les groupes de travail. La Coopération politique se fonde donc sur un modèle d'intégration à minima, ce qui permet de mieux comprendre l'évolution ultérieure du volet de la politique étrangère de la construction européenne. Je pense ici au traité de Maastricht et à la mise en place de la politique étrangère et de sécurité commune dans un deuxième pilier dissocié du pilier communautaire.

Pour approcher la CPE, plusieurs facteurs doivent être pris en compte, chacun soulevant des problématiques différentes. Tout d'abord les acteurs, et parmi eux, en premier lieu, les pays impliqués dans la Coopération politique. Ces derniers jouant un rôle déterminant dans ce processus, il est nécessaire de toujours avoir à l'esprit les différences qui existent à l'origine entre eux au niveau de leurs politiques étrangères, mais aussi de leurs traditions et de leurs cultures politiques. Ces différences peuvent avoir des conséquences diverses : la tension entre les grands et les petits pays, les divergences d'intérêts et de visions politiques ou encore les tensions entre des politiques étrangères d'engagement, de retenue et de neutralité. En dehors des États membres, d'autres acteurs interviennent à des degrés différents dans la bonne marche de la CPE. La Commission européenne est l'un d'entre eux. Pourvue au départ d'un rôle réduit au sein de la CPE, elle parvient à l'élargir progressivement. Par ailleurs, les pays occidentaux non membres des Communautés, et notamment les États-Unis, laissent d'une manière ou d'une autre leur marque sur la CPE. Washington exerce ainsi une influence importante et visible tout au long de la décennie.

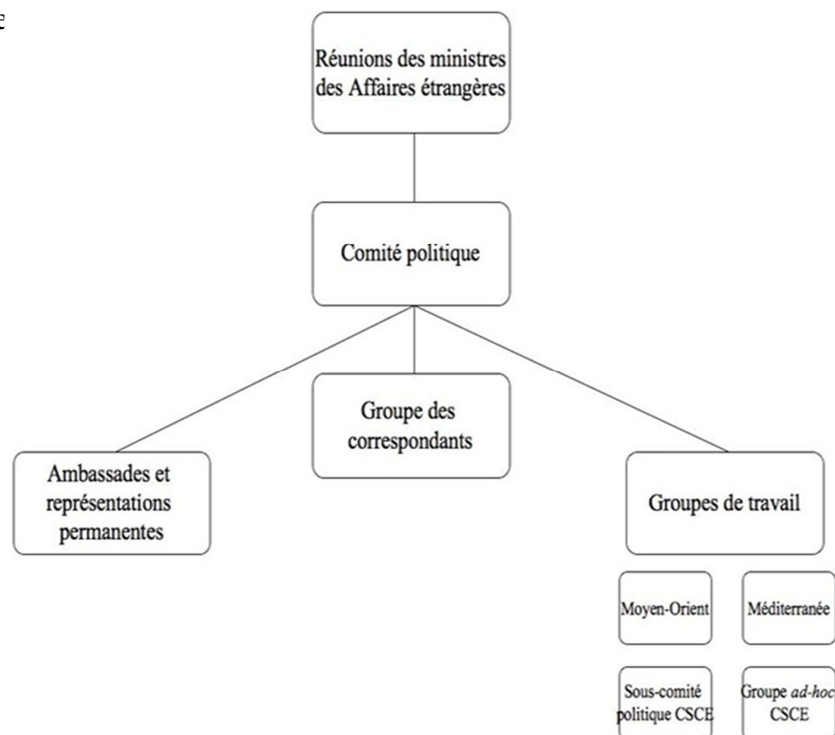
En plus des acteurs, les cadres dans lesquels la CPE évolue doivent également être pris en compte. Il s'agit tout d'abord du processus de la construction européenne, tel que l'évolution du système institutionnel des Communautés – je pense ici notamment à la création du Conseil européen en 1974 – qui a une influence directe sur la CPE. En même temps, la Coopération politique doit aussi s'inscrire sur l'échiquier international dans son ensemble. Ainsi, plusieurs questions s'imposent. Quelle place la CPE a-t-elle pu prendre sur une scène internationale dominée par les États-Unis et l'URSS ? Dans quels dossiers a-t-elle eu une

influence ? Est-ce que l'évolution des relations Est-Ouest a influencé la bonne marche de la Coopération politique ?

