

De quelles marges de manœuvre dispose une Présidence de l'Union ?

Ana Mar Fernández est professeur de science politique à l'Université Autonome de Barcelone et chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po.

Diplômée de l'Université Libre de Bruxelles, elle est titulaire d'une maîtrise et d'un doctorat avec mention européenne en sciences politiques et de l'administration de

l'UAB. Domaines de spécialisation: système institutionnel, Conseil de l'UE ■

Introduction



Ana Mar Fernández

Le 1er juillet 2008, la France a pris la relève de la Slovaquie aux commandes de la Présidence du Conseil de l'Union Européenne (UE). C'est la douzième fois que la France exerce ce mandat depuis 1951. En 2008, comme lors de l'exercice précédent, qui eut lieu lors du second semestre de l'année 2000, la présidence française se situe à un moment délicat. Il y a huit ans, les négociations houleuses du Traité de Nice étaient au cœur des débats. Aujourd'hui, les aléas de la ratification du Traité de Lisbonne tiendront une large place sur l'agenda. À la différence d'hier, cependant, la présidence française intervient alors que de nombreux et profonds bouleversements ont commencé à affecter la nature et, dès lors, l'exercice de cette fonction. Depuis quelques années, la Présidence du Conseil, est, en effet, en proie à un phénomène de mutation interne important. Ce processus de réforme, précipité par la volonté des gouvernements des États membres d'améliorer l'efficacité et

la continuité des travaux du Conseil dans une Europe élargie à 27 pays, se matérialise en la mise en place de formules novatrices telles que les présidences stables, *super partes* ou encore la programmation collective des activités du Conseil.

À l'heure actuelle, il ne reste plus qu'une version amputée du système de rotation unique tel que conçu aux origines de la construction européenne. Celui-ci s'est vu peu à peu remplacé par un système à géométrie variable ; un modèle nouveau caractérisé par la juxtaposition de plusieurs systèmes présidentiels qui agissent en parallèle, tout en étant régulés par des normes de fonctionnement distinctes. L'objectif de cette contribution consiste à mettre en lumière ce processus de conversion institutionnelle et, plus particulièrement la progressive « communautarisation » de la Présidence, cette institution de rang intermédiaire au sein du système politique européen.

La tentation nationale des premières années

L'histoire de la construction européenne nous offre moult exemples de l'égoïsme qui tend à caractériser l'exercice de la présidence. Pendant six mois, les États membres se retrouvent aux commandes du centre décisionnel le plus important du système institutionnel européen. Dans ces conditions, la tentation est grande de considérer la présidence comme un instrument qui permet de maximiser la défense des intérêts nationaux.

Les principes fondateurs de la présidence ont contribué à légitimer cette idée. Originellement, la Présidence du Conseil se base sur trois principes de fonctionnement : la représentativité, l'égalité et l'unicité. Les deux premiers, qui datent de 1951, politiques et à la charge symbolique importante, se fondent sur deux idées de base. Tout d'abord, la Pré-

sidence doit être assurée par les États membres eux-mêmes et non pas par un représentant collectif, du type Secrétaire Général d'une organisation internationale conventionnelle. En deuxième lieu, chaque État, indépendamment de sa taille démographique et de son poids économique ou politique, exerce la présidence par rotation périodique. En 1953, un troisième principe, d'ordre fonctionnel celui-là est venu se greffer sur ce système, l'application du système de rotation en aval du Conseil, et plus précisément, aux organes auxiliaires créés à l'époque pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions : la Commission de Coordination – ancêtre du Comité des Représentants Permanents- et les Comités techniques, aussi appelés, Groupes de Travail.

En optant pour un modèle institutionnel basé sur ces trois principes, les Etats fondateurs ont affublé la Présidence du Conseil d'un habit national, qui tranche avec le profil supranational et la mission communautaire dont était dotée la Présidence de la Haute Autorité. Pendant les années 60 et 70, dans la foulée des heures hautes de l'intergouvernementalisme, ce dessein s'est confirmé. L'adoption du Compromis du Luxembourg en 1966, la création de la Coopération Politique Européenne en 1970 et l'instauration du Conseil Européen en 1974 sont autant

d'événements qui ont augmenté les compétences administratives et représentatives de la présidence de façon notable tout en lui conférant un nouveau rôle d'impulsion en matière de politique étrangère. Depuis la relance communautaire des années 80, cette situation s'est quelque peu modifiée. La présidence, un reflet, parmi d'autres, de la volonté des Etats membres de reconstituer l'exercice de la souveraineté nationale au niveau européen, s'est progressivement transformée en une action collective aux teintes de plus en plus supranationales.

