

Juin 2008

La présidence allemande du Conseil de l'Union européenne en 2007 : bilan et facteurs de succès

Daniela Kietz

La présidence allemande du Conseil a été considérée comme une réussite. Daniela Kietz, chercheur à la SWP dans le groupe de recherche sur l'intégration européenne, s'interroge sur ce qu'a été la marge de manœuvre réelle de la présidence allemande et sur la « transposabilité » des facteurs de réussite de celle-ci à d'autres présidences.

Analyser et évaluer les travaux des présidences du Conseil peut contribuer, grâce à l'identification des facteurs de succès et des « bonnes pratiques », à améliorer globalement le mode de fonctionnement du système du Conseil de l'Union européenne.

Les capitales européennes, les médias ainsi que les institutions de Bruxelles ont qualifié pour une large part de positif le bilan de la présidence allemande de l'Union européenne.¹

En dépit de circonstances défavorables et de la diversité des attentes, la présidence allemande est parvenue à un consensus entre les États membres de l'Union européenne sur les questions fondamentales liées à l'intégration européenne (réforme du Traité consti-

tutionnel), sur des projets stratégiques et de long terme (politique énergétique et climatique) ainsi que sur une multitude de projets législatifs en cours. Elle a en outre négocié des compromis avec d'autres organes de l'Union européenne.

En raison du grand éventail des tâches qu'a dû traiter cette présidence, et au vu du bilan général de son action, l'exemple allemand se prête parfaitement à une analyse des facteurs essentiels qui expliquent les réussites des bons offices des présidences du Conseil de l'Union européenne.² Ces facteurs permettent également d'analyser les forces et les faiblesses potentielles des futures présidences.

¹ Cf. Daniela Kietz/Volker Perthes (éditeur), Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, n°S 24/07, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) : Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung, Munich, CAP Analyse 6/2007) ; Sebastian Kurpas/Henning Riecke : Is Europe Back on Track? Impetus from the German Presidency, CEPS Working Document n°273, juillet 2007, Centre for European Policy Studies.

**Daniela Kietz est chercheur à la SWP
(Stiftung Wissenschaft und Politik)**

² Les explications suivantes sont un résumé des résultats de l'étude Kietz/ Perthes (éditeur), Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft, SWP-Studie, n°S 24/07, cf. note de bas de page 1.

Gérer, représenter, piloter, concilier: fonctions des présidences du Conseil de l'Union européenne

Le système de Conseil de l'Union européenne prévoit que les pays assurant la présidence³ assument toute une série de fonctions en parallèle.⁴ La présidence doit veiller à une organisation et à une coordination efficaces des dossiers du Conseil ainsi qu'aux bonnes relations interinstitutionnelles entre le Parlement européen et la Commission. Elle représente, en commun avec le Haut Représentant pour la PESC et le Commissaire chargé des relations extérieures, l'Union dans les questions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune vis-à-vis des pays tiers dans toutes les affaires extérieures. Elle doit au quotidien engager des discussions et garder à l'esprit les objectifs européens convenus avec l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. Elle doit en outre veiller à ce que les délégations des États membres mettent au second plan leurs intérêts nationaux de court terme, liés à des tactiques électorales. La présidence du Conseil est également chargée de démontrer la capacité d'agir de l'Union aux citoyens européens, aux médias et aux acteurs du monde politique par une mise en scène, une dramaturgie et une symbolique sophistiquées - à la fois des négociations et des résultats des négociations.

La fonction centrale de la présidence du Conseil demeure toutefois la recherche de consensus entre les positions des États membres de l'Union européenne lors des négociations conduites au sein du Conseil. Elle agit également en qualité de négociatrice missionnée par le Conseil lors des négociations interinstitutionnelles entre le Conseil et le Parlement ainsi qu'entre le Conseil et les États tiers dans le cadre des négociations avec l'étranger. Outre les efforts de conciliation engagés lors des sessions des différentes formations du Conseil, la présidence est également chargée de rechercher un consensus lors de discussions bilatérales dites « de confessionnal » afin de

sonder les positions des acteurs participant à la négociation. Un autre instrument consiste à mandater un groupe d'experts (« amis de la présidence ») ou à former des organes composés de représentants d'États membres partageant la même opinion et qui sont chargés d'élaborer des propositions de compromis en parallèle avec les négociations dans des instances du Conseil pour permettre ainsi d'accélérer les négociations.