Issue d'un *gentleman's agreement* entre des acteurs étatiques, la Coopération politique se développe entre 1970 et 1980 comme un « produit original » du projet européen. Elle répond à un double objectif des Européens : franchir le premier pas vers l'union politique et se manifester en tant qu'entité sur un échiquier international dominé par les superpuissances. Ce double fondement amène à apprécier l'évolution de la CPE à travers une approche horizontale (le fonctionnement et l'évolution du mécanisme) et une approche verticale (les résultats concrets et la visibilité internationale des Neuf).

Le fonctionnement de la Coopération politique européenne

Le mot qui caractérise le mieux le fonctionnement de la CPE pendant les années soixante-dix est sans doute le mot « pragmatisme ». Ce pragmatisme marque d'abord, la mise en place de la Coopération politique. Les Six décident, en 1970, de mettre de côté leurs querelles dogmatiques. Ils créent, comme je l'ai déjà souligné, un mécanisme de type intergouvernemental, dépourvu de base juridique et de structure stable, placé en dehors du cadre communautaire – mais ils établissent cependant des passerelles entre le cadre communautaire et la CPE. Le pragmatisme se retrouve aussi dans l'évolution de la Coopération politique. La flexibilité et l'adaptabilité deviennent ainsi ses principales caractéristique



Le système décisionnel de la CPE en 1973¹

¹ Organigramme établi par l'auteur, in Maria Gainar, *Aux origines de la diplomatie européenne : Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Peter Lang, Bruxelles, 2012, p. 91.

Au fur et à mesure que la Coopération politique s'intensifie les organes se multiplient et les réunions deviennent plus fréquentes. Au départ, le processus s'appuie essentiellement sur les réunions des ministres et celles des directeurs politiques. À la fin de la décennie, le mécanisme devient beaucoup plus complexe. La mise en place du groupe des correspondants, des groupes de travail, de plus en plus nombreux, et des consultations des ambassadeurs dans les pays tiers et les organisations internationales sont autant d'éléments qui montrent la capacité d'adaptation du mécanisme.

