

**Renaud Dehousse**

## **À quoi sert la présidence française ?**

Jusqu'au début du mois de juin, la teneur d'un article sur la présidence française de l'Union qui s'est ouverte au 1<sup>er</sup> juillet eût été bien différente. Face à la multiplication d'envolées lyriques sur les thèmes sur lesquels les autorités françaises entendaient faire entendre leur différence, la tentation eût été forte de relativiser l'impact de l'événement. L'observation de l'actualité européenne montre en effet qu'il y a généralement un écart important entre les ambitions affichées et les résultats obtenus.

Cet écart reflète au fond l'ambiguïté de l'institution. Au moment du lancement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'idée d'une présidence exercée à tour de rôle (initialement pour trois, puis pour six mois) par les différents Etats membres répondait à une double motivation. L'enjeu était d'abord d'affirmer le poids collectif des gouvernements nationaux dans un ensemble institutionnel dont la principale nouveauté était la mise en place d'un organe supranational, la Haute Autorité conçue et présidée par Jean Monnet. Il s'agissait ensuite de réaffirmer symboliquement une des règles de base de la vie internationale, l'égalité entre Etats : quel son poids démographique, sa puissance économique ou militaire, chacun devait avoir droit à son moment de prééminence, ce qui n'aurait pas été possible si l'on avait opté pour un système de présidence stable.

Cette origine historique continue à marquer l'institution. À chaque relève de la garde, les autorités du pays qui s'apprête à prendre la présidence ont à cœur d'expliquer à la presse et à l'opinion la façon dont elles entendent marquer de leur

empreinte leur passage dans la cabine de pilotage : chaque présidence a son programme, son logo et depuis quelques années, son site internet. De multiples réunions ministérielles se tiennent dans le pays concerné, dans des lieux choisis pour des raisons symboliques ou, plus prosaïquement, pour permettre au ministre qui la préside de mettre en scène sa stature internationale sur la scène locale. Bref, une présidence constitue un faire-valoir appréciable pour les responsables politiques qui en sont les acteurs. Cela n'exclut évidemment pas des ambitions plus substantielles. La tribune qui est offerte aux gouvernements leur permet d'attirer l'attention sur des thèmes qui leur sont chers : l'environnement pour la Suède, la compétitivité internationale pour le Royaume-Uni, les relations avec l'Amérique du Sud pour l'Espagne ou, plus récemment, la Méditerranée pour la France de M. Sarkozy.

Mais quel est l'impact de ce moment de gloire éphémère sur les politiques européennes? La réalité est qu'il est généralement faible et qu'il va s'amenuisant.

L'activité de l'Union est en effet régie par des règles complexes, qui partagent le pouvoir entre les trois institutions « politiques » que sont la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement. C'est à la première qu'il revient de proposer des textes législatifs. Et comme toute décision communautaire, quelles qu'en soient les modalités, requiert un large consensus, le pays qui détient la présidence est tributaire des positions des autres gouvernements. Certes, le Conseil et le Parlement peuvent inviter la Commission à prendre des initiatives, et ils ne s'en privent pas, mais ce pouvoir ne peut être exercé que collectivement : on a vu avec quelle difficulté le président Sarkozy a obtenu au dernier Conseil européen que soit organisée une discussion sur l'hypothèse d'une réduction de la TVA aux produits pétroliers. La marge de manœuvre d'une présidence est donc réduite : elle peut suggérer des thèmes nouveaux, pas les imposer. De même, une fois lancée, la lourde machine communautaire est comme un paquebot : il n'est pas facile de lui faire changer de cap. Une présidence hérite ainsi de dossiers préparés par ses prédécesseurs et sur lesquels elle ne jouit pas nécessairement d'une grande influence.

Les autorités françaises le savent et c'est pourquoi les priorités qu'elles ont assignées à leur présidence s'insèrent dans une programmation de longue haleine. L'énergie, et surtout l'environnement, font l'objet d'initiatives européennes depuis

plusieurs années : les principales ambitions en matière de développement durable (réduction de 20 % des gaz à effets de serre, passage à 20 % des besoins satisfaits par le recours à des énergies renouvelables) ont été fixés sous présidence allemande, sur proposition de la Commission. Le principe d'un bilan de santé de la PAC a été arrêté en 2005. Quant à l'« objectif majeur » en matière de défense (se doter d'une force d'intervention de 60 000 hommes qui pourrait être déployé pendant un an), il remonte, lui, à près de 10 ans !

