

Congrès AFSP 2009

Section thématique 19

La Présidence du Conseil de l'Union européenne dans tous ses Etats

Axe 1

Yves Buchet de Neuilly (Université Lille 2 – CERAPS)

yves.buchetdeneuilly@univ-lille2.fr

Heures et malheurs de la Présidence.

Ce que ne pas abuser d'une position dominante veut dire

La rotation égalitaire de la présidence du Conseil (européen et des ministres, ainsi que de leurs organes subsidiaires) de l'Union européenne est depuis longtemps l'objet de nombreuses critiques. D'une durée jugée trop brève (six mois) pour coordonner des actions d'envergure, elle est investie par des Etats dont les ressources et les capacités varieraient trop considérablement. Les derniers élargissements n'auraient fait qu'accroître ces difficultés et, en allongeant nettement la durée séparant deux présidences d'un même Etat, rendraient ce dispositif moins pertinent (dans sa logique égalitaire et protectrice des intérêts nationaux) et moins attractif.

Pour autant, malgré les nombreuses propositions de réformes qui ont jalonné les conférences intergouvernementales de révision des traités, la stabilisation de la présidence ou son transfert à une autorité supranationale se sont heurtés à de vives résistances des gouvernements nationaux et n'ont débouché que sur de modestes réformes institutionnelles.

Comment expliquer cet attachement des Etats membres, de leurs dirigeants et des hauts fonctionnaires, à l'exercice de cette fonction, si brève, si coûteuse et si rarement occupée ? Plaçant cette question en toile de fond, nous aborderons l'exercice et l'intérêt de la présidence sous l'angle des négociations et des processus décisionnels européens. Comment les représentants d'un Etat – ici la France au second semestre 2008 – investissent le rôle de présidence ? Dans quelle mesure leur vision du jeu, des tactiques envisageables, ou même leurs intérêts à agir, sont ils affectés par ce changement temporaire de position ?

Le système de rotation des présidences s'applique globalement (avec des arrangements qui en limitent parfois fortement les effets) à l'ensemble des secteurs d'activités de l'Union européenne. Comme ces secteurs sont structurellement différenciés, relativement autonomes et inscrits dans des historicités spécifiques, il serait assez probable et même logique, que le rôle de présidence s'exerce différemment d'un secteur à l'autre. En comparant l'accès à la position de présidence dans plusieurs secteurs – en particulier celui de la politique étrangère et de sécurité commune, second pilier du traité de Maastricht, et d'autres secteurs de l'action extérieure européenne, juridiquement ancrés dans le premier pilier – on peut observer des singularités et des points communs dans l'investissement du rôle de président et les négociations bruxelloises. D'une position à l'autre dans le jeu (de simple Etat membre, même

« grand », à la présidence) les ressources, les prescriptions de rôle, les attentes statutaires varient sensiblement, et renvoient à des processus d'apprentissage, d'appropriation et parfois de mise à distance qui informent eux aussi des conditions de l'action européenne.

Nouvelles contraintes, nouvelles ressources

« Question : Ce que vous avez entrepris pendant la période de présidence aurait-il été difficilement réalisable en dehors ?

Réponse : Ah oui, bien sûr ! Ah c'est impossible ! C'est complètement impossible ! Bien sûr. Tous les sujets qu'on a faits pendant notre présidence, on n'aurait jamais pu les faire passer hors de notre présidence. Hors d'une présidence, il faut une présidence un peu faible, une présidence qui est d'accord avec notre objectif, qui à la limite le reprend à son compte, ou vous laisse présenter un non papier et qui dit qu'elle le partage et du coup le secrétariat devrait travailler là-dessus. Vous êtes beaucoup plus fragile... Alors là c'est vrai. La présidence vous donne ce pouvoir énorme qui est de fixer l'ordre du jour. Et c'est un pouvoir considérable. »¹

La rotation semestrielle des présidences entre les Etats membres de l'Union européenne (qui n'est pas spécifique à l'UE ; on retrouve, par exemple, un dispositif comparable au Conseil de Sécurité des Nations-Unies ou encore, pour partie, au Conseil de l'Atlantique Nord) est un mécanisme dont l'impact sur les négociations bruxelloises peut être particulièrement significatif. Il ne s'agira pas évidemment de juger de la qualité des performances de telle ou telle présidence, mais de s'interroger sur les leviers qui permettent aux représentants d'un Etat accédant à la présidence de modifier le cours des négociations européennes.

Le contrôle de l'agenda

La force au jeu des présidences varie d'un secteur à l'autre des politiques européennes. Dans le domaine de la gestion des crises, qui relève du second pilier des compétences de l'Union – généralement qualifié d'« intergouvernemental » –, la position de présidence est clairement renforcée par le partage du droit d'initiative entre la Commission, le Secrétariat général du Conseil et les Etats membres. Même si les diplomates ne sont pas obligés d'attendre leur tour présidentiel pour mettre des projets sur la table, le statut de présidence leur offre une légitimité et un contrôle de l'agenda nettement supérieur qu'en temps ordinaires. Il n'est pas évident de faire endosser ses propositions par d'autres présidences – au premier semestre 2007, la présidence allemande avait, par exemple, peu apprécié et freiné l'initiative française d'opération militaire européenne au Tchad et en RCA. Pour la délégation d'un Etat porteur d'initiative, l'entrée en présidence est une délivrance et une course contre la montre :

« Comme on était présidence depuis le 1^{er} juillet, on a sorti le texte le mardi matin. On ne pouvait pas le sortir avant. Et réunion le 3. Et le lendemain, il y avait un enjeu opérationnel. Il fallait que le COPS valide un canevas, une procédure. Comme vous avez le mois d'août au milieu, il fallait lancer les travaux tout de suite. »²

En pratique, c'est souvent le secrétariat du Conseil qui introduit les initiatives, à la demande et sous le contrôle de la Présidence, puis qui fait circuler les propositions de compromis :

¹ Entretien avec un diplomate français du COPS, Bruxelles, janvier 2009.