La présidence essaie enfin d'agir en règle générale en qualité d'initiatrice de nouveaux projets et de lancer des initiatives pour régler des problèmes virulents « dans le cadre des programmes en cours » ou de formuler de nouveaux objectifs « en dehors du cadre des programmes en cours ». L'agenda politique de l'Union européenne étant prédéfini à long terme par divers instruments de planification pluriannuels, la marge de manœuvre restante pour la mise en œuvre de ses propres projets est plus faible que ce que l'on pense communément.

Limitations de l'action de la présidence du Conseil

Lors de l'exercice de ses diverses fonctions, une série de limitations générales, structurelles, matérielles et procédurales viennent réduire la marge de manœuvre de la présidence du Conseil.

Premièrement, la présidence est soumise à des limitations liées à la politique intérieure de son pays. Elle doit constamment prendre en compte les idées, critiques et demandes du Parlement, des groupes parlementaires et des partis, des collectivités territoriales, mais aussi de l'opinion publique dans la planification et l'exercice de son mandat. Il lui faut ainsi prévenir les conflits potentiels entre les ministères lors du traitement de dossiers transversaux, grâce à des procédures de coordination interministérielles.

Deuxièmement, chaque présidence s'engage à mettre en application l'agenda politique en cours de l'Union européenne. Les conditions fixées dans les programmes de travail des organes de l'Union européenne limitent considérablement la marge de manœuvre de la présidence. Des événements externes imprévisibles (conflits, guerres, catastrophes naturelles, etc.) accaparent en outre une partie des ressources de la présidence au détriment de la planification initiale.

Troisièmement, la présidence du Conseil de l'Union européenne est limitée à six mois. Cette durée est dans la plupart du temps déjà

³ Cf. pour l'essentiel Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace : *Taking Turns at the Wheel: The Presidency*, dans : dies. : *The Council of Ministers*, 2e édition révisée, Basingstoke 2006, p.133-161 ; Jonas Tallberg : *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge 2006.

⁴ Pour un résumé détaillé des fonctions ainsi que pour la méthode utilisée pour l'évaluation des présidences du Conseil, voir Daniela Kietz, « Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrates », dans : Kietz/Perthes, *Handlungsspielräume*, cf. note de bas de page 1.

consacrée à l'avancement de négociations en cours, et à la conclusion de projets que les présidences précédentes ou d'autres acteurs européens ont déjà considérablement encouragés.

Quatrièmement, la présidence du Conseil n'est qu'un acteur parmi d'autres dans la procédure décisionnelle européenne. Elle agit aux côtés de la Commission, du Parlement européen et d'autres délégations nationales qui, le cas échéant, font valoir leurs intérêts « vitaux » et « institutionnels », en partie difficiles à concilier sur certains dossiers.

Un bilan de conciliation positif

Le bilan de la présidence allemande est pour une large part positif dans la plupart des dossiers,⁵ et ce en dépit de limitations diverses.

La présidence a fait preuve d'une grande capacité de gestion dans la plupart des domaines politiques. Les organes de travail ont été dirigés de manière ciblée et rigoureuse, même lorsque le rythme mettait parfois à rude épreuve les plus petites délégations (comme dans la politique d'immigration ou de justice). Ce premier bilan n'est pas surprenant au vu du niveau d'expertise de tous les services techniques du gouvernement fédéral allemand et des gouvernements des länder, développé durant plus d'un demi-siècle, et des expériences acquises lors de l'organisation des présidences précédentes et des vastes ressources administratives du plus grand État de l'Union européenne.

Les résultats de la présidence allemande sont plutôt mitigés pour ce qui est de l'avancement à long terme des sujets de négociation controversés. En matière de politique d'immigration, la présidence allemande a donné l'impression qu'elle différerait délibérément le traitement de divers aspects liés à l'immigration légale pour motifs économiques – un thème très sensible de la politique intérieure en Allemagne – ou que Berlin contribuait peu à clarifier les « débats conceptuels », le gouvernement fédéral allemand n'étant pas en mesure de revenir sur sa propre position aux yeux de tous.