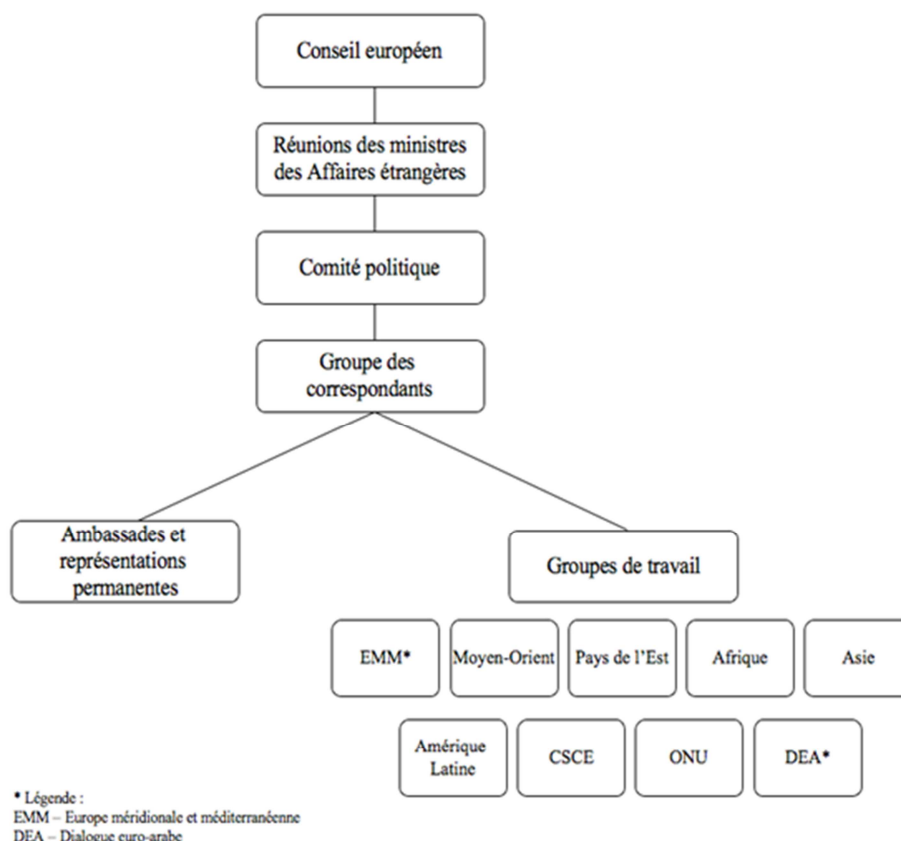
Par ailleurs, la fréquence des réunions augmente à tous les échelons : les réunions des ministres passent de deux par an à huit ou même davantage et elles n'ont plus seulement lieu dans la capitale de la présidence mais se tiennent par exemple en marge des Conseils des ministres des Communautés ou en marge des Assemblées générales des Nations unies. La fréquence des rencontres des autres organes augmente aussi, à tel point qu'ils finissent par se réunir en moyenne une fois par mois.

Les réunions de plus en plus fréquentes créent une véritable communauté de travail au sein de la CPE. De plus, à travers les consultations, les échanges et la recherche de positions communes se développe un sentiment d'appartenance au mécanisme. Les relations personnelles qui se nouent notamment au niveau des directeurs politiques et des correspondants européens déterminent aussi l'émergence d'une certaine synergie au sein de la CPE. Cette synergie est favorisée également par le maintien à leurs postes de ces acteurs pendant de longues périodes. La longévité des acteurs assure une continuité qui se révèle fondamentale pour la bonne marche de la Coopération politique. Par ailleurs, 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 Neuf et par conséquent la Coopération politique gagne progressivement en importance.

La flexibilité facilite l'implication de plus en plus importante de la Commission européenne dans les travaux de la CPE. La ténacité des représentants de la Commission et le soutien de la majorité des États amènent la France à ne plus s'opposer au développement du rôle de la Commission. Dès 1973-1974, 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. En se rendant indispensable dans un certain nombre de dossiers (la CSCE, le dialogue euro-arabe) et en mobilisant à plein sa capacité d'expertise, la Commission parvient à asseoir son rôle dans le cadre de la CPE. Elle contribue ainsi à approfondir le fonctionnement du mécanisme et pèse sur certaines décisions et actions des Neuf.

Le pragmatisme permet à la CPE de s'adapter à l'évolution du système institutionnel des Communautés. La création du Conseil européen en décembre 1974 ne rencontre pas au niveau de la CPE les mêmes résistances qu'au niveau communautaire. L'existence du Conseil européen est plutôt perçue comme un atout pour la CPE et non comme un obstacle. Les

directeurs politiques réalisent très vite que le Conseil européen peut conférer plus de visibilité et de crédibilité à la CPE dans le monde. Par ailleurs, l'instauration de ces rencontres régulières permet 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 assure la cohésion de l'activité des deux volets. Cette impulsion politique favorise un rapprochement par le haut entre l'action de la Coopération politique et celle des Communautés.



Le système décisionnel de la CPE en 1980²

La flexibilité du mécanisme permet l'extension du nombre des dossiers abordés. À la fin de la décennie, ils couvrent quasiment la totalité des régions du monde. Ainsi, le nombre des groupes d'experts augmente, passant de quatre en 1973 (Moyen-Orient, Méditerranée, Sous-comité CSCE, groupe *ad-hoc* CSCE) à neuf en 1980 (Europe méridionale et méditerranéenne, Moyen-Orient, pays de l'Est, Afrique, Asie, Amérique latine, CSCE, ONU, dialogue euro-arabe).