² *Ibid.*

« Aucun texte ne sort sans qu'on le valide. C'est le principe. On l'infirmé parfois, mais c'est le principe. Donc la Présidence valide tous les textes qui sortent. [...] On demande au Secrétariat de développer des initiatives qui sans notre proposition n'auraient pas eu lieu. Concrètement on dit : « Il faut développer tel sujet ». Ensuite on suit avec le Secrétariat la façon dont il rédige, dont il organise sa réflexion, dont il se coordonne avec les autres instances, Commission et autres services au Secrétariat. Donc on suit tout ce processus. On a fixé dès le début une date ou une semaine ou deux semaines ou une échéance à laquelle ça doit être prêt et on a déjà planifié la négociation. »³

Le poids de la présidence, sa capacité à contrôler les textes, est alors en partie lié à la possibilité qu'ont les diplomates d'échapper à l'emprise du Secrétariat du Conseil, à imposer un rapport de force, une division du travail qui cantonne le secrétariat à une position subordonnée (« c'est bien d'avoir le secrétariat pour soutenir la présidence. C'est son rôle. Le secrétariat n'est pas censé intervenir pour contredire la présidence. D'ailleurs c'est la présidence qui lui donne la parole »⁴). L'exercice est évidemment délicat pour les représentants de « petits » Etats membres, nouvellement entrés dans l'Union européenne (s'exprimant sur la présidence Slovène, certains considèrent qu'elle « s'est faite totalement manipuler par le Secrétariat »⁵). Et pour y parvenir, les diplomates doivent comprendre (pour en jouer) les équilibres internes au secrétariat, car le Secrétariat général du Conseil, « ce n'est pas une structure monolithique, même si elle a un seul chef qui est Javier Solana. Il y a des directions générales, la VIII pour les questions militaires, la XIX pour les questions civiles, il y a l'Etat-major de l'UE. Donc c'est déjà plusieurs interlocuteurs. »⁶ Porteur d'une mémoire institutionnelle, ses membres sont généralement des experts dans la manipulation du langage et des dispositifs européens qu'ils ont largement contribué à construire (tout particulièrement dans le second pilier). Assurant de surcroît la continuité des dossiers, les hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil sont de sérieux rivaux de la Présidence, au quotidien, à Bruxelles.

« Un pays comme la France peut avoir une idée, mais cette idée doit être mise en langage européen, c'est-à-dire conforme avec ce qui peut être fait ici, avec l'équilibre Commission / Secrétariat général du Conseil, etc. Le Secrétariat est d'une aide précieuse pour transcrire les idées que la présidence peut avoir sous une forme exploitable pour l'Union européenne. »⁷

La force au jeu de la présidence n'est pas totalement acquise d'emblée. Elle se construit pour partie et se teste dans les premières interactions, avec les autres délégations, avec les hauts fonctionnaires du secrétariat général du Conseil. Si le poids du diplomate qui accède au fauteuil de président est largement lié au poids de l'Etat qu'il représente également, sa crédibilité dépend également de sa maîtrise pratique des règles du jeu et de la technicité des dossiers. Pour ne pas être pris à défaut, débordé par le secrétariat, le rôle de présidence s'apprend, des mois à l'avance ; « d'autres ont tenu ce rôle là avant, on est programmé pour le tenir et d'autres le tiendront juste après »⁸.

Le contrôle des textes, qui est la principale et la plus considérable ressource de la présidence dans le second pilier, ne consiste pas seulement à prendre des initiatives ou préparer des compromis. Comme le souligne à juste titre Jonas Tallberg, l'agenda européen est façonné (agenda shaping) à la fois par le travail de mise sur agenda (agenda setting), par la variation

³ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

⁴ Entretien avec un diplomate français du COPS, Bruxelles, janvier 2009.

⁵ Entretien avec un diplomate de la délégation française au COPS, Bruxelles, juillet 2008.

⁶ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, septembre 2008.

⁷ *Ibid.*

⁸ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

de l'accent mis sur les points déjà à l'agenda (agenda structuring) et la capacité d'écartier délibérément certains points (agenda exclusion)⁹. En accédant à la présidence, les diplomates de la PESC/PESD peuvent clairement actionner ces différents leviers.