La présidence allemande se distingue principalement par la recherche de compromis

et par le nombre exceptionnellement élevé de nouveaux projets lancés durant son mandat. Assumant le rôle de médiatrice déterminée, la présidence allemande est parvenue à négocier de difficiles compromis. Cette capacité de conciliation a renforcé la position de l'Allemagne au Conseil des Ministres ainsi que ses prérogatives en matière de direction⁶ dans l'Union européenne, également au-delà de la présidence du Conseil. Outre sa crédibilité en tant que médiatrice, d'autres facteurs ont contribué au succès de l'Allemagne : la minimisation des différences nationales durant la présidence, une véritable définition des priorités, un nombre infiniment élevé de consultations bilatérales et de rencontres informelles et, par dessus tout, l'engagement résolu et personnel de la Chancelière fédérale et du ministre des Affaires étrangères dans des domaines extrêmement sensibles tels que la politique énergétique et climatique, la politique adoptée à l'égard du Moyen-Orient et la révision du traité constitutionnel. Ces aspects seront détaillés plus précisément ci-après.

Servir de médiateur équitable, contourner le soupçon de partialité

La perception de la présidence comme équitable et impartiale est déterminante pour la formulation d'un compromis susceptible d'aboutir à un consensus lors de négociations. L'exercice d'équilibriste auquel s'est prêtée la présidence, entre sa fonction de médiatrice et la représentation des intérêts nationaux, a été un thème sensible. De nombreux acteurs et observateurs craignaient en effet que l'Allemagne, le plus « grand » État membre, ne privilégie fortement ses propres intérêts. L'expérience montre en effet que les petits États membres sont souvent de meilleurs médiateurs que les grands États membres, ces derniers ayant plus de difficultés à avoir la neutralité requise en raison des intérêts particuliers et des exigences de coordination en matière de politique intérieure. La plupart des observateurs ont encore en mémoire l'exemple de la présidence britannique de 2005. En raison des intérêts nationaux et des limitations afférentes, le gouvernement britannique n'a été en mesure d'agir que de manière limitée lors de négociations

⁵ Pour une analyse détaillée des exigences posées à la présidence allemande dans certaines politiques, de ses limitations d'action dans l'exercice de ses fonctions, nous vous renvoyons aux articles de Kietz/Perthes, *Handlungsspielräume*, cf. note de bas de page 1.

⁶ A propos du concept de direction (accompagnement) : Eckhard Lübke : *Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann*, SWP-Studie, n° S 30/2007, Berlin, novembre 2007. Cf. également : Eckhard Lübke : « Europa braucht Führung », dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 13 décembre 2007.

importantes (par exemple dans celles relatives aux perspectives financières 2007-2013).⁷

Remplir correctement la fonction de conciliation présuppose que le gouvernement chargé de la présidence règle au préalable le conflit entre la représentation d'intérêts nationaux par sa délégation au Conseil et l'obligation d'impartialité de la présidence. Dans les domaines où la présidence fait valoir un intérêt national fort, celle-ci doit le présenter explicitement à l'ensemble des délégations du Conseil et répondre aux réserves des États-membres avant le début de son mandat en prenant des mesures susceptibles de mettre ses partenaires en confiance.

À la surprise de nombreux observateurs, la présidence allemande est parvenue à formuler des propositions de compromis acceptables pour le Conseil, en dépit de ses propres intérêts, ces propositions reflétant les avis d'une grande majorité des délégations. Dans certains cas, la présidence est parvenue à éviter avec habileté, grâce à des instruments éprouvés, des conflits d'intérêts potentiels qui apparaissaient en raison de préférences nationales marquées. Ils ont par exemple été contournés par l'intermédiaire des institutions européennes. Le gouvernement fédéral allemand avait ainsi fait en sorte d'obtenir, dans le cadre de la politique d'immigration, dès la présidence finnoise du Conseil en 2006 que la Commission soit mandatée par le Conseil européen pour présenter un rapport relatif à l'immigration aux frontières extérieures orientales de l'Union européenne. Une présidence orientée vers la réussite, qui souhaite concilier ses intérêts nationaux propres et son rôle de médiateur, doit par conséquent commencer bien avant son mandat officiel. L'exemple du « groupe de Madrid » des « amis de la Constitution » montre comment la présidence peut faire représenter sa propre position et ses priorités par des groupes issus des États membres partageant les mêmes opinions, sans menacer sa crédibilité en tant que médiatrice équitable.