La multiplication des dossiers et la fréquence des rencontres amènent les Européens à diversifier continuellement les instruments de la CPE 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

² Organigramme établi par l'auteur, in Maria Gainar, *op.cit.*, p. 337.

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 l'utilisation à des fins politiques de l'arme économique mais aussi la procédure de crise nécessaire pour mettre sur pied des actions en urgence.

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, la Turquie, la Grèce et les pays du Conseil de l'Europe demandent la mise en place de mécanismes d'information avec la Coopération politique.

Les Européens sur l'échiquier international

Les moyens développés progressivement permettent aux Européens d'affirmer la vocation politique de l'Europe c'est-à-dire leur volonté de peser dans des dossiers précis sur l'échiquier international soit par une diplomatie déclaratoire, soit si possible par une diplomatie active. Plusieurs questions sont traitées au sein de la CPE au cours des années soixante-dix dont l'importance varie.

La CSCE et le Proche-Orient sont les principaux sujets abordés au sein de la CPE pendant les années soixante-dix. L'influence au sein de la CSCE, tout du moins jusqu'en 1975, représente sans doute le grand succès de la CPE à Neuf. La diplomatie active des Européens porte alors ses résultats. En effet, tous les ingrédients sont réunis pour que la CPE pèse dans cette conférence. Les Européens mènent une véritable politique commune pendant les négociations et ils profitent d'un contexte favorable, notamment du désintérêt des États-Unis et de la faiblesse de l'URSS, pour laisser leur marque. Par la suite, malgré le déploiement d'une diplomatie active, les Européens ne parviennent plus à s'imposer à la réunion de Belgrade et dans la phase préparatoire de la réunion de Madrid. À la fin de la décennie, le mécanisme qui avait fait ses preuves auparavant, n'est plus très efficace.

Le dossier du Proche-Orient est très différent de celui de la CSCE, même si les Européens lui accordent tout autant d'attention. Il faut attendre l'année 1980 pour que les Européens mettent en place une diplomatie active, après s'être limités auparavant à une diplomatie déclaratoire. Décrite très souvent par les pays arabes, cette diplomatie déclaratoire joue pourtant dans ce cas précis un rôle positif pour la CPE. En effet, les huit déclarations sur le Proche-Orient publiées entre 1973 et 1980 n'ont certes pas influencé la situation sur le terrain, mais elles ont permis aux Européens de rapprocher leurs positions qui étaient à l'origine divergentes ou même contradictoires.

Les mêmes schémas peuvent être identifiés dans les autres dossiers. Comme dans le cas de la CSCE, les crises chypriotes et iraniennes montrent dans un premier temps la capacité

des Européens à mener une diplomatie active avec un certain succès. Dans le cas de Chypre, l'identité de vues, la fermeté et un contexte favorable permettent aux Européens de peser au plus fort de la crise de 1974. Par la suite, le délitement de leur unité les pousse à mener plutôt une diplomatie déclaratoire. La crise iranienne de 1979 montre aussi la capacité des Européens à agir, dans ce cas précis, par le biais des ambassadeurs à Téhéran. C'est seulement dans un deuxième temps, au moment de l'application des sanctions économiques, qu'ils échouent à maintenir leur unité.

Au contraire, la gestion du dossier de l'apartheid en Afrique du Sud se rapproche d'une certaine façon de celle du Proche-Orient. Divisés sur la manière d'agir, les Européens se limitent pendant plusieurs années à une diplomatie déclaratoire, avant d'adopter le Code de conduite qui constitue cependant une action très partielle.