Une érosion de l'autonomie des présidences ?

L'influence de chaque présidence est enserrée dans un corset institutionnel qui tend à réduire l'importance des intérêts nationaux.

Ce changement s'amorce avec la signature de l'Acte Unique Européen et du Traité de Maastricht. Ces deux traités ont ouvert la voie à une mutation de la présidence du Conseil dans le sens d'une plus grande prise en compte des intérêts collectifs. Cette conversion, institutionnelle et graduelle, puise ses origines dans la décision prise alors par les gouvernements européens de confier à la Présidence du Conseil, en concert avec la Commission, deux responsabilités communautaires de premier ordre : la mise en œuvre du marché intérieur et l'obligation d'assurer la cohérence entre celui-ci et les politiques devant mener à terme à l'union politique.

Cette responsabilité communautaire renforcée vis-à-vis de l'intégration européenne s'est vue assortie d'une nouvelle obligation de résultat. Celle-ci, dérivée implicitement de la programmation semestrielle des activités du Conseil _ un devoir de planification annoncé par la Déclaration Solennelle de Stuttgart de 1983 et en usage depuis janvier 1989 comporte, entre autres obligations, celle d'identifier les priorités semestrielles de l'agenda européen ainsi que d'évaluer les résultats atteints en fin de mandat. La marge de manœuvre des Etats membres dans ce domaine et, plus particulièrement en matière de direction des travaux du Conseil, a fait l'objet de nombre d'interrogations et suscite, aujourd'hui encore, des appréciations contrastées. Néanmoins, en général, l'on s'accorde sur le fait que si capacité d'influence il y a, celle-ci est enserrée dans un corset institutionnel européen qui tend à réduire l'importance des intérêts nationaux dans l'exercice de la présidence. Cela semble d'autant plus vrai que les changements introduits dans le système de rotation ont contribué à substantiellement revoir la nature, autrefois quasi dogmatique, des principes de représentativité, égalité et unicité.

Aujourd'hui, comme hier d'ailleurs, le pouvoir d'initiative de la présidence se trouve tout d'abord fortement limité par la durée relativement courte du mandat. La Présidence ne dure finalement que six mois; dont seuls cinq sont, en réalité, pleinement opérationnels ; elle est, de surcroît, coupée en deux par les vacances annuelles si elle intervient au cours du second semestre. En outre, depuis le Conseil Européen de Séville (juin 2002), la désignation de présidences stables, d'une durée moyenne de deux ans au niveau de certains comités et groupes de travail est devenue de plus en plus courante, ce qui soustrait à l'emprise de la présidence tournante un nombre croissant d'aires d'intervention. En 2002, cinq exceptions de ce type étaient dénombrées (Le Comité de Politique Économique ; le Comité ECOFIN; le Comité Militaire et le Comité de Sécurité ainsi que le Groupe Code de Conduite - Impôts des entreprises. Cfr. Conseil de l'UE 'Mesures pour préparer le Conseil à l'élargissement'. Rapport de la Présidence au Conseil Européen, Doc. N° 9939/02, 13 Juin 2002), auxquelles sont venus se rajouter, cette même année, cinq groupes de travail techniques dont la présidence a été confiée au Secrétaire Général du Conseil.