Si, malgré tout, des intérêts nationaux poursuivis ouvertement ont suscité un tollé au Conseil (voir par exemple la position de l'Allemagne approuvant la levée des sanctions à l'encontre de l'Ouzbékistan), le gouvernement fédéral allemand a réagi rapidement et s'est montré prêt à un compromis pour prévenir toute perte de crédibilité qui aurait

alors également entaché sa capacité de conciliation dans d'autres dossiers.

Pour parvenir à un compromis relatif à de nouveaux projets lancés par le gouvernement fédéral allemand durant un mandat, il semble fondamentalement nécessaire que l'initiative soit considérée par les autres acteurs européens comme une réponse effective à un problème européen existant, que la présidence du Conseil a identifié. Dans ce cas également, le pays assurant la présidence doit convaincre les États-membres, si possible avant le début de son mandat et parfois en passant par des acteurs tiers, que le projet qu'il souhaite n'est pas uniquement dans son intérêt propre. La littérature spécialisée avance comme argument que, au vu de la programmation existante en Europe, la marge de manœuvre de la présidence est faible pour proposer des projets totalement novateurs. Contrairement à cette affirmation, la présidence allemande est parvenue à ouvrir activement la voie à des initiatives propres dès 2006 dans les coulisses du Conseil et en coopération avec la Commission. Plusieurs d'entre elles ont même pu être mises sur l'agenda européen. Le transfert de grandes parties du traité de Prüm dans le cadre juridique européen – une initiative en grande partie allemande pour améliorer l'échange des données entre les polices – a par exemple pu être présenté comme projet « européen » par la présidence allemande bien avant le début de son mandat grâce à un grand travail de persuasion.

Minimiser les différences intraétatiques

Des conceptions concurrentes au sein même du pays de la présidence peuvent influencer sa capacité d'action au niveau européen et le gêner dans l'exercice de ses fonctions. Lorsque des ministères affichent des positions opposées sur un objet de négociation, la présidence du Conseil ne peut pas faire avancer les dossiers correspondants - ou uniquement au prix de grandes frictions au sein de son propre gouvernement. Les différences entre les partenaires d'un même gouvernement de coalition, entre différents niveaux gouvernementaux au sein d'un État ou entre le gouvernement et le parlement peuvent également avoir des répercussions négatives sur la capacité d'action. Dans certains États membres comme au Danemark, il est de règle de convenir d'une véritable trêve politique entre tous les partis représentés au Parlement et le gouvernement durant la période de la

⁷ Cf. Kai Oppermann : Die britische Ratspräsidentschaft 2005 : Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen, dans : *Integration* 1/2006, p. 23-37.

présidence. C'est précisément dans les pays où le parlement national dispose d'un grand droit de regard dans la formulation de la politique européenne - et où le gouvernement est en comparaison davantage limité dans son action- que les acteurs nationaux se mettent d'accord pour donner une plus grande marge de manœuvre au gouvernement durant sa présidence.

Dans le cas de l'Allemagne, les différences au niveau national n'ont eu qu'un impact ponctuel sur la capacité de conciliation de la présidence. Il s'est agi la plupart du temps de conflits interministériels et de politique partisane au sein du gouvernement de coalition qui n'ont limité que par intermittence la capacité d'action de la présidence. Mentionnons ici à titre d'exemple les litiges impliquant le ministre fédéral de l'Économie et de la Technologie (CSU) et le ministre fédéral de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire (SPD) à propos de la réduction des émissions polluantes des véhicules automobiles. De tels conflits de compétences dus à la séparation des services ne sont toutefois parvenus que très rarement aux yeux de tous les acteurs, et n'ont par conséquent pu être utilisés que tout aussi rarement par ces derniers. Les ministères à Berlin ont de toute évidence engagé des efforts intenses afin d'éliminer ces conflits au moins durant la période de la présidence afin de préserver la crédibilité et la capacité d'action de l'Allemagne, en tant que médiatrice neutre au niveau européen.

Définir et évaluer clairement les priorités, concentrer les ressources consacrées à la conciliation

Un autre facteur s'est révélé particulièrement important pour ces réussites de conciliation : la concentration stratégique des ressources consacrées à la conciliation sur des priorités clairement définies par la présidence.