Sur les principaux dossiers traités par la CPE au cours de la décennie, seule la crise afghane présente un caractère particulier et est révélatrice d'un certain blocage de la CPE en 1980. Le pragmatisme semble avoir touché alors à ses limites. En effet, incapables de trouver le moindre dénominateur commun, les Européens sont complètement paralysés et échouent dans leurs tentatives de mener une diplomatie soit déclaratoire soit active. Le contexte constitue un handicap et l'aggravation des tensions Est-Ouest les divise.

*

* *

En faisant entendre leur voix sur tous ces différents sujets, les Européens gagnent progressivement en visibilité. Les déclarations communes, les démarches, les initiatives, les votes à l'ONU contribuent à donner aux tiers une image d'unité dans l'action. Ainsi, à la fin de la décennie, ils jouissent d'une certaine crédibilité sur la scène internationale. Par ailleurs, même si la diplomatie des Européens reste souvent déclaratoire, il ne faut pas sous-estimer ses effets positifs. Elle contribue au développement d'une certaine cohésion et à l'émergence d'une identité commune dans le domaine de la politique étrangère. Cette évolution prépare les développements ultérieurs de la CPE et, par conséquent, ceux du projet européen. Je pense ici à la création du secrétariat de la Coopération politique dans l'Acte unique européen en 1986, la mise en place d'une politique extérieure et de sécurité commune (PESC) dans le traité de Maastricht ou du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans celui de Lisbonne.

Toutefois, si la diplomatie active n'est pas absente, les résultats obtenus par la CPE entre 1970 et 1980 sont limités. Les divergences de visions ou d'intérêts des Européens sont le principal obstacle à la mise en place d'une action réelle. Ainsi, l'harmonisation des positions nationales débouche, souvent, soit sur l'adoption du plus petit dénominateur commun, soit sur un constat d'échec. Le caractère pragmatique du mécanisme révèle ses limites dans ces situations. L'adoption des décisions par consensus, tout en garantissant à tous les partenaires le même poids dans la prise des décisions, peut freiner l'action des Européens dans les cas où l'identité de vues est difficile voire impossible à atteindre. Un autre obstacle réside dans le traitement au cas par cas des différents dossiers et l'absence d'une politique

globale pénalise ainsi la CPE. De plus, les objectifs de cette dernière restent flous. Le risque est grand dans ces conditions de se limiter au côté déclaratoire de la diplomatie et de ne pas franchir le pas vers une diplomatie active.

Enfin, la CPE demeure dépendante du contexte international et des agissements des deux Grands, États-Unis et Union soviétique. Indéniablement, l'évolution positive de la CPE jusqu'en 1977 est fortement favorisée par le climat de la détente. La libération des forces centrifuges au sein de l'Alliance atlantique donne aux Européens plus de marge de manœuvre. Leur volonté de se démarquer de l'allié américain et d'instaurer un dialogue propre avec Moscou, notamment dans le dossier de la CSCE, peut être concrétisée. Cependant à partir de 1977, la reprise progressive des tensions Est-Ouest fragilise la cohésion des Européens. L'Union soviétique devient un interlocuteur de plus en plus difficile et les États-Unis accentuent les pressions sur les Européens pour les amener à suivre la politique américaine. L'attitude de Washington a un effet de paralysie sur l'action de la CPE et les politiques différentes des Européens à l'égard des États-Unis refont alors surface.

Force est alors de constater qu'à la fin de la décennie la CPE n'a pas la même robustesse qu'à l'époque de la détente. Les difficultés éprouvées par les Européens provoquent une stagnation du mécanisme. Malgré la multiplication des échanges et des documents produits par les échelons inférieurs de la CPE, les partenaires européens ont du mal à agir. Paradoxalement, alors que le mécanisme est en état de fonctionner, leur capacité d'en faire usage est de plus en plus réduite. Il apparaît que les limites du pragmatisme sont atteintes par la CPE dès la fin des années soixante-dix et qu'un renouveau semble alors nécessaire pour lui donner une nouvelle impulsion.

Je vous remercie de votre attention...