Cette tendance croissante à déroger au principe de rotation aura tout lieu de se confirmer, et même de s'amplifier, si le Traité de Lisbonne entre en vigueur. Celui-ci prévoit, en effet, l'établissement d'une présidence stable au niveau du Conseil. Concrètement, le Conseil de Relations Extérieures serait dirigé, pendant cinq ans, par une figure hybride, le nouveau Haut Représentant pour la Politique Étrangère et de Sécurité qui serait, à la fois, vice-président de la Commission. De même, le nouveau Traité dispose que le Comité Politique et de Sécurité serait présidé par un représentant adjoint du Haut Représentant. Par ailleurs, la présidence du Conseil

Européen serait exercée par un représentant *super partes*, élu par les Chefs d'États et de Gouvernements à la majorité qualifiée pour une période de deux ans et demi. L'adoption de ces mesures a été facilitée par l'érosion du symbolisme attaché à l'exercice d'une fonction qui, en réalité, depuis plusieurs années, semble marquée par une logique de « dénationalisation ». Du moins, obligent elles à repenser l'idée selon laquelle la présidence est une plateforme à partir de laquelle l'on peut impulser de façon générale les intérêts particuliers des États membres.

Un certain nombre d'indicateurs paraissent confirmer ce diagnostic. Tout d'abord, le recours de plus en plus étendu à des formules collégiales. En 1981, le système de *troika* fut introduit en matière intergouvernementale.

Un pouvoir réduit, sous contraintes multiples

Au-delà de ces éléments qui ont trait à la durée et à la composition de la présidence, le degré d'indépendance de cette institution se voit limité par un autre facteur lié, celui-ci, à la force d'inertie de l'agenda européen. Environ 80% de l'agenda s'impose. En premier lieu, cela est dû à l'impossibilité pour la présidence de faire abstraction de la conjoncture européenne du moment. La présidence française en a fait les frais récemment. À quinze jours du début de son mandat, la France s'est vue dans l'obligation de bouleverser son programme et calendrier de travail en raison du 'non' irlandais au Traité de Lisbonne.

Par ailleurs, pour assurer le bon fonctionnement du système politique européen et, en particulier, de son processus décisionnel, il n'est pas concevable que la présidence fasse table rase du legs des présidences précédentes. La présidence hérite des dossiers du semestre antérieur et doit leur donner suite. Elle peut mettre l'accent sur certaines questions, en minimiser d'autres mais, en aucun cas, se démarquer foncièrement du chemin tracé précédemment. La continuité des activités du Conseil est également garantie par l'activité du Secrétariat Général du Conseil et par celle de la Commission qui, en raison du pouvoir d'initiative législative dont elle dispose, assure le suivi des propositions déposées au Conseil sous le mandat des présidences précédentes. De plus, depuis janvier 2003, la capacité d'initiative liée à la programmation semestrielle des activités du Conseil s'est vue sensiblement réduite de par la généralisation du système de programmation conjointe. En effet, l'emboîtement systématique du programme semestriel

Depuis 2002, ce dispositif est également d'application dans le domaine communautaire, encadrant, et dès lors restreignant, l'autonomie d'action de la présidence tournante. En outre, les modifications apportées au versant intergouvernemental de ce système par le Traité d'Amsterdam (1997), avec la mise en place d'une nouvelle *troika* en matière de représentation extérieure de l'UE ont contribué à revoir, à la baisse, le profil national traditionnellement attaché à cette fonction. Depuis la fin des années 90, la présidence du Conseil est, en effet, flanquée dans l'exercice de cette tâche par le Haut Représentant pour la PESC ainsi que par le ou la Commissaire chargé/e des Relations Extérieures.

individuel de la présidence dans un programme opérationnel annuel bilatéral, transformé depuis janvier 2007 en un programme élaboré par une équipe présidentielle de trois pays, à son tour inséré dans un programme stratégique pluriannuel, a contribué à réviser l'idée selon laquelle les gouvernements sont à même d'influencer de façon majeure la sélection des priorités.

Enfin, la marge de manœuvre des gouvernements est bien évidemment limitée par un facteur incontournable qui est la volonté des autres membres du Conseil. L'État qui est en charge de la présidence est un *primus inter pares* et, en cette qualité, il lui est difficile d'imposer ses vues de façon unilatérale. Outre le fait qu'elle serait mal vue par les instances communautaires et l'opinion publique, cette attitude se verrait contrecarrée par les résistances de ses partenaires au sein du Conseil. La préparation de la présidence française du Conseil en a offert un exemple récent, avec la révision à la baisse du projet d'Union méditerranéenne. En réalité, il n'existe d'espace pour des initiatives extraordinaires et particulières que dans la mesure où celles-ci ne contreviennent aux intérêts de l'ensemble ou, en tout cas, de la majorité.