« Si un texte ne nous convient pas à nous France, si par exemple on envisage différentes options pour renforcer l'action européenne n'importe où, dans les territoires palestiniens par exemple, si parmi les propositions envisagées, il y en a qu'on ne soutiendrait pas en tant qu'Etat membre ou qui ne nous paraissent pas crédible, on peut les supprimer. »¹⁰

Comment expliquer cette prépondérance de la Présidence largement acceptée par l'ensemble des protagonistes ? Jonas Tallberg fait l'hypothèse de la nécessité fonctionnelle d'une concentration du pouvoir de façonner l'agenda : « Les Etats membres acceptent la position privilégiée de la Présidence parce qu'il est nécessaire, dans les systèmes politiques, que les pouvoirs de façonner l'agenda soient concentrés et que la répartition de ce pouvoir privilégié est équitable en raison de la rotation semestrielle égalitaire des présidences »¹¹. Mais cette hypothèse est assez peu convaincante. D'abord, parce que même si la position de Présidence procure manifestement une influence accrue, il ne faut pas pour autant oublier, comme le rappelle d'ailleurs Jonas Tallberg au début de son article, que cette influence ne s'exerce pleinement que sur une part variable des points à l'ordre du jour (dès lors que les temporalités de l'action européenne, même dans le domaine de la PESC/PESD, dépassent presque toujours le temps d'une présidence). La présidence hérite d'un agenda bien chargé, qu'elle amende, souvent, à la marge.

Il ne faudrait pas ensuite oublier de comparer cette influence avec celle d'autres acteurs ; les Etats membres (« la PESD n'avancerait pas s'il fallait attendre d'être à la présidence – maintenant treize ans et demi – pour pouvoir avoir des idées. Ca serait quand même compliqué ! »¹²), le Secrétariat général du Conseil, la Commission (qui dans le premier pilier bénéficie du monopole juridique de l'initiative, comprenant le droit de retrait de ses propositions et obligeant les Etats membres à trouver l'unanimité contre elle pour passer en force, même dans les domaines régis par le vote à la majorité qualifiée).

Contrôler l'agenda c'est également contrôler le calendrier. Et lorsque l'exercice de la position d'autorité présidentielle est aussi court, la bonne gestion du calendrier est capitale. Les processus décisionnels européens sont connus pour leur complexité. En matière de PESC, et plus encore pour les opérations civiles et militaires de la PESD, les organes sollicités sont nombreux et la procédure parsemée d'étapes. « Il y a une question de délai, qui est difficile. Six mois c'est très, très court. Surtout au deuxième semestre. Et du coup il faut faire très attention à toujours avoir le temps, suffisamment de temps. »¹³ La gestion du temps est d'autant plus délicate que les éventuels opposants aux initiatives de la présidence disposent ici de l'un de leur principaux moyens de résistance (sur tel dossier, « les britanniques jouaient la montre »¹⁴).

Enfin l'institutionnalisation et l'exercice de cette influence sur l'agenda procède plus largement d'une combinaison de ressources qui se sont accumulées sur la position de

⁹ Jonas Tallberg, « The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency », *Journal of European Public Policy*, 10, 1, February 2003, pp. 1-19.

¹⁰ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

¹¹ Jonas Tallberg, « The agenda-shaping powers... », *Art. Cit.*, p. 15.

¹² Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, septembre 2008.

¹³ Entretien avec un diplomate français du COPS, Bruxelles, janvier 2009.

¹⁴ *Ibid.*

présidence et qui se renforcent mutuellement. Il convient ainsi d'introduire dans l'analyse ces autres ressources, et en particulier, parce qu'elle est tout aussi décisive : l'accès à l'information et son contrôle.

Le contrôle de l'information

La position de présidence améliore considérablement la vision du jeu. Et ce, d'autant plus que ce qui est à voir se construit en partie dans les interactions incessantes entre la présidence et les représentants des autres Etats membres.

« Ce qui change dans notre façon de travailler, c'est qu'on prépare absolument tout. Donc on ne découvre plus. On est sensé ne rien découvrir. On participe à la rédaction de tous les textes, on planifie la sortie des textes. On appelle le Secrétariat pour être sûr que ça va sortir. Avant que ça sorte on a un droit de regard donc on les modifie si besoin. Toute notre façon de travailler est différente. »¹⁵

Ce privilège d'information n'est pas (ou peu) une question de moyens mais de position dans le jeu, de légitimité accordée à la position et de confiance dans la bonne socialisation de celui ou de celle qui l'occupe. Les autres négociateurs font parfois à la présidence des confidences qu'ils n'auraient très probablement pas faites en d'autres circonstances à l'Etat membre qui occupe désormais cette fonction.

Les négociateurs le savent bien, quand « on a plus d'information [...] on a plus de capacités de décision. »¹⁶ L'accès à l'information est d'autant plus nécessaire que la fenêtre présidentielle est étroite, et qu'il faut donc verrouiller au maximum les négociations en amont. « La meilleure expression pour notre présidence, surtout une présidence comme la notre, c'était : « tout surveiller comme le lait sur le feu ». »¹⁷

Les Etats membres ne sont pas tous égaux dans l'accès aux bénéfices que procure la position de présidence. Pour profiter pleinement des ressources présidentielles, les diplomates ont besoin d'informations qui ne sont pas toujours accessibles par les moyens institutionnels et politiques spécifiquement européens. Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, l'imbrication des opérations européennes de gestion de crises dans des processus décisionnels extra-européens (en particulier onusiens) accroît ainsi les inégalités entre présidences. Certains diplomates bénéficient du multi-positionnement de leur Etat, directement représenté dans les négociations connexes (résolution du Conseil de sécurité, conclusion d'un groupe de contact, déclarations du Conseil de l'atlantique nord...) et pourvoyeur d'information de première main.