Une définition précoce des priorités et des objectifs est la condition essentielle à leur hiérarchisation et à la concentration efficace des ressources de gestion et de conciliation ainsi qu'à l'élaboration de stratégies pour les mettre en application. Cette phase se caractérise également par une coordination avec les présidences précédente et suivante afin de garantir la cohérence et la continuité de la politique européenne. Dans cette perspective, des entretiens de planification doivent également être organisés avec la Commission car cette dernière est responsable

des programmes législatifs annuels et doit orienter à partir de cela les travaux du Conseil. Des procédures de coordination doivent être mise en oeuvre, en phase avec les calendriers interinstitutionnels relatifs aux négociations en cours et les programmes pluriannuels du Conseil européen, et synchronisées avec les activités des divers services compétents de l'administration du pays assurant la présidence (qui doivent eux-mêmes se coordonner). Les préparatifs et la planification de la présidence allemande ont commencé au niveau national après le changement de gouvernement de l'automne 2005. Grâce à une coopération intensive, il n'y a eu presque aucune discontinuité avec les travaux de la présidence finnoise.

La présidence allemande a accordé, durant son mandat, la priorité absolue à la réouverture des négociations relatives au Traité constitutionnel. Pour garantir sa réussite, la présidence allemande a également accepté de très vastes compromis dans d'autres négociations avec des pays comme la Pologne (dans les dernières négociations qui ont échoué avec la Russie concernant un nouvel accord de partenariat et de coopération) et la France (dans les négociations de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha). Dans le conflit lié au Traité constitutionnel puis ce qui a été nommé le traité modificatif ou traité de Lisbonne, l'approbation de la France a revêtu une importance centrale. Cette forme d'évaluation du poids relatif des compromis a uniquement été possible grâce au fait que les ministères du gouvernement fédéral allemand, en charge des négociations, se sont entendus en amont sur la stratégie à adopter et ont ensuite coordonné (ou fait coordonner) leurs actions durant les négociations par la Chancellerie fédérale.

Consulter toutes les parties

Le niveau relativement élevé d'inclusivité, c.-à-d. l'association du plus grand nombre d'États membres possible, qu'ils soient grands ou petits, avant la négociation, a eu un effet positif sur les activités de conciliation. L'utilisation exhaustive des consultations bilatérales et des rencontres informelles a en outre contribué à la réussite de la présidence allemande à tous les niveaux opérationnels, dans les différents domaines politiques.

Depuis le dernier élargissement, les délégations se plaignent au Conseil du fait que la prise de décision est devenue extrêmement difficile en raison du nombre croissant des États membres qui font usage de leur droit de

veto. Cet aspect a totalement modifié l'atmosphère des négociations dans les instances de travail du Conseil. Le temps où un petit groupe de connaisseurs pouvait parler de manière relativement libre et détaillée fait partie du passé, du moins pour le cercle formel des 27. Le transfert des négociations et des processus de recherche de compromis vers d'autres instances que celles de ce cadre exigu et formel n'est par conséquent pas forcément l'expression du mépris envers le système du Conseil mais plutôt la manifestation d'une adaptation à la nouvelle situation au Conseil. Lors de la présidence allemande, il est clairement apparu que, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que pour la collaboration entre les polices et en matière de droit pénal, avec 27 États membres, la prise de décision à l'unanimité au sein du Conseil constituait une gêne importante pour le travail de la présidence. Dans ce dernier domaine, de nombreuses mesures ultrasensibles étaient soumises à un délai très serré pour la prise de décision. La présidence allemande a proposé dans ce cadre toute une série de compromis grâce à des consultations intensives non seulement aux niveaux inférieurs des groupes de travail du Conseil mais aussi directement entre les ministres et les secrétaires d'État. Le succès des consultations conduites en petits groupes informels constitue néanmoins a contrario une déclaration d'échec pour les modalités de décisions formelles fixées jusqu'ici au sein du Conseil.

Les présidences de « plus petits » États disposant de moins de ressources seront moins en mesure que l'Allemagne d'organiser de vastes consultations sur une large palette de dossiers pour accélérer le processus de décision. Les États qui ont adhéré récemment ne disposent en outre pas d'une expérience comparable en matière de conduite des négociations et d'élaboration de compromis. Ces différentes conditions permettent d'identifier clairement les limites du système de rotation en vigueur pour certaines procédures de décision déjà établies.

Une élite engagée, une équipe présidentielle compétente

L'exemple allemand a montré notamment l'importance d'une expertise forte, des relations personnelles de longue date et, en particulier, de l'engagement des acteurs-clés de la présidence pour le bon déroulement et la réussite des négociations. La présidence

allemande a pu profiter, dans les organes essentiels à la préparation, la planification et la réalisation de la présidence, de l'expertise étendue de l'Union européenne et, également, de l'expérience désormais longue d'un demi-siècle en matière d'organisation des présidences.

Il faut en outre souligner que la combinaison de l'expertise et de l'engagement personnel a été déterminante non seulement au niveau des hauts fonctionnaires dans les ministères mais aussi au niveau des chefs de gouvernement, des ministres et des secrétaires d'État, pour la réussite des conciliations au sein du Conseil et face au Parlement européen. Ce facteur de réussite a pu être observé de manière manifeste durant la présidence allemande à travers le comportement et l'engagement de la Chancelière fédérale et du ministre des Affaires étrangères mais aussi de l'ensemble des acteurs de la politique intérieure et de la justice.

Les résultats positifs dans le cadre des négociations relatives au Traité constitutionnel, à la politique climatique et commerciale (espace économique transatlantique) sont dus pour une large part à l'engagement direct et aux bonnes relations de la Chancelière fédérale avec différents chefs d'État et de gouvernement. La démarche adoptée dans l'initiative pour un espace économique transatlantique montre qu'une responsable de gouvernement a été en mesure de gagner l'accord de ses partenaires européens pour un nouveau projet grâce à un engagement personnel et une stratégie adaptée.

Le fort engagement personnel de la Chancelière fédérale, de la gestion à la coordination d'un grand nombre de dossiers depuis la Chancellerie, que ne peut pas être considéré comme allant de soi, si l'on compare la présidence allemande avec d'autres présidences. Pour l'avenir, on peut de ce point de vue émettre des doutes quant à la capacité des gouvernements qui font clairement preuve d'euro-scepticisme. Il leur sera en comparaison plus difficile, en assumant la présidence du Conseil, de mettre en œuvre un programme convaincant.

Limites de la « transposabilité » : la question de la transparence

Parmi les plus grandes réussites de la présidence allemande, il est possible de citer la déclaration de Berlin et le mandat portant sur la négociation du traité de Lisbonne. Bien que les facteurs de réussite cités ci-avant puissent servir de bonnes pratiques

communes pour les futures présidences, il faut se demander si la démarche choisie par la présidence allemande de conduire des négociations secrètes pourrait servir de modèle dans d'autres cas.

Cette approche va en effet à l'encontre de la transparence demandée par les citoyens. La haute confidentialité des négociations s'est certes avérée nécessaire pour atteindre un accord entre les 27 gouvernements des États membres dans une situation ultrasensible du point de vue politique. Grâce à l'accord visant à convoquer une Conférence intergouvernementale, la présidence allemande a réussi à ce que tous les États s'engagent sur un objectif politique : l'élaboration dans les plus brefs délais d'un traité modifié. Cette réussite signifie toutefois dans le même temps l'échec de l'objectif fixé à l'origine lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001 et qui stipulait que les questions fondamentales liées à l'intégration européenne ne seraient plus discutées à huis clos en petit groupe.

Il paraît ainsi évident qu'une fonction de conciliation qui satisfasse toutes les parties ne peut être obtenue en cas de crises institutionnelles qu'au prix de la transparence extrême (par ex. par la méthode de la convention) ou d'une forte opacité.⁸ Si l'on choisit la première variante – le nouveau traité permet explicitement cette procédure (article 48 TUE), il est plus facile de parvenir à concilier la disparité des intérêts dans la mesure où cette fonction est mise en place en commun avec des acteurs qui ne sont pas soumis à des directives reçues des États membres mais qui sont dignes de confiance et peuvent agir dans l'intérêt commun de tous les participants. Si les États membres utilisent en revanche la dernière variante des négociations secrètes, le risque est alors grand que non seulement les négociateurs mais aussi la présidence dans sa globalité perdent le sens des réalités et négocient en perdant de vue les intérêts et les besoins des sociétés civiles. Les citoyens risquent alors de sanctionner une telle attitude lors des élections en se détournant encore davantage des partis établis et en donnant leur voix aux partis populistes et extrémistes.

Limites dans l'élaboration de politiques communes : le premier trio présidentiel

Durant le programme commun de dix-huit mois, les gouvernements de la première présidence tripartite ont bénéficié de conditions favorables à une entente relativement facile. Première dans l'ordre à assumer la présidence, membre affichant le plus grand nombre d'ambitions et le plus expérimenté, l'Allemagne a incontestablement exercé la plus grande influence dans l'élaboration du programme à long terme avec ses conceptions pour son programme de travail durant les six premiers mois. Le Portugal avait clairement moins d'ambition et le gouvernement slovène était ouvert à toute assistance pour la préparation de sa première présidence du Conseil. La collaboration dans la mise en application opérationnelle a toutefois été plus limitée. L'organisation de la présidence de manière tripartite ne semble pouvoir améliorer la gestion du système du Conseil que de manière marginale, d'autant plus que l'entente sur un programme commun ne va pas toujours de soi, et dépend de la configuration du trio.

Certains cas ont nécessité un accord étroit entre les trois membres de l'équipe. Le calendrier de l'Allemagne pour que la négociation du traité de Lisbonne par une conférence intergouvernementale a du être déterminé avec le Portugal. Lisbonne avait toutefois laissé entendre dès le départ qu'elle ne serait prête à organiser une telle conférence au cours de sa présidence qu'à la condition que le gouvernement fédéral allemand adopte, durant sa présidence, un mandat clair, limité à quelques sujets de négociations et qu'il parvienne dans la mesure du possible à un accord initial sur les points les plus controversés. En matière de politique de développement, de politique intérieure et de justice, des programmes à part de dix-huit mois ont été établis sous l'égide des ministères allemands compétents en accord avec les ministères correspondants des deux autres États – l'influence allemande semble une nouvelle fois avoir été déterminante. En matière de politique intérieure et de justice, la présidence tripartite a procédé à une sorte de répartition des tâches. Les préparatifs liés à l'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux États membres ont ainsi été menés essentiellement par le Portugal.

⁸ A ce propos également : Wolfgang Wessels/Anne Faber : Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet‘? Die Entstehung der ‚Road map‘ zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft, dans : integration 4/07, p. 370-381.

Les critiques adressées à la présidence tournante du Conseil ne concernaient dans les années passées pas toutes les formations de Conseil et les politiques de la même manière. Elles se concentraient avant tout sur la PESC. La question de savoir s'il est possible d'atteindre précisément dans la PESC la capacité réclamée depuis des années en matière de conduite politique ainsi que la cohérence et la visibilité nécessaires à son image à l'extérieur ne dépend pas seulement du regroupement de plusieurs présidences. Le programme de dix-huit mois fixe certes des objectifs, par exemple, pour la politique au Moyen-Orient – une priorité de la politique étrangère sous la présidence allemande. Toutefois aucune stratégie commune n'a été élaborée et encore moins mise en application. La disparité des intérêts et des ressources au sein de la présidence tripartite et le difficile accord sur la politique à adopter pour les régions instables comme le Moyen-Orient ont rendu les efforts de cohérence difficiles. Le Portugal avait davantage axé son attention en matière de politique étrangère sur les relations avec le Brésil. De la même manière, les travaux du groupe des trois pays se sont révélés désordonnés au sujet de l'Asie Centrale et de la politique de voisinage. Ces deux exemples témoignent que, pour davantage de continuité en matière de politique extérieure, une présidence permanente du Conseil, comme le prévoient les nouveaux traités, semble indispensable pour les relations extérieures.

Autres articles de la Fondation Friedrich-Ebert Paris

Vous pouvez télécharger ces articles sur le site de la FES www.fesparis.org/analyses

« **Le modèle de l'Etat social prévoyant** », Wolfgang Schroeder, Mai 2008

« **Le programme de Hambourg** », Programme politique du SPD, Mai 2008

« **Die Linke. Un nouveau parti dans le paysage politique allemand** », par Gero Neugebauer, Mars 2008

« **La dimension sociale de l'Union Européenne** » par Angelica Schwall-Düren, Mars 2008

« **Apprendre de nos voisins : Comment la Gauche à mené des reformes en Europe** », par Sebastian Jobelius, Février 2008