D'autre part, la présidence est de plus en plus encadrée. Avec l'élargissement et le développement progressif des activités de l'Union, le poids administratif et logistique de l'exercice est devenu considérable. Pour y faire face, tout en facilitant la continuité de l'activité européenne, le recours à des formes de direction collégiale s'est développé. Des formules de « Troïka » ont été mises en place au niveau de la représentation internationale ; depuis 2007 on a même introduit un mécanisme de « trio » au sein duquel coopèrent les trois pays qui se succèdent à la barre pendant une période de 18 mois. Dans le même souci de continuité, le projet de traité constitutionnel et le traité de Lisbonne prévoyaient l'un et l'autre l'institutionnalisation d'une présidence du Conseil européen d'une durée de deux ans et demi. Enfin, le processus de construction progressive du consensus qui caractérise la décision européenne prend souvent la forme de programmes législatifs pluriannuels assortis d'un calendrier précis : on se rappellera le programme « marché intérieur » lancé par la Commission Delors – une liste de près de 300 directives à adopter au cours d'une période de huit ans – ou, plus près de nous, les programmes de Tampere et d'Amsterdam en matière de coopération judiciaire.

Avec tous ces aménagements, la présidence est condamnée à jouer un jeu collectif si elle entend obtenir des résultats. On est plus proche de la présidence tournante du Conseil fédéral suisse que la « présidence impériale » d'un George W. Bush. Certes, dira-t-on, elle conserve la maîtrise des débats au sein du Conseil ; elle pourrait mettre les prérogatives dont elle dispose au service de sa vision de l'Europe. Mais à ce niveau aussi, on constate un écart entre le discours et pratiques : on a plus voté au cours des présidences danoise ou britannique qu'au cours des présidences portugaise ou luxembourgeoise, bien que ces pays figurent au nombre des partisans déclarés de la « méthode communautaire ».

Les données dont on dispose montrent que les priorités d'une présidence ne trouvent souvent qu'un faible écho dans l'activité de l'Union. Il ne suffit pas qu'un chef d'Etat ou de gouvernement affiche son intérêt pour une question pour que cela se traduise par un grand nombre de propositions nouvelles dans le domaine en question – à moins que la Commission ne profite de la « fenêtre d'opportunité » qui s'ouvre à elle pour avancer ses pions. Il n'y a pas non plus de corrélation manifeste entre les préférences d'une présidence en exercice et le nombre de décisions adoptées dans les domaines auxquels elle accorde une importance particulière. À l'inverse, les contraintes du calendrier communautaire font qu'un pays peut avoir à assurer l'adoption de mesures pour lesquelles il n'éprouve qu'un enthousiasme modéré. Ainsi, au cours des dernières années, c'est sous présidence luxembourgeoise et irlandaise qu'ont été adoptées le plus grand nombre de mesures d'harmonisation fiscale, alors que ces deux pays sont généralement soucieux de protéger leur avantage comparatif en la matière. De même, la présidence irlandaise a été une des plus « prolifiques » sur le terrain de la sécurité et de la justice, alors même que Dublin a obtenu de nombreuses dérogations dans ce domaine.

Faut-il en conclure que la fonction présidentielle est avant tout de nature protocolaire ? Ce serait aller trop loin. A l'évidence, le président en exercice ne dispose que d'une autorité limitée. Mais cela lui permet parfois de faire la différence. Où en serait l'Europe aujourd'hui si, en juin 1985, le président du conseil italien, Bettino Craxi, n'avait choisi de faire voter le Conseil européen – pour la première fois de son histoire – pour approuver la proposition de convoquer une conférence intergouvernementale, suscitant la colère de Margaret Thatcher ? Dans les mois qui suivirent, la préparation de l'Acte unique européen, première d'une longue série de réformes du traité de Rome, fut grandement facilitée par la présidence luxembourgeoise, qui fit l'objet d'un chœur de louanges. « Petit pays, grande présidence », écrira à ce propos Jacques Delors dans ses mémoires.

Cela illustre un aspect essentiel de la fonction : si la présidence peut jouer un rôle appréciable, c'est surtout en qualité de « facilitatrice ». Contrairement à ce que pourrait faire croire la rhétorique à laquelle on a souvent recours en début de semestre, son apport se mesure moins aux idées qu'elle injecte dans les débats européens qu'à sa capacité de faire siennes les priorités de l'Union et à faire progresser des dossiers ouverts par ses prédécesseurs. Le secrétaire d'Etat aux

affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet, fin connaisseur de la machine communautaire, l'a parfaitement compris : « Les priorités françaises sont avant tout des priorités européennes », a-t-il récemment déclaré. Une profonde connaissance des dossiers et de l'état des négociations en cours, ainsi que des talents de médiateur, sont les principales qualités pour briller dans ce contexte. Cette forme de « *soft leadership* » peut avoir son prix : pour parvenir à un accord, le pays qui détient la présidence est parfois amené à mettre en sourdine ses intérêts nationaux. Gerhard Schröder l'a appris à ses dépens en 1999 lorsqu'il a dû accepter de nombreuses concessions pour arracher un compromis sur les perspectives financières qui devaient encadrer le processus d'élargissement (l'« agenda 2000 » dans le jargon communautaire). Une des légendes qui court sur les âpres négociations de Nice est précisément qu'il entendait à cette occasion rendre à la France la monnaie de sa pièce...

Lorsque l'on essaie de mesurer de façon précise l'apport d'une présidence, on s'aperçoit que ses résultats tiennent souvent en large mesure à des éléments qui lui échappent. Si la présidence espagnole de 2002 a vu l'adoption de nombreuses décisions en matière de sécurité et de justice, c'est moins en raison de l'intérêt traditionnel de l'Espagne pour ce domaine sensible que parce que nous étions au lendemain des attentats du 11-Septembre, qui ont convaincu les gouvernements européens de la nécessité d'une coopération accrue dans la lutte contre le terrorisme. De même, si l'on porte au crédit de la présidence allemande de 2007 un accord sur la relance des réformes institutionnelles, qui devait aboutir six mois plus tard au traité de Lisbonne, le véritable catalyseur de ce processus a été l'élection de Nicolas Sarkozy, qui n'avait pas caché sa préférence pour la formule du « mini-traité ».

Dans le cas de la présidence française, peut-être ce choc exogène a-t-il déjà eu lieu. En rejetant le traité de Lisbonne par une nette majorité le 12 juin, les Irlandais ont donné un nouveau coup d'arrêt aux réformes. L'Europe se retrouve brutalement confrontée à ses contradictions : on veut donner la parole au peuple, mais celui-ci saisit l'occasion pour dire sa défiance à l'égard de ceux qui le gouvernent. On entend protéger le droit pour chaque Etat de préserver certaines valeurs qui lui paraissent essentielles, mais cela aboutit à mettre en échec la volonté du plus grand nombre. Il ne sera pas facile de surmonter ces difficultés. Et les autorités françaises vont devoir investir une partie importante de leur énergie

et de leur capital politique pour y parvenir, ce qui les conduira vraisemblablement à s'écarter pour partie du programme qu'elles s'étaient tracé. Elles ne parviendront à remettre à l'eau le navire européen que si elles gardent à l'esprit le cocktail qui fait le succès d'une présidence : compétence technique, capacité d'écoute et persévérance. A l'évidence, des règles du jeu qui n'ont pas grand chose à voir avec l' « exercice solitaire du pouvoir » auquel on associe traditionnellement la présidence dans la V<sup>e</sup> République. M. Sarkozy et ses ministres sauront-ils jouer cette partie dans un registre si différent de celui dans lequel ils opèrent au niveau national ? Réponse dans six mois.

***Renaud Dehousse est directeur du Centre d'études européennes et professeur Jean Monnet à Sciences Po***