Pour le reste, le rôle de la présidence est, ou se doit d'être, celui du pilote de navire appelé à mettre tous ses moyens en œuvre pour mener l'agenda européen à bon port. En termes administratifs, cela suppose un effort très lourd. La préparation d'une présidence démarre bien souvent plusieurs années avant le début du mandat, s'intensifie lors du semestre qui précède lorsque se met en place

Pour assurer le bon fonctionnement du système politique européen, la présidence ne peut faire table rase du legs des présidences antérieures.

la *troika* communautaire et, se prolonge pendant les six mois qui le suivent en vertu de ce même principe. Celui-ci a d'ailleurs été renforcé en décembre 2005 avec la création formelle du concept d' "équipe présidentielle". Pendant tout ce temps, l'Etat doit mobiliser ses ressources humaines, financières, logistiques et cognitives au service de l'Union. Ceci tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, attendu que la présidence du Conseil s'étend également aux missions diplomatiques et consulaires des États membres situées dans les pays tiers ainsi qu'à leurs missions et représentants auprès des organisations internationales. Dans tous les cas, il s'agit d'un défi majeur, qui met à l'épreuve le savoir-faire administratif d'une administration.

En termes politiques, le défi n'est pas des moindres. On attend d'une présidence qu'elle soit capable de créer les conditions si pas du consensus, au moins du compromis. D'une part, la présidence se doit de composer avec

les gouvernements des autres États membres. La présidence se doit d'être informée des positions des différents acteurs impliqués dans le processus décisionnel, connaître la marge de manœuvre de négociation dont dispose chacun d'eux, diriger les débats sur les questions sur lesquelles le compromis est envisageable et remettre à plus tard les discussions sujettes à plus de polémique. Non seulement, elle doit maintenir des canaux de communication constamment ouverts avec les gouvernements mais il lui faut aussi entretenir des contacts fluides avec la présidence sortante, la Commission, le Parlement et le Secrétariat Général/Haut Représentant et, en général, avec tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans le processus décisionnel européen. En résumé, présider le Conseil équivaut à un exercice de funambule. Le succès dépend de la capacité de la présidence en exercice à atteindre et maintenir un équilibre.

Conclusion

La présidence ou l'art de l'équilibre

La Présidence du Conseil représente un moment important dans la vie communautaire des États membres. Pendant six mois, un gouvernement européen se retrouve aux commandes du centre décisionnel avec le plus de poids au sein de l'Union. Cette responsabilité, administrative et politique, incarne à elle toute seule les difficultés inhérentes au caractère hybride de la construction européenne et, en particulier, de son système politique, basé sur une légitimité

partagée entre les États membres et les institutions communautaires. L'exercice de la présidence relève, en quelque sorte, de la recherche du compromis entre des intérêts et, surtout, des identités contradictoires. Pendant six mois, l'Etat en charge de la présidence doit mettre son administration au service de l'Union, démontrer sa capacité et fiabilité en tant que partenaire européen.

Les changements apportés au système de rotation depuis la

fin des années 90 contribuent à atténuer la portée de cette fonction. Le cinquième et symboliquement plus important élargissement de l'Union a été l'occasion de rationaliser son exercice. L'intérêt d'analyser cette évolution institutionnelle réside dans le fait que ce sont, finalement, les États eux-mêmes qui ont accepté de revoir les règles du jeu. Ce faisant, ils ont modifié leur propre système de représentation en Europe.



La Présidence française du Conseil de l'Union

Le 1er juillet, la France a succédé à la Slovaquie à la tête du Conseil des Ministres de l'UE, engageant un nouveau trio de présidences du Conseil avec la République Tchèque et la Suède. Elle aurait rêvé d'un autre contexte politique : le « non » irlandais au Traité de

Lisbonne provoque à nouveau une crise d'envergure européenne dont l'UE se serait bien passé, alors qu'elle peine à retrouver le dynamisme et la confiance que l'échec du Traité constitutionnel avait déjà endommagés. Elle démarre malgré tout avec un pro-

gramme ambitieux et quatre priorités affichées : climat et énergie, immigration, agriculture et défense. L'Union pour la Méditerranée est un autre projet qui tient à cœur au Président Sarkozy.

« La présidence française du Conseil de l'Union »