« Très souvent les problèmes politiques sont des problèmes qui résultent de blocages au Nations Unies. Or un pays comme la France est aussi au Conseil de sécurité des Nations Unies. Donc on est bien placé aussi, non seulement dans l'Union européenne, parce que nous sommes un grand Etat et que nous avons actuellement la présidence et parce qu'aux Nations Unies on a une capacité de négociation plus forte que d'autres en tant que membres permanents du Conseil de Sécurité. Et on est mieux informé de toute façon. [...] On a plus de facilité à coordonner les deux calendriers ou à expliquer pourquoi au contraire, on déconnecte les deux calendriers. Il y a des moments où on

¹⁵ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Entretien avec un diplomate français du COPS, Bruxelles, janvier 2009.

peut avoir intérêt à faire coller tel calendrier lié au Kosovo aux discussions en cours à New-York. Il y a des moments, parce qu'on veut avancer dans le déploiement de la mission, où il faut arrêter d'être lié au calendrier de New-York et avancer par nous mêmes. Mais dans ce cas là il faut pouvoir expliquer à d'autres Etats membres qui ne pensent pas forcément de cette manière là, pourquoi c'est le moment de déconnecter les calendriers de New-York et Bruxelles. »¹⁸

Tout en procurant de nouvelles ressources, l'accès à la position de présidence génère un nouvel intérêt : construire et préserver une réputation, obtenir des résultats en tant que présidence, engranger et consolider de futurs soutiens, en particulier ceux des prochaines présidences. Or cet intérêt à être une « bonne présidence », qui préoccupe généralement beaucoup les diplomates constamment soumis aux jugements de leurs pairs, doit être concilié avec les autres intérêts ordinairement attachés à leur rôle d'intermédiaire entre leur Capitale et Bruxelles et aux positions qu'ils occupent dans les jeux nationaux et européens imbriqués. Ce changement de position s'accompagne-t-il alors d'un changement de point de vue sur le jeu ? Ou pour le dire dans les termes plus classiques des études européennes : la position de présidence conduit-elle les représentants des Etats membres à prendre quelques distances avec les intérêts nationaux, si ce n'est pour défendre des « intérêts européens », tout du moins en étant plus conciliant, plus prompt à rechercher, coûte que coûte (pour leur Etat), le compromis ?

Maximisation de l'utilité présidentielle et imposition du compromis

L'entrée dans le rôle de présidence est assez progressive dans la mesure où les diplomates de la future présidence sont rapidement associés aux travaux et aux réunions de la présidence qui les précède. « A partir de mars, avril on a commencé à travailler sur tous les agendas, les projets de programmes, tout ce qu'on planifie sur six mois, dès trois mois avant le début de la présidence. » Cette association précoce procure « un statut de future présidence » et favorise l'acculturation à de nouvelles méthodes de travail tout en nourrissant les contacts avec le Secrétariat général du Conseil. « Tout ça se passe progressivement. Plusieurs semaines avant on se met dans l'état d'esprit, dans le personnage. »¹⁹ Ainsi, lors de l'entrée officielle en fonction, « on change de statut mais en fait pas tant que ça puisqu'on est depuis longtemps perçu comme future présidence »²⁰.

Une présidence sous surveillance

L'anticipation qu'autorise l'institutionnalisation des rotations présidentielles n'élimine pas pour autant, loin de là, toute forme d'incertitude sur le poids que confère à chaque nouvelle présidence l'occupation du fauteuil. Les premières réunions, les premières interactions sont autant de tests de positions où se construit et se consolide pour partie la valeur des ressources présidentielles. Première épreuve de réalité :

« Très brutal. Parce que tout d'un coup, le 3 juillet, on arrive en groupe. On se met dans la chaise de la présidence. C'est la première réunion. Il y a quatre points à l'ordre du jour. Il y a un nouveau truc. Et on est un peu le crash test, parce qu'on sert à préparer les réunions du COPS. Tous les points difficiles on les passe ici avant, comme ça, ça permet de déminer un

¹⁸ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, septembre 2008.

¹⁹ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, juillet 2008.

²⁰ *Ibid.*

peu pour le COPS du lendemain. On avait préparé un maximum. Comme je vous le disais, il y avait toutes ces réunions bilatérales avec nos homologues, chacun des 27. On avait testé un maximum, on avait préparé un maximum. Toujours sous la pression du temps. »²¹

Pour bien problématiser ce qui se joue dans l'investissement du rôle de présidence, quelques éléments de discussion de la littérature sont à ce stade nécessaires. Ole Elgström constate à juste titre que le rôle de présidence peut être joué de différentes manières (plus ou moins proches des types *leader*, *bargainer*, *broker* ou *bureaucrat*), que des priorités variables sont données aux différentes facettes de ce rôle et que les stratégies mises en place pour atteindre les objectifs de présidence varient d'une présidence à l'autre²². Mais quelques soient les modes d'occupation de cette fonction, la présidence est contrainte de se plier aux attentes générales de coordination et de régulation des activités du groupe qui pèsent sur sa position. Les avantages comparatifs que procurent à la présidence cette position de pivot (acceptée et attendue par les autres protagonistes), pourrait alors être contrebalancés par des gages d'impartialité minimum que la présidence devrait fournir. L'Etat membre qui occupe la présidence ne doit pas abuser de ces pouvoirs exorbitants (au regard du principe d'égalité des relations entre Etats membres), même si on ne lui demande pas d'être « neutre » :

« Il n'y a aucune neutralité. Personne n'y croit à la neutralité de la présidence. Ce qui compte, c'est de respecter les gens en séance, de ne pas antagoniser, de ne pas isoler une délégation, parce que là vous avez vraiment des phénomènes de groupes qui se protègent ou qui protègent un de ses membres. Les délégations attendent à la fois que vous les respectiez individuellement et le groupe collectivement, que vous fassiez preuve, entre guillemets, de fermeté ; qu'on ne passe pas des heures à discuter des textes qui n'en valent pas la peine. Parfois moins un texte à d'enjeux, plus on discute. Et ça c'est une perte de temps. Donc ils sont contents qu'on arrive à canaliser les débats. Donc une sorte d'autorité. En même temps il ne faut pas aller trop loin non plus. Mais la neutralité de la Présidence, personne n'y croit, ni pour la France, ni pour d'autres Etats. On sait très bien qu'il n'y a pas de neutralité. Le tout c'est en revanche de prendre en compte tout ce qui est demandé, tout ce qui est exprimé. Mais qu'on fasse valoir nous, notre vue, d'une manière ou d'une autre, ça paraît évident. Ce que vous ne pouvez pas faire c'est ne pas prendre en compte ce qui a été exprimé. Si une délégation demande quelque chose qui est soutenu par les autres et qu'en séance on se met d'accord là-dessus, alors vous pouvez essayer de vous y opposer si vous pensez que ça pose une difficulté, mais si on n'obtient pas gain de cause, on ne peut pas revenir là-dessus. Mais ce n'est pas une question de neutralité. La neutralité, franchement personne n'attend ça ni de nous ni des autres. On veut du professionnalisme et un peu d'objectivité. »²³

Bien sûr, « les Présidences de l'UE sont rarement neutres et pas toujours impartiales »²⁴, encore faut-il s'entendre sur ce que recouvre la notion de « neutralité ». Ole Elgström considère que « les grands Etats membres sont en général plus prompt que les petits à la partialité et à la promotion de leurs intérêts propres »²⁵. Cette hypothèse se fonde sur une conception mal appropriée de la neutralité. Car pour ce qui est de l'intensité avec laquelle les « intérêts » sont défendus à Bruxelles, le passage par la présidence ne change pas véritablement la donne ; en tant ordinaire, les « petits » Etats n'ont pas les moyens (ni probablement l'« intérêt ») de se battre avec acharnement sur tous les dossiers. Quelque soit le

²¹ Entretien avec un diplomate français du COPS, Bruxelles, janvier 2009.

²² Ole Elgström, « Introduction », in Ole Elgström (ed.), *European Union Council Presidencies. A Comparative perspective*, Routledge, 2003, p. 2.

²³ Entretien avec un diplomate de la délégation française au COPS, Bruxelles, juillet 2008.

²⁴ Ole Elgström, « 'The honest broker'? The Council Presidency as a mediator », in Ole Elgström (ed.), *European Union Council Presidencies. A Comparative perspective*, Routledge, 2003, p. 38.

²⁵ *Ibid*, p. 39.

groupe de travail du Conseil, le représentant français ou britannique interviendra presque systématiquement en séance et donnera alors toujours le sentiment de défendre avec ténacité les « intérêts » de son pays. Ce n'est pas le cas des représentants irlandais ou estoniens dont les investissements varient fortement d'un groupe à l'autre (d'un secteur à l'autre). Il est même possible, dans certaines configurations, que ce soient les représentants des « grands » Etats membres qui soient contraints de modérer plus souvent qu'à l'accoutumé leurs prises de position.

La position de présidence place le diplomate au cœur d'un nouveau système de contraintes, où il peut parfois lancer de nouvelles initiatives ou orienter fortement les compromis et se sent obligé, d'autres fois, au minimum, de donner à penser qu'il met partiellement en sourdine ses « intérêts » nationaux :

Sur ce dossier, « si on était une délégation française classique, on irait au karcher, on serait très très dur. En temps que présidence, on va être plus mesuré, en disant : « Oui, bon voilà il faut aussi que les autres acceptent nos conclusions ». Donc typiquement je me retrouve dans une position où j'explique à mes anciens alliés d'hier : « Ben voilà, écoutez, je comprends votre soucis, mais en même temps... » En fait on change assez vite de chapeau. »²⁶

« Ce qui est difficile, c'est la pression de la réunion. C'est-à-dire, la pression de Paris d'un côté et la pression de la réunion de l'autre. En étant président, on ne peut plus s'exprimer vraiment comme un Etat membre et on est sensé quand même faciliter le consensus et la crainte, c'est d'essayer de trouver une formule de compromis que Paris jugera trop basse. »²⁷

La présidence peut susciter beaucoup de méfiance. Elle doit rassurer sur l'usage qu'elle fait et qu'elle fera de ces ressources exorbitantes, au risque sinon, de braquer d'autres délégations.

« Vis-à-vis de nous il y a énormément de fantasme : « agenda caché », « qu'est-ce qu'ils nous préparent ? Qu'est-ce qui se cache derrière tout ça ? ». [...] Il faut leur parler. Ensuite il faut se mettre d'accord sur des textes de compromis, des positions de compromis et s'y tenir et la confiance se développe, se bâtit sur des précédents, des exemples où ça c'est bien passé. Par exemple sur le texte, les britanniques ont eu assez peur, jusqu'au dernier moment, qu'on leur fasse un sale coup. [...] On a un britannique un peu nerveux. En plus, en temps de présidence française, ils sont très nerveux, ils veulent tout contrôler, ils sont pinailleurs parce qu'ils ont très très peur. »²⁸

Les diplomates endossant le rôle de présidence deviennent-ils pour autant plus prompts au compromis ? Sont-ils prêts à des concessions qu'ils n'auraient pas faites en temps ordinaire – ne serait-ce que pour satisfaire leur nouvel objectif de réussir la présidence ? Répondre à ces questions n'est pas simple. D'abord, parce qu'il n'est pas nécessairement possible et surtout pertinent de comparer, sur ce point précis, l'action des délégations pendant et en dehors des périodes de présidence. Car l'accès à la présidence n'est pas seulement un changement de position dans les jeux de négociations bruxellois. Il modifie également les conditions et le volume de production des « intérêts nationaux » de l'Etat membre devenu présidence.

²⁶ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

²⁷ Entretien avec un diplomate français du COPS, Bruxelles, janvier 2009.

²⁸ *Ibid.*

Recomposition des intérêts à agir

En réalité, on pourrait dire que non seulement l'accès à la position de présidence ne met pas à distance les intérêts nationaux, mais qu'au contraire elle en exacerbe la production et la défense. Pour bien comprendre le raisonnement, il faut abandonner toute conception substantialiste de « l'intérêt national », et observer en particulier les processus de construction de ces intérêts « nationaux ». Dans la majorité des négociations, pour la majorité des délégations, « l'intérêt national » ne préexiste pas à la négociation (au sens où non seulement les diplomates ne l'avaient pas formulé préalablement (identifié, diraient les réalistes) mais au sens également où, en l'absence d'injonction européenne (qui peut bien sûr être elle-même connectée à d'autres injonctions internationales ou nationales), la question ne se serait pour beaucoup, jamais posée – cet intérêt national n'aurait pas été construit, n'aurait donc pas existé). L'une des particularités des processus d'action publique européens, c'est qu'ils contraignent les Etats, pas le biais de leurs représentants, à s'exprimer sur un très grand nombre de dossiers, alors même que ces matières pouvaient ne pas exister antérieurement comme « problème » ou comme « question » au niveau national (au moins au moment et sous la forme où ils sont posés au niveau européen). En d'autres termes, les dynamiques de la prise de décision européenne contraignent les bureaucraties nationales à produire de l'intérêt national pour jouer le jeu européen. En temps ordinaires, cette contrainte n'est pas nécessairement très forte. Beaucoup de délégation (en particulier des « petits » Etats membres) ne s'expriment pas sur de nombreux dossiers, s'alignent sur la dynamique majoritaire et ne procédant pas, en interne, à ce travail de construction de la position national (donnant de grandes marges de manœuvre à leur délégation bruxelloise). Mais lorsque l'heure de l'accès à la présidence a sonnée, les délégations qui accèdent à ce statut son sommées d'avoir un agenda (même s'il est parfois particulièrement lacunaire ou très largement pré-construit par les routines organisationnelles et les engagements internationaux), de porter des projets (même si ce sont des projets dont ils héritent). En d'autres termes, l'accès à la présidence marque une période d'effervescence créatrice d'intérêts nationaux en raison d'une part, des contraintes de rôle présidentiel (en particulier dans la manipulation de l'agenda) et en raison d'autre part, de l'effet d'aubaine qu'engendre ce surcroît de puissance au jeu, temporaire et bien réel. On peut considérer ainsi que l'accès au statut de présidence s'accompagne d'une forte mobilisation gouvernementale et bureaucratique nationale, qui engendre elle-même un pic de production d' « intérêts nationaux ».

L'intensification des mobilisations s'observe dans les différents sites de production des intérêts nationaux. Et il convient ici, comme en temps ordinaire, de distinguer la capitale de la représentation permanente. La plupart des travaux portant sur la présidence se contentent de rapports monographiques et de comparaisons entre Etats membres se succédant dans la fonction. Or l'Etat qui accède à la présidence n'est pas un acteur unitaire. Les conditions de la prise de rôle présidentiel varient d'un secteur de l'activité européenne à l'autre, d'un site institutionnel à l'autre, d'une arène à l'autre, en fonction des contraintes, des rapports de force, des dynamiques de négociation, des normes pragmatiques, propres à chacun de ces lieux. En temps ordinaires, les points de vue des ministères et ceux de la représentation permanente reposent sur des contraintes d'action et des logiques de position différenciées. Les conceptions de l'intérêt national, dans tel ou tel dossier, sur tel ou tel point, ne sont pas toujours convergentes. Les hauts fonctionnaires doivent régulièrement négocier leurs instructions, tout en tenant à distance leur capital afin de construire et de préserver une marge d'autonomie qui leur est indispensable à Bruxelles²⁹.

²⁹ Yves Buchet de Neuilly, « Devenir diplomate multilatéral. Le sens pratique des calculs appropriés », à paraître dans *Cultures & Conflits*, 75, automne 2009.

L'accès à la présidence n'affecte pas véritablement ces dynamiques, même si elle peut s'accompagner de quelques réaménagements organisationnels qui ne sont pas sans effets sur l'activité des diplomates. Dans certains groupes, le passage à la présidence s'accompagne d'une nouvelle division du travail :

« A partir du 1er juillet, l'impression que j'ai eu, c'est qu'on bascule vraiment dans son rôle de présidence à plein temps, puisque la délégation nationale vient de Paris. Alors évidemment je continue à m'occuper de certains intérêts français parce que comme on est à Bruxelles, on appelle la Commission sur tel ou tel point ou on fait du lobbying sur tel ou tel point. Mais pour le reste, en fait le job au jour le jour c'est de gérer 27 intérêts. »³⁰

Investi du rôle de présidence, le diplomate est donc aussi parfois largement déchargé de la représentation directe des positions nationales, avec des effets qui ne semblent pas négligeables :

« Evidemment derrière vous avez des objectifs de présidence qui sont compatibles avec les vues françaises. Mais vous oubliez en fait. Moi je vois par exemple, ma capitale envoie des trucs. Des fois ils ont des positions, mais enfin... Je n'en tiens pas compte. D'abord parce qu'il y a un principe, c'est que la délégation française ne doit pas s'exprimer. Donc s'ils m'expliquent qu'ils ne lèvent pas leur réserve ou qu'ils ont encore besoin de temps pour examiner ça. Ils sont bien gentil, mais d'abord, un, ils ne vont pas parler, et deux, j'ai un objectif qui est : il faut que j'ouvre tel dossier à tel moment. Donc je les traite comme les autres délégations. »³¹

On constate ainsi que l'accès à la position de présidence, dans des contextes et des configurations différentes, s'accompagne d'un apprentissage et de contraintes de rôle qui ont des effets variables pouvant parfois accroître la distance entre le point de vue des hauts fonctionnaires de la représentation permanente, directement investis du rôle de présidence dans les réunions des groupes de travail du Conseil, et les hauts fonctionnaires de la capitale.

L'écart a également des chances de s'accroître lorsque le diplomate qui occupait jusque là une position minoritaire et contestée sur les dossiers les plus saillants se trouve d'emblé confronté à une suspicion accrue de ses collègues. Dans ces configurations plus périlleuses, le diplomate est contraint de différencier d'avantage ce qui relève de son activité de représentant de l'Etat, de ce qui est conforme à la conception qu'il se fait du rôle de présidence.

« En tant que délégation nationale, vous continuez à faire votre travail et en même temps vous préparez votre présidence... En tant que future présidence vous pensez pour le bien commun... Vous commencez à vous investir du fait qu'il va falloir accommoder les vues de 27 délégations. Et en même temps, ça a un impact sur vos positions, puisqu'en tant que présidence montante vous devez un peu plus vous écraser. Donc il y a tout un travail auprès de votre capitale pour dire : « oui, mais bon, vous savez, dans deux mois on est à la présidence, on ne peut quand même pas dire ça ». Donc votre rôle est un peu schizophrénique. »³²

De ces observations, il serait sans doute trop hâtif de conclure qu'en accédant à la présidence, les hauts fonctionnaires de la représentation permanente se préoccuperaient d'avantage de l'intérêt commun européen, seraient prêts à d'avantage de concessions afin de trouver un

³⁰ Entretien avec un diplomate français, Bruxelles, août 2008.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

« meilleur compromis ». Les diplomates jouent en permanence de ces doubles contraintes liées à leur position de représentant et d'intermédiaire entre leur capitale et Bruxelles. Combinant leurs ressources d'Etat membre à celles de présidence, ils cherchent avant tout à satisfaire au mieux leurs intérêts (produits complexes d'un enchevêtrement de positions). Dans le second pilier, le représentant d'un « grand » Etat membre qui accède à la présidence, domine incontestablement le jeu. La recherche d'un compromis (ici comme en temps ordinaires, mais dans un rapport de forces bien plus favorable), consiste à capter un maximum de valeur en concluant la négociation à la limite de son point de rupture. Hors présidence, un « grand » Etat membre (plus facilement qu'un petit) peut bloquer, seul, une négociation. En temps présidentiel, il peut, seul, contre tous, imposer un accord (parfois même, sans véritable concession).

« On était vu comme étant partiels, bien évidemment. C'est toujours pareil, c'est très inégalitaire tout ça. Comme on est un grand pays... On ne l'a pas fait beaucoup. Il n'y a pas eu énormément de sujets où c'était comme ça. Du coup c'est accepté d'une certaine façon, c'est accepté qu'on se comporte comme ça. Ça ne veut pas dire que le point passe. Dans les deux cas, on a quand même fait passer des choses avec cette position jusqu'au boutiste. [...] On a quand même obtenu ces trois points là contre le reste... Les seuls soutiens qu'on avait – c'était très amusant d'ailleurs, ça a provoqué beaucoup de rires dans les groupes... Les différentes versions du texte qui étaient plus ambitieuses au début, on se faisait assaisonner. Le seul qui nous soutenait c'était le finlandais. Avec ça on ne va pas très loin. Et *in fine*, on a donc réussi à faire passer ces points là dans le texte. [...] Il y a avait des délégations qui avaient des instructions fortes. Par exemple les slovaques et compagnie, ils avaient... Mais c'est des pays d'une taille telle, qu'ils n'osent pas tout seul. »³³

« On s'est retrouvé avec la présidence seule contre le reste du monde. Ce qui a valu à mon collègue slovène, je ne sais pas pourquoi – soit il est très naïf, soit il était particulièrement perfide – il a pris la parole pour dire : « je ne comprends pas ce qui se passe, le groupe a changé de façon de fonctionner. Cinq ou dix délégations se sont opposées au point proposé par la présidence, aucune ne l'a soutenu. Pourquoi la présidence continue à se battre pour maintenir le point ? » Et c'était un réflexe de petite présidence. Parce que bien évidemment, dans un cas comme ça, le slovène ne se pose pas de questions. En général, il n'a même pas d'objectif national, ou alors très peu. Ou ses objectifs nationaux sont très consensuels, comme la protection des enfants dans les conflits armés. Nous on a des objectifs plus nombreux, plus politiques, beaucoup plus contentieux. Et on avait des instructions fortes. Donc on a souvent résisté. Et ce qui est intéressant de voir c'est que les autres délégations n'ont jamais repris l'argument des slovènes. Elles ont toujours argumenté sur le fond, mais elles n'ont jamais pris à parti la présidence, c'est-à-dire nous, en disant : « comment est-ce que vous travaillez ? C'est pas normal ». Parce qu'ils acceptaient le fait qu'on était une grosse présidence, qu'on avait plein d'objectifs et que du coup... Alors ça ne veut pas dire qu'ils lâchaient sur le fond. Mais au moins, ils ne nous ont pas attaqué sur la méthode. »³⁴

« En ce qui concerne cette déclaration, Paris ne nous laissait aucune marge de négociation, ce qui est absurde. On ne pouvait pas se mettre d'accord sur les amendements en séance de notre propre autorité. Il fallait qu'on prenne tous les commentaires précis, qu'on explique au maximum notre position, qu'on s'orient le plus possible vers quelque chose qui pourrait ressembler à une formule de compromis, mais sans pouvoir la valider en séance. Il fallait qu'on retourne vers Paris. Vers Paris, c'était les gens de l'Elysée, en leur disant : « voilà le résultat de la négociation, voilà les amendements qui ont été demandés, voilà ceux dont on pense qu'ils peuvent être acceptés et ceux qui ne peuvent pas être acceptés ». On l'a dit au groupe, que là c'était une situation assez inédite, qu'on avait des instructions qui portaient de

³³ Entretien avec un diplomate français du COPS, Bruxelles, janvier 2009.

³⁴ *Ibid.*

très haut, qui nous liaient les mains et que du coup on n'avait pas l'autorité pour prendre sur nous des amendements en séance. Ca on l'a dit. On ne l'a pas dit lors de la première séance, on l'a dit lors de la deuxième. La deuxième séance a duré jusqu'à une heure du matin. Il faut des éléments d'explication, un minimum, sinon il y a une question de mauvaise humeur qui peut vous être très préjudiciable. Parce qu'à la deuxième réunion c'était le même texte qu'à la première qu'on leur a servi. Pas un texte amendé. Donc là il y a des incompréhensions. »³⁵

Dans le secteur de la diplomatie politique, la force au jeu de la présidence de l'UE peut-être assez considérable, tout en demeurant largement tributaire du poids politique de l'Etat dont les représentants accèdent à ce statut. Le dispositif présidentiel accentue ainsi, nettement, les inégalités, déjà fortes, entre Etats-membres, et éloigne ainsi encore d'avantage, l'action européenne de politique étrangère du mythe intergouvernementaliste de la décision consensuelle forgée sur le plus petit dénominateur commun. Dans les cas étudiés ici, les représentants d'un « grand » Etat, la France, qui occupent depuis longtemps la position polaire « européeniste » du clivage atlantistes/européaniste, se sont saisis des leviers de puissance présidentielle, les poussant jusqu'à leur limite (plusieurs fonctionnaires du secrétariat général du Conseil interrogés nous ont indiqués avoir été à l'époque, surpris et étonné du jusqu'aboutisme de la présidence face à l'opposition quasi unanime des autres délégations, reconnaissant en même temps que le passage en force avait été payant), testant les points de ruptures, imposant des compromis dont ils pouvaient s'approprier l'essentiel de la valeur (mais après tout, si l'on oublie la connotation déconflictualisée qu'a pris ce terme dans la littérature spécialisée des études européennes, un compromis n'exprime rien d'autre que la conclusion d'une négociation³⁶).

La position de présidence place ses occupants, en particulier lorsqu'ils représentent également un « grand » Etat membre, en position dominante, dont il est possible de jouer, très au-delà de tout ce que peut recouvrir la notion de « neutralité ». Bien entendu, la domination présidentielle a ses limites, mais le déséquilibre des rapports de force qu'elle instaure peut être tout à fait significatif (au moins dans certains secteurs), sans qu'il soit jugé que ceux qui sont investis de ce rôle abusent de leur surcroît de puissance.

Et n'oublions pas, pour finir, que cette opportunité de puissance, s'accompagne d'un net accroissement de la production d'intérêts nationaux et qu'elle modifie en outre les attentes et les aspirations des dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires quand à la satisfaction de ces intérêts. Les français n'auraient jamais pu imposer certaines décisions européennes prises sous leur présidence s'ils n'avaient pas occupé cette position. Mais en temps ordinaires, les auraient-ils souhaitées ?

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Voir Yves Buchet de Neuilly, « Devenir diplomate multilatéral... », *Art. Cit.*