

Cahiers du CEVIPOL. 2008/4.
Les working papers de Bruxelles
(<http://dev.ulb.ac.be/cevipol>)

Les présidences de l'Union européenne en redéfinition : Quelle légitimité ? Quelle efficacité ?

Coordonné par François Foret et Yann-Sven Rittelmeyer¹

¹ Nous remercions Amandine Crespy et Laurent Scheeck, coorganisateur du colloque à l'origine de cette publication; Mario Telo, président de l'Institut d'Etudes Européennes, qui en a assuré la conclusion; Gaëtane Ricard-Nihoul, Guy Milton et Philippe Ricard pour leurs contributions à la réflexion collective de ce colloque; l'Ecole Doctorale en Etudes Européennes pour son aide financière; le CEVIPOL pour son soutien scientifique et humain; l'Institut d'Etudes Européennes de l'ULB qui a accueilli les débats.

SOMMAIRE

François Foret	3
<i>Introduction. Questions autour des incarnations multiples de l'Union européenne</i>	
• Quelle légitimité pour les présidences en redéfinition ?	
Ben Crum	5
<i>Can a permanent president contribute to the democratic accountability of the European Council ?</i>	
Yann-Sven Rittelmeyer	9
<i>Un président stable pour le Conseil européen : une réelle innovation institutionnelle ?</i>	
Thomas Ferenczi	15
<i>La difficile médiatisation de l'Europe</i>	
• Quelle efficacité pour les présidences en redéfinition ?	
Philippe de Schoutheete	18
<i>Concurrence et différenciation des présidences : les nouveaux défis institutionnels</i>	
Janine Goetschy	22
<i>Quel aura été le rôle des présidences tournantes de l'Union européenne dans la stratégie de Lisbonne de 2000 à 2008 ?</i>	

Introduction.

Questions autour des incarnations plurielles de l'Union européenne

François Foret, *ULB, IEE, CEVIPOL.*

La crise économique et financière a suscité en octobre 2008 des appels renouvelés¹ à l'instauration d'une présidence permanente de l'Union européenne, capable de donner l'impulsion nécessaire pour une réaction conjointe des Etats membres lorsqu'il s'avère nécessaire de faire face à des phénomènes d'une telle ampleur. Le hasard a voulu que la présidence européenne soit détenue au moment fatidique par la France, grand pays fondateur de l'Union européenne (UE) et membre de la zone euro, disposant de l'influence politique et des motivations nécessaires pour mobiliser – non sans anicroches – ses partenaires pour réagir aux difficultés du moment. Des voix ont pointé l'impuissance collective qui aurait pu prévaloir si l'effondrement des marchés boursiers et des systèmes bancaires était survenu un peu plus tôt sous présidence slovène, ou un peu plus tard sous présidence tchèque, deux petits pays adhérents récents à l'UE dont seul le premier a accédé à l'euro et dont le deuxième se caractérise par un euroscepticisme marqué au sommet de l'Etat peu propice aux initiatives rassembleuses.

La conjoncture réactive les interrogations sur cette « institution » plurielle que sont les présidences de l'Union européenne, dont la configuration est toujours soumise à l'incertitude de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les réflexions menées lors d'un colloque sur ce thème organisé le 29 avril 2008 à Bruxelles par l'Institut d'études européennes et le Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'Université Libre de Bruxelles (ULB) – Université d'Europe trouvent donc une pertinence renouvelée.

Sur le plan structurel, le traité de Lisbonne modifie les règles du jeu de l'exercice des présidences. Il consolide le principe des « trios présidentiels », dont l'objectif est d'élaborer un programme commun à trois présidences successives d'Etats membres différents. Il instaure également un président du Conseil européen désigné pour deux ans et demi ainsi qu'un « haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » à cheval entre la Commission et le Conseil, sans remettre en cause la rotation semestrielle classique des Etats membres à la tête du Conseil des ministres et de l'organe crucial mais invisible qu'est le Comité des représentants permanents (COREPER). Ces transformations ramènent à deux grandes interrogations classiques de science politique, d'une acuité d'autant plus grande lorsqu'elles s'appliquent à une Europe en relation distanciée au suffrage universel et qui est volontiers justifiée par les biens publics qu'elle offre aux citoyens. Quelle légitimité ? Quelle efficacité ?

Légitimité d'abord. La création d'un Président permanent du Conseil européen participe de la tendance à la personnalisation du jeu politique européen², de pair avec le renforcement individuel du président de la Commission et l'émergence d'un chef de la diplomatie communautaire. Au vu des expériences passées, ces « dispositifs d'incarnation » sont-ils de nature à accroître la responsabilité, la visibilité et la lisibilité du système institutionnel européen, et partant la compréhension et l'adhésion qu'il suscite chez le citoyen ? La concurrence des présidents (du Conseil européen, du Conseil de l'UE, de la Commission, du Parlement) brouille-t-elle au contraire l'image politique et médiatique de

¹ Elitsa Vucheva, « Barroso and Sarkozy plead for permanent EU presidency », *Euobserver*, 17/10/2008.

² Sur ce point cf. François Foret, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 82-100.

l'Europe ? Dans les espaces nationaux, l'exercice d'une présidence par un Etat était l'opportunité d'une médiatisation accrue des affaires européennes et d'une mobilisation souvent positive de l'opinion publique domestique. La dilution de la fonction, jointe à d'autres éléments comme le rapatriement des Conseils européens à Bruxelles, entraîne-t-elle la perte d'une structure d'opportunité communicationnelle pour l'Europe ?

Efficacité ensuite. Les évolutions en cours sont-elles de nature à remettre en question les clivages classiques entre petit/grands, anciens/nouveaux Etats membres ? En quoi peuvent-elles influencer sur le fonctionnement de l'appareil politico-bureaucratique communautaire ? Le trio des présidences est-il une nouvelle étape dans la convergence – voire la fusion – des stratégies et des méthodes politiques nationales ? Ce nouveau système de coordination qui introduit une programmation pluriannuelle de l'agenda politique communautaire travaille-t-il à une supranationalisation croissante, ou renforce-t-il au contraire les dynamiques intergouvernementales, sur un mode coopératif ou conflictuel ? Dans ce contexte, quelle place la Commission est-elle en mesure d'occuper ?

Le débat sur les présidences de l'Union renvoie à des enjeux institutionnels qui ont accaparé l'agenda communautaire dans les dernières années, l'on pourrait même dire dans les deux dernières décennies. Il contraste avec la propension actuelle à ne jurer que par une « Europe des projets » supposée pouvoir combler son manque de légitimité par la concrétude de ses politiques et de ses réalisations. Ce débat institutionnel est certes d'une complexité telle qu'il est peu intelligible et attractif pour le citoyen lambda, mais de son issue dépend la nature démocratique de l'édifice politique européen. Les auteurs livrent ici des interprétations nuancées et diverses sur l'importance et la réelle nouveauté des transformations déjà à l'œuvre ou encore en esquisse.

Can a Permanent President contribute to the Democratic Accountability of the European Council ?

Ben Crum, *Vrije Universiteit Amsterdam*

The proposal to establish a permanent President for the European Council has met with considerable scepticism. The main arguments adduced for a permanent European Council President, as it is now included in the Treaty of Lisbon, are about effectiveness.¹ A permanent President is supposed to ensure greater continuity and security to the workings of the European Council and to provide for a more permanent face for the people in- and outside the Union to identify with. Still, it has been feared that the institution of the European Council President will come to concentrate and expand powers without sufficient checks, and that she might become an agent of the bigger member states.² Even if the institution would not become a powerhouse, as an additional actor besides the Commission and its President, the High Representative for Foreign Affairs and the rotating presidency of the Council of Ministers, the European Council President might complicate the division of executive responsibilities in the Union and the coordination between them. Whether these fears will be borne out in practice remains to be seen (cf. Kurpas et al., 2007: Ch.3).

However, whatever risks this new office may bring, they should not blind us from also recognising the opportunities it creates. Below I focus on the question whether the establishment of the permanent European Council President opens possibilities to increase the democratic control of the European Council.³ My argument is threefold. First, I argue that in the current constellation, the rotating Presidency of the European Council can hardly be considered to contribute to its democratic legitimacy. Second, I argue that a permanent European Council President opens up new opportunities for the European Parliament to hold the President and, through her, the European Council to account. As an additional point, I suggest, thirdly, that whenever the European Council President will seek to expand the scope of her powers, the EU institutional architecture provides for automatic balancers that will ensure her powers to be checked and subject to control.

The Limited Legitimacy of the Rotating Presidency

While the European Council has come to be a key, if not the supreme, institution in the EU, the democratic control of it has suffered from being rather indirect and limited. Individually, its members are held to account in their domestic systems. Collectively, however, accountability appears limited to the presidential addresses to the European Parliament at the start and the conclusion of each half-year term.

The Presidency is the most obvious point of reference for the European Council as a whole. The fact that thus far this office rotates between the member states simply reflects the pre-existing arrangement for the Council of Ministers. Still, there are a number of merits of rotation that can be adduced to give a normative foundation to this arrangement (cf. Bunse et al., 2005). First of all, rotation implies a kind of shared leadership between the members, in contrast to an elected or appointed president that would establish an additional, supranational

¹ At the time of writing (June 2008), the actual ratification of the Treaty of Lisbon is in doubt since it was rejected in the Irish referendum. It may thus well be that this Treaty will never enter into force. However, the proposal for a permanent European Council President is likely to remain on the EU's institutional agenda, if only to resurface again in a next Treaty.

² For these and more objections to the permanent European Council President, see the debate in the European Convention (2003: 5) on the initial proposal.

³ For an *ex ante* assessment of the office of the European Council President that focuses mostly on the issue of effectiveness, see Blavoukos et al. (2007).

power over them. Second, the rotating presidency expresses one of the basic principles of European cooperation, the principle of equality of states; a principle that is fundamental to European integration as it recognises the original sovereignty of each of its member states. Thirdly, rotation has been taken to be conducive to fostering a sense of *reciprocity* between the members: as member states know that their period at the helm will be followed by others, they will not want to do anything to the other member states that they would not want to see done unto themselves.

However, these arguments are open to challenge. For one, the sense of reciprocity that is fostered among the member states may not necessarily be of a beneficial kind. In fact, empirical research suggests that the member states allow each other considerable slack in exploiting the privileges of the Presidency. EU member states have used the power of the chair to put new issues on the EU agenda (and to exclude others), to broker agreements that suit their own particular interests, and to use their responsibilities in the external representation of the Union to further their own interests (Tallberg, 2006; Thomson, 2008). Basically, these diffuse benefits amount to the institutionalization of pork-barrel politics that may well push European initiatives beyond the boundaries of what is efficient collectively. Secondly, the strong expression that the principle of equality of states finds in the principle of rotation comes at the expense of the other principle of representation of the Union, the principle of equality of citizens.

However, the main challenge to the rotating Presidency comes from the implication that shared leadership also implies the dispersion of accountability. Even within the European Council, the Presidency's peers have no formal means at their disposal to sanction the Presidency's (mis-)behaviour. Whichever way the Presidency chooses to fill in its responsibility, its formal powers cannot be curtailed and it can be confident to conclude its term without being put out of office. More fundamentally, the blatant void in the rotating Presidency regime is that it is not externally accountable to the public. The Presidency does represent the European Council before the European Parliament, in particular it is under a duty to inform and consult the Parliament on EU matters on which the Parliament does not enjoy formal powers (CFSP, ESDP, cooperation in legal affairs) (Arts. 21 and 39 TEU). However, the addresses of the President to the European Parliament at the beginning and at the end of its period in office stand out for the ceremonial character. Even if MEPs have the chance to pose questions to the Presidency, these occasions are above all an opportunity for the Presidency to showcase its plans or, respectively, its achievements. As the Parliament does not command any means of sanctioning, the Presidency can in no way be obliged to give full disclosure of its actions.

The Accountability Potential of a Permanent European Council President

The Treaty of Lisbon envisages replacing the rotating Presidency at the level of the European Council by an elected President (at all other levels, with the exception of the Foreign Affairs Council, the principle of rotation is maintained). Clearly, the election by the European Council of its President drastically changes the representative character of the position. Instead of on the basis of the principle of equality of states, the representative character of the President will rely on the declaration of will of (at least) a qualified majority of the member states.

To placate concerns about the European Council President becoming too powerful, her tasks have been strictly spelled out in Article 9B.6, determinedly putting the President's focus on the internal handling of the European Council's affairs. Still, with the tasks assigned to her, the President can be expected to be a major setter (or at least keeper) of the European Council's agenda with the ability to frame and to direct the decisions to be taken. This

potential is increased as the longer term in office will allow the President to build up experience, resources and ‘political capital’, this in marked contrast to the severely contained half-year terms of the rotating Presidency (cf. Blavoukos et al., 2007: 247).

With regard to the execution of her internal tasks, the members of the European Council will be directly able to hold the President to account. Notably, Article 9B.5 allows a qualified majority of the European Council to dismiss the President “in the event of an impediment or serious misconduct”. This potential threat will give the European Council members considerable leverage over the President and may indeed serve to ensure that European Council members will be better informed about the exact agenda and ambitions of the permanent President than they are now with their peers holding the rotating Presidency. This will all the more be the case if the President in office wants to ensure the renewal of her term, to which the European Council can decide once.

Much more than in the case of the present rotating Presidency, a more permanent President can be taken to account for the proceedings of the institution as a whole. For sure, the facts that the European Council President is turned into a genuine EU office, presumably based in Brussels, and for a two-and-half year term, make the development of a much more continuous relationship between the President and the European Parliament likely. Article 9B.6 provides for the European Council President to report to the EP after each European Council meeting. An important question here is whether the EP will be able to call upon the President beyond these formal, obligatory occasions, which would allow for a deepening of their relationship. Such would be a precondition for the EP to be able to exercise influence over the President.

Whether such influence is desirable, all depends on the scope of the initiatives the President is to undertake. To the extent that the European Council President remains confined to the internal tasks formally assigned to her by the Treaty of Lisbon, there is little reason for her to be held publicly accountable by the EP. This would change, however, if the European Council would allow the President to adopt a substantive policy agenda and/or to claim a considerable profile in the Union’s external relations. Interestingly, such circumstances would not only lead to an increase in interest of the EP in the President, but also in a greater interest of the President in the EP. For one, for financing any substantial policy initiatives, the President would require the EP to consent to a re-appropriation request of EU funds. Also whenever the President would come to represent the EU abroad, she would have a great interest in ensuring her position not to be undermined by any initiatives of the EP. Thus the EU architecture would provide for some sort of automatic parliamentary balancers that the European Council President would come to confront if she was to expand her remit.

Ultimately, Parliament might even aspire to get a hand in the appointment and dismissal of the President, like it has developed these powers in the case of the Commission President in the past (Hix, 2000). Article 9B.5 makes it clear that it is the European Council itself that elects its President. It would seem very unlikely that the European Council would allow any other institution any influence over this election. Also the right to dismiss the European Council President is defined as an exclusive prerogative of the European Council. However, conceivably the EP can claim a bigger role in this respect. Notably, as has already been established for the comparable case of the European High Representative (Crum, 2006), if Parliament were to carry a motion of no confidence against him, it would so much damage his public reputation that it would be close to impossible for him to stay in office, even if formally nothing would oblige him to attach any effect to such a resolution. Whether this finding can be projected on an elected European Council President very much depends on the extent to which she will build a political profile beyond the European Council’s internal affairs. Still, if she was to do so and the EP would find reason to fault her, this would severely undermine her position inside and outside the Union’s institutions.

Notably, MEPs indicate that they have in fact been cautious to challenge the HR, since they recognise him as representing the most supranational element in what is otherwise a purely intergovernmental constellation (Crum, 2006: 396). This line of argument opens a particularly interesting perspective on the future European Council President. Even if the EP is unlikely to be able to subject the European Council President to full democratic accountability, the President brings a supranational element to the intergovernmental institution of the European Council and may thus provide the European Parliament with a liaison opportunity that it has lacked so far.

Conclusion

The introduction of a permanent European Council President opens opportunities to increase the democratic accountability of the European Council that have been blatantly lacking so far. The permanent President will provide the European Parliament, and in fact the public at large, with a clear reference point. If the President is to stick to the management of the European Council's internal affairs assigned to her, the controls by the European Council members will suffice and there will be little need to submit the office to more general, public controls. Alternatively, to the extent that the European Council President will indeed come to engage in a more substantive way with EU policies, she will unavoidably be forced to develop a more structured relationship with the European Parliament. Paradoxically, as much as some may have feared the prospect of an active European Council President, it may turn out to be the way to consolidate the place of the European Council in the EU's institutional framework and to expose it to democratic control.

References

- BLAVOUKOS, Spyros; BOURANTONIS, Dimitris and PAGOULATOS, George, "A President for the European Union: A New Actor in Town?", *Journal of Common Market Studies*, 2007, 45(2), p. 231-52.
- BUNSE, Simon; MAGNETTE, Paul and NICOLAÏDIS, Kalypso, "Shared Leadership in the EU: Theory and Reality", in CURTIN, Deirdre; KELLERMAN, Alfred and BLOCKMANS, Steven (eds), *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2005.
- CRUM, Ben, "Parliamentarisation of the CFSP through informal institution-making? The fifth European Parliament and the EU High Representative", *Journal of European Public Policy*, 2006, 13(3), p. 383-401.
- HIX, Simon, "Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?" in NEUNREITHER, Karl-Heinz and WIENER Antje (eds), *European Integration After Amsterdam*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 95-111.
- KURPAS, Sebastian and al., *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Brussels: CEPS / EGMONT / EPC, 2007.
- TALLBERG, Jonas, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- THOMSON, Robert, 'The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power', *Journal of Common Market Studies*, 2008, 46(3), p. 593-617.
- European Convention (2003), *Summary Report of the Plenary Session - Brussels, 15 and 16 May 2003*, CONV 748/03, Brussels, 27 May. Available at <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00748en03.pdf>

Un président stable pour le Conseil européen : une réelle innovation institutionnelle ?

Yann-Sven Rittelmeyer, *Aspirant du F.R.S.-FNRS, IEE, CEVIPOL, ULB*

La création du poste de président du Conseil européen est souvent présentée comme une innovation majeure des développements institutionnels récents de l'Union européenne¹. Décidée lors des débats de la Convention, et reprise dans le traité de Lisbonne, le caractère novateur de cette décision mérite cependant d'être interrogé.

Cette création d'un poste de président permanent du Conseil européen est-elle une décision réellement novatrice ou s'inscrit-elle dans la logique évolutive de la communauté ? Afin d'aller au-delà de la portée symbolique attachée à ce poste, ce changement institutionnel doit être analysé à l'aune de l'évolution institutionnelle de l'Union et des logiques qui ont façonné son développement.

Une organisation fondée sur le pragmatisme et la flexibilité

Ce rôle de président du Conseil européen a, jusqu'à présent, été largement occulté. Outre le caractère lacunaire de la littérature sur le Conseil européen, celle portant sur la présidence de l'Union se focalise en général sur le Conseil des ministres. Cela peut s'expliquer à la fois par la continuité du travail du Conseil des ministres, opposée à la ponctualité du Conseil européen qui en fait donc un objet d'étude plus atypique. Mais cela peut aussi s'expliquer par l'intérêt accordé à la dimension étatique et nationale, qui s'avère plus concrète et explicite que la dimension institutionnelle européenne.

L'exercice de la présidence du Conseil européen a été déterminé par les dispositions sur lesquelles elle s'est établie. Le communiqué final du sommet de Paris de décembre 1974, considéré comme l'acte fondateur formel du Conseil européen, reste particulièrement silencieux. Il se contente d'énoncer 3 rôles : porte-parole, interprète, et concertation². Mais il fait avant tout un renvoi à « la Présidence », i. e. celle du Conseil, énoncée dans le traité de Rome et précisée dans le traité de fusion de 1965. Compte tenu du caractère pragmatique et de la volonté de flexibilité souhaitée par les architectes du Conseil européen, ce renvoi à un mécanisme existant constituait la solution la plus simple et la plus appropriée.

Par conséquent, conformément au traité de Rome, la présidence du Conseil européen a été confiée à chaque Etat membre, pour une durée de six mois chacun, avec une rotation selon l'ordre alphabétique des Etats membres³. Par la suite le traité du 8 avril 1965, dit « traité de fusion » a conservé les principes établis⁴.

¹ Christian Hen parle d'« une des innovations institutionnelles les plus importantes du projet de Constitution », in Christian HEN, « Le Conseil européen, organe intergouvernemental par excellence », in Mario DEHOVE, (dir.), *Le nouvel état de l'Europe. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La découverte, 2004. De même cela figure toujours en bonne place dans les informations officielles sur le traité de Lisbonne (voir par exemple :, http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fr.htm, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/avenir-europe_14204/signature-du-traite-lisbonne-13-decembre-2007_57505.html, <http://www.touteleurope.fr/fr/actions/construction-europeenne/reforme-des-traites-et-des-institutions.html>)

² « La Présidence exerce la fonction de porte-parole des Neuf et se fait leur interprète sur le plan diplomatique. Elle veille à ce que la concertation nécessaire ait toujours lieu en temps utile. ». Article 4 alinéa 1 du Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté, *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1974, n° 12, p. 7-13.

³ Article 146 du traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.

⁴ Article 2, alinéa 2 du traité de fusion des exécutifs des trois Communautés, signé à Bruxelles le 8 avril 1965.

La rotation semestrielle a, dans le même temps, constitué le lien qui a servi à intégrer le Conseil européen dans la communauté. Comme le souligne Béatrice Taulègne, cette rotation permet « une opportune conjonction entre la présidence du Conseil européen et celle du Conseil des ministres facilitant ainsi l'assimilation de ces deux instances et la coordination de leurs travaux » (Taulègne, 1993 : 236). Outre son caractère pratique donc, cette présidence simultanée a un effet liant, essentiel pour l'inclusion du Conseil européen dans le système politique européen¹.

Dans le même temps, le rôle de la présidence s'est accru au cours des années 70. Selon Jean Dondelinger, « l'origine de ce phénomène se trouve dans l'amalgame –au niveau le plus élevé- des activités communautaires avec celles menées dans le cadre de la Coopération Politique » (Dondelinger, 1975 : 20). En effet, le prestige et l'autorité associés à ces questions de politique étrangère, bien que cette coopération ne fut qu'informelle, a entraîné un renforcement manifeste de la présidence. La nomination d'un président du Conseil européen mettrait donc fin à ce lien avec le Conseil des ministres. Mais pour autant, cela ne semble plus à même d'entraîner une perte d'influence compte tenu du degré d'institutionnalisation et de l'autorité dont est aujourd'hui doté le Conseil européen.

L'idée d'instaurer un président en propre pour le Conseil européen, et donc d'effectuer une dissociation avec la présidence tournante, est une idée ancienne. La question a commencé à être abordée dès la création formelle du Conseil européen. Les sommets européens qui l'ont précédé ne se sont à ce titre pas nécessairement tenus dans le pays de l'Etat exerçant la présidence tournante. Ils étaient convoqués conformément à la logique des conférences internationales classiques au travers de l'initiative et de l'invitation lancée par l'un des dirigeants des Etats membres. Ainsi, par exemple, Georges Pompidou invita ses collègues en octobre 1972 à Paris, alors que la présidence du Conseil était exercée par les Pays-Bas.

Le projet de gouvernement européen provisoire rédigé par Jean Monnet en août 1973 élude la question de la présidence². Elle prévoit un « gouvernement » mais sans figure supérieure à sa tête. Le communiqué final de décembre 1974, comme on l'a déjà évoqué, se contente d'un renvoi *a minima*. Mais cela correspond pleinement à la logique qui a préposé à la création du Conseil européen. L'idée était en effet de s'appuyer sur la méthode fonctionnaliste laquelle avait largement fait ses preuves pour le développement de la communauté depuis le discours prononcé par Robert Schuman le 9 mai 1950. Dans ses *Mémoires*, le président français alors en exercice, Valéry Giscard d'Estaing, explique que son objectif était avant tout d'obtenir la régularité des réunions, estimant qu'une fois cette dernière acquise, « l'étendue des pouvoirs des chefs de gouvernement ferait le reste et consoliderait d'elle-même l'institution » (Giscard d'Estaing, 2007 : 113). Il ajoute même, que « plus tard, quand le Conseil européen serait assuré de son existence, il faudrait songer à le structurer d'avantage » (Giscard d'Estaing, 2007 : 114). Il esquisse ainsi sa conscience de la nécessité d'avoir, entre autres, une autorité structurant ces réunions, mais préfère renvoyer cette question à plus tard.

Les premiers pas en ce sens se retrouvent dès le *Rapport sur l'Union européenne* de décembre 1975, dit *Rapport Tindemans*. Il aborde notamment la question de la continuité. A ce titre, il propose un allongement de la présidence à un an afin de renforcer l'autorité de la présidence, de permettre un dialogue plus suivi entre le Parlement et le Conseil et de donner plus de continuité à l'action. De plus, il ajoute que « le Conseil européen et le Conseil doivent

¹ Pour Fiona Hayes-Renshaw et Helen Wallace, l'Etat exerçant la présidence constitue le principal lien entre les différents Conseils des ministres et les Conseils européens. cf. *The Council of Ministers*, Macmillan, Londres, 1997, p. 166.

² Cette note secrète qu'il présenta aux différents chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres figure en intégralité dans ses mémoires (Monnet, 2007 : 755-756).

confier la direction de tâches spécialisées ou temporaires, comme une négociation ou une étude, soit à la Commission, soit à un pays, soit à une ou plusieurs personnes, indépendamment des changements de présidence »¹. Bien que cet élément puisse paraître marginal, il reflète bien cette volonté de dépasser l'aspect tournant de la présidence du Conseil ou au moins de pallier à ses inconvénients.

Les deux aspects de la question –la rotation et la figure en charge– sont intrinsèquement liées. Dans son ouvrage consacré au Conseil européen, Béatrice Taulègne démontre bien qu'un allongement de la durée de la présidence, n'est pas envisageable si elle reste aux mains d'un Etat membre (Taulègne, 1993 : 240). Elle fait ainsi écho et confirme par-là même le caractère toujours valide et actuel des analyses contenues dans le *Rapport sur les institutions européennes* remis par le Comité des trois sages en octobre 1979. Analysant la suggestion d'allonger la durée de la présidence du Conseil européen, ils en concluaient qu'« elle soulèverait de réelles difficultés dans l'état actuel de la Communauté »². Mais dans le même temps, ils soulignaient à nouveau la nécessité de renforcer la continuité.

Quant à l'idée sous-jacente de retirer ce rôle aux Etats membres en changeant « la structure » de la présidence, elle est également rejetée par ce rapport de 1979, mais avant tout dans le cas du Conseil. Elle n'est pas vraiment discutée pour le Conseil européen. Or les implications sont tout autres si l'on envisage ce cas.

Un rôle aux conceptions diverses

Au-delà de l'organisation de la fonction, le caractère novateur se mesure à l'aune du rôle alloué ainsi que de la manière dont ce dernier est conçu par les acteurs concernés. Le « sens politique » du dirigeant en charge du Conseil européen détermine grandement le déroulement de la réunion. Sa responsabilité personnelle est majeure car c'est à lui qu'il revient de modérer les débats, mais surtout de trouver au bon moment la solution qui va concilier les positions et ainsi permettre l'adoption d'un accord unanime³. Il en est de même pour la préparation de la réunion. Comme le souligne Neill Nuggent, l'implication du chef de gouvernement en charge de la présidence dans la préparation du Conseil européen « depends very much on circumstances, style and personal preference » (Nuggent, 2003 : 182).

Le rôle d'un président du Conseil européen n'est pas assimilable à celui de la présidence dans son ensemble⁴. Quatre fonctions sont aujourd'hui généralement attribuées à la présidence de l'Union : administration et coordination, définir les priorités politiques, médiation, représentation (Elgström, 2003 : 4-7). Hormis la première fonction, les trois autres sont dans une certaine mesure applicables au président du Conseil européen. Toutefois, si l'on relève les fonctions énoncées dans le traité de Lisbonne, on constate notamment que la définition des priorités politiques n'est nullement mentionnée. La liste concerne principalement la gestion des travaux du Conseil européen aussi bien en amont qu'en aval de

¹ Rapport sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/76, 1976, p. 11-36.

² Rapport sur les institutions européennes, Comité des trois sages, *Office des publications officielles*, 1980, p. 27.

³ Voir à ce sujet l'interview de Jacques Poos, ancien ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, du 16 avril 2004, dans laquelle il affirme que l'importance du président est « énorme », disponible en ligne : <http://www.ena.lu?lang=1&doc=21047> (01/07/2008).

⁴ Béatrice Taulègne mentionne bien cette distinction en précisant que la présidence du Conseil des ministres est « plus respectueuse des procédures normales, plus dépendante des exigences du processus décisionnel et du calendrier du Conseil des ministres » que celle du Conseil européen (Taulègne, 1993 : 238).

la réunion, la médiation lors de ce dernier, ainsi que la communication et représentation avec les autres institutions et acteurs internationaux¹.

La limitation de ces énoncés au côté gestionnaire s'explique par la dimension personnelle propre à ce poste. La manière dont la personne en charge conçoit son rôle constitue le déterminant. Compte tenu de la flexibilité inhérente au Conseil européen et la liberté laissée aux chefs d'Etat et de gouvernement, ce poste peut aller d'un rôle de *chairman* gestionnaire à un présidentialisme proche des conceptions nationales. La vision française, inspirée de l'héritage gaullien, tend vers un Président fort. Elle s'est par exemple manifestée au travers de l'attitude du président Mitterrand autour et pendant le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984. Il a fait preuve d'un important activisme au travers d'un large tour des capitales et d'une recherche accrue de solidarité avec l'Allemagne pour contrecarrer les requêtes britanniques de Margaret Thatcher². Dans le même ordre d'idée, le président Giscard d'Estaing a plaidé en faveur d'une présidentialisation à la française de cette présidence du Conseil européen, mais en insistant avant tout sur la personnalisation. Il a ainsi proposé dès 1984 d'élire ce dernier au suffrage universel direct pour 5 ans. Bien qu'il limitait son rôle à des fonctions d'organisation et de gestion, il précisait bien que cela ne devait être le cas que « dans un premier temps »³.

Un reflet du système politique européen et de son évolution

Instituer un poste de président du Conseil européen revient à créer une nouvelle entité supranationale pour diriger l'organe intergouvernemental par excellence de la communauté. Le Conseil européen constituerait ainsi en lui-même la synthèse d'une des principales tensions originelles de la construction européenne, à savoir l'arbitrage entre la souveraineté des Etats et la supranationalité. Ce changement institutionnel apparaît *de facto* comme respectant pleinement ce compromis. En effet, bien que le président du Conseil européen constitue une nouvelle entité supranationale, elle vise au renforcement de l'efficacité et de la visibilité de l'organe intergouvernemental qu'est le Conseil européen.

Les juristes Jean-Paul Jacqué et Denys Simon estiment en analysant cette option que « l'idée de faire présider par une autorité indépendante une institution par nature intergouvernementale semble riche en conflits virtuels »⁴. Mais ils font allusions aux tensions internes à cette institution, reflet du compromis fondateur et qui ne viennent en rien modifier l'équilibre global de la communauté. A contrario, la proposition, formulée entre autres par Jacques Delors, que ce président du Conseil européen soit le président de la Commission suscite des doutes multiples (Wallace et de Schoutheete, 2002 : 19-20). Elle risquerait de modifier l'équilibre institutionnel de la communauté en entraînant une confusion des rôles respectifs du Conseil européen et de la Commission. Jean-Louis Quermonne effectue le même constat lorsqu'il envisage les différentes propositions émises lors de la Convention et les possibles cumuls : « à travers les divers cas de figure ressurgissent les querelles récurrentes,

¹ Article 15 du traité sur l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115, 9 mai 2008.

² Voir par exemple : Alistair COLE, *François Mitterrand. A study in political leadership*, Routledge, Londres, 1994, p. 122-123; ou Marion GAILLARD, « François Mitterrand et l'Allemagne (1981-1995) », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, N°4, janvier-avril 2008, p. 3.

³ Voir à ce sujet : Valéry GISCARD D'ESTAING, *Deux français sur trois*, Flammarion, 1984, p. 198 ; et sa déclaration sur les objectifs de l'Europe faite à Bruxelles le 23 mai 1984.

⁴ Jean-Paul JACQUÉ et Denys SIMON, « Le rôle constitutionnel et juridique du Conseil européen », dans *Le Conseil européen 1974-1984 : bilan et perspectives*, Colloque de l'Institut européen d'administration publique, Maastricht, 1984, p. 35, cité in Béatrice TAULEGNE, *Le Conseil européen*, op. cit. p. 242.

que l'on croyait apaisées, entre tenants de la supranationalité et de l'intergouvernementalité » (Quermonne, 2002 : 17).

La proposition retenue à l'issue des débats de la Convention¹ et reprise dans le traité de Lisbonne démontre bien la volonté de ne pas s'exposer à ces divers conflits. Elle évite les cumuls et se limite à des changements ne remettant pas profondément en cause les équilibres institutionnels.

Enfin, la création de ce poste était dépendante de l'institutionnalisation du Conseil européen. Tant que la place de cette « institution » dans le système politique européen restait incertaine, il n'était guère possible de le doter de manière *ad hoc* d'une entité supplémentaire. D'autant plus qu'outre ses objectifs d'efficacité, elle a aussi été souhaitée pour des motifs de portée symbolique. Or si elle n'est ni dotée d'une légitimité démocratique, ni de fondements juridiques, cet objectif semble irréaliste.

A ce jour, le Conseil européen ne figure toujours pas formellement dans la liste des institutions de l'Union. Mais la fin de cette situation, prévue dans le traité constitutionnel puis le traité de Lisbonne, ouvrirait formellement la voie à l'instauration d'un président en propre pour le Conseil européen. De plus, l'accroissement constant du nombre de ses membres a contraint le Conseil européen à s'éloigner de sa souplesse organisationnelle originelle et donc à préciser ses pratiques². Par conséquent, la désignation d'une personne chargée d'agir selon les règles désormais énoncées s'inscrivait dans une certaine continuité.

A ces éléments, il convient d'ajouter le tournant majeur effectué avec le traité de Maastricht. Il fut le témoin d'une volonté de donner plus de substance politique à une communauté jusqu'alors essentiellement consacrée à l'économie. Cette désormais Union européenne est alors investie de compétences en matière d'éducation, de santé ou de culture. A cela s'ajoute la création d'une citoyenneté européenne qui, même si elle a certains effets concrets, a avant tout un caractère symbolique. Elle donne une dimension citoyenne à la construction européenne et ouvre la voie à un système politique plus personnalisé.

Conclusion

Bien que son instauration aurait incontestablement des conséquences notables sur le fonctionnement du système politique européen, ce poste de président du Conseil européen découle d'une évolution de long terme du système politique européen. Il était contenu en germe dès la création du Conseil européen. L'emploi du système de présidence tournante confié aux Etats était avant tout pragmatique. En effet, il s'agissait de la solution la plus aisée compte tenu de la manière dont a été établi le Conseil européen. Malgré les inconvénients du système « emprunté », un président *ad personam* n'était alors guère concevable compte tenu de l'importance des facteurs personnels et politiques liés à l'exercice de ce rôle. Mais la communauté a peu à peu gagné en maturité et a plus tendu vers la sphère politique. La quête pour davantage de leadership et de personnalisation qui s'en est suivie a encore été un pas supplémentaire, ouvrant la voie à l'instauration de ce poste. Parallèlement à cela, un accroissement de l'institutionnalisation du Conseil européen constituait également une condition nécessaire. En outre, la création formelle de ce poste stable ne devrait elle-même être qu'une étape, cette fonction étant appelée à être façonnée par les individus qui vont

¹ Une synthèse de ces débats est disponible en ligne : <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00748fr03.pdf> (01/07/2008).

² Lors du Conseil européen de Séville, les chefs d'Etat et de gouvernement ont notamment adopté une annexe stipulant les « Règles d'organisation des travaux du Conseil européen », Annexe I, *Conclusions de la présidence*, 22 juin 2002, p. 19-21.

l'exercer ainsi qu'au travers des interactions avec les autres acteurs du système politique européen.

Bibliographie

- COLE, Alistair, *François Mitterrand. A study in political leadership*, Londres, Routledge, 1994.
- DEHOVE, Mario (dir.), *Le nouvel état de l'Europe. Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, Paris, La découverte, 2004.
- DONDELINGER, Jean, *Le Conseil européen*, étude, 1975.
- ELGSTRÖM, Ole (dir.), *European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, Londres, Routledge, 2003.
- GAILLARD, Marion, « François Mitterrand et l'Allemagne (1981-1995) », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, N°4, janvier-avril 2008.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Deux français sur trois*, Paris, Flammarion, 1984.
- GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Le Pouvoir et la Vie*, Paris, Fayard, Livre de poche, 2007.
- HAYES-RENSHAW, Fiona et WALLACE, Helen, *The Council of Ministers*, Londres, Macmillan, 1997.
- MONNET, Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, Le Livre de poche, 2007.
- NUGGENT, Neill, *The government and politics of the European Union*, 5^{ème} édition, 2003, Londres, Palgrave Macmillan, 2003.
- QUERMONNE, Jean-Louis, *La question du gouvernement européen*, Paris, Notre Europe, novembre 2002.
- TAULEGNE, Béatrice, *Le Conseil européen*, Paris, Presses universitaires de France, 1993.
- WALLACE, Hellen et DE SCHOUTHEETE, Philippe, *Etude sur le Conseil européen*, Paris, Notre Europe, septembre 2002.
- Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté, *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1974, n° 12, p. 7-13.
- Rapport sur l'Union européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/76, 1976, p. 11-36.
- Rapport sur les institutions européennes, Comité des trois sages, office des publications officielles, 1980.
- « Règles d'organisation des travaux du Conseil européen », Annexe I, *Conclusions de la présidence*, 22 juin 2002, p. 19-21.
- Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957.
- Traité de fusion des exécutifs des trois Communautés, signé à Bruxelles le 8 avril 1965.
- Traité sur l'Union européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115, 9 mai 2008.

La difficile médiatisation de l'Europe

Thomas Ferenczi, journaliste, *Le Monde*

L'un des objectifs de la réforme des institutions étant d'assurer à l'Union à la fois plus de **visibilité** et, selon le titre de notre table ronde, plus de **légitimité**, la question de la médiatisation des affaires européennes est certainement l'une des clés du changement. Visibilité et légitimité, cela veut dire à la fois une meilleure connaissance des politiques européennes par les citoyens des Etats membres et une plus grande adhésion à ces politiques. Selon la définition de la légitimité donnée par le sociologue Max Weber et citée par Jean-Louis Quermonne dans son essai sur « l'Europe en quête de légitimité » : la légitimité d'un système politique est, écrit-il, « la qualité qui lui permet d'assurer l'adhésion de la majorité des citoyens en la forme d'une tolérance passive ou d'un soutien actif ».

Donc, plus de visibilité, c'est-à-dire une meilleure compréhension des mécanismes institutionnels, et on sait combien l'ignorance est grande en France. Et plus de légitimité, c'est-à-dire, au minimum, un certain intérêt pour les politiques européennes, qu'il s'agisse de les approuver ou de les critiquer. Les médias jouent un rôle dans la popularisation des thèmes européens dans chacun des Etats membres, même si, à mon avis, ce ne sont pas les médias qui fixent l'agenda politique, mais les gouvernements. Comme l'a rappelé Jean-Louis Bourlanges pour justifier son départ du Parlement européen, tant que l'essentiel se passe dans les Etats, et non à Bruxelles ou à Luxembourg, les citoyens auront du mal à s'intéresser aux questions européennes, ou plutôt les médias auront du mal à les intéresser aux questions européennes.

Mais la question qui nous est posée aujourd'hui est de savoir si le nouveau système qui sera mis en place par le traité de Lisbonne est de nature à favoriser la médiatisation des affaires européennes. Un système plutôt compliqué puisqu'il va démultiplier les présidences. Il y aura la présidence stable du Conseil européen, la présidence tournante du Conseil des ministres, à l'exception du Conseil des affaires étrangères, la présidence dudit Conseil des affaires étrangères par le haut représentant, la présidence de l'Eurogroupe, inscrite pour la première fois dans les textes, et, bien sûr, la présidence de la Commission et celle du Parlement. Ce qui fait un total de six présidences différentes, dont cinq pour le seul exécutif.

Il est probable que cette diversification des présidences posera quelques problèmes de coordination et de répartition des compétences. En termes de perception médiatique, la principale difficulté, portera sur la dualité entre le président du Conseil européen et le président de la Commission. Le président du Conseil des affaires étrangères, c'est-à-dire le Haut représentant, devrait être perçu comme le ministre des affaires étrangères de l'Union, même si, à la demande des Britanniques, il n'en porte pas le titre, et le président de l'Eurogroupe comme une sorte de ministre des finances. La présidence tournante, techniquement importante, puisqu'elle assurera le travail quotidien du Conseil des ministres, sauf pour les affaires étrangères, sera sans doute moins médiatisée.

Donc il restera, au regard du citoyen, d'une part, le couple que constitueront le président du Conseil européen et le président de la Commission, et, d'autre part, le président du Parlement. Autrement dit, si on rapproche les institutions européennes des institutions nationales, d'un côté, le gouvernement, de l'autre, le Parlement. La question est de savoir si ce qui est visible au niveau national et garant de la démocratie – le système formé par le gouvernement et le Parlement – le sera aussi au niveau européen. Auquel cas on pourra dire que l'objectif est atteint ou, en tout cas, qu'on a progressé vers plus de visibilité et de légitimité, pour reprendre les deux mots que j'employais au début.

Le gouvernement de l'Union est et restera bicéphale. Ce n'est pas une configuration usuelle dans les Etats membres. Certes les citoyens sont habitués au couple formé par le chef de l'Etat et le chef du gouvernement, mais le pouvoir appartient, pour l'essentiel, à l'un ou à l'autre. En France, le chef de l'Etat est le véritable chef de l'exécutif, ailleurs en Europe c'est le chef du gouvernement, mais il n'y a pas de pouvoir partagé. L'Union européenne, qui n'est pas un Etat, présente un mode de gouvernement différent. La tentation, en France surtout, pourrait être de considérer le président de la Commission comme une sorte de premier ministre subordonné au président du Conseil européen. Cela faciliterait la lecture des institutions européennes, mais d'une part cela ne correspond pas à la réalité des fonctions et, d'autre part, un tel dispositif resterait peu lisible hors de France.

Il faut donc accepter cet attelage singulier que forment et continueront de former à Bruxelles le président du Conseil européen et le président de la Commission. Cet attelage sera-t-il mieux perçu après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ? A vrai dire, on n'en sait rien. Du côté du président de la Commission, il n'y aura guère de changement. Il est vrai que, selon le traité, il sera désormais élu par le Parlement européen, qui devra tenir compte des élections européennes (le texte ne dit pas qu'il devra tenir compte des « résultats » des élections européennes). Mais dans les faits sa désignation se fait déjà ainsi après approbation du Parlement, sur proposition du Conseil européen. L'idée selon laquelle la campagne pour les élections européennes pourrait être aussi une campagne pour la présidence de la Commission, avec des candidats déclarés, l'un à droite, l'autre à gauche, qui serait une façon de donner plus de clarté à cette désignation en la politisant, est excellente, mais son éventuelle mise en œuvre ne dépend pas du traité de Lisbonne.

Du côté du président du Conseil européen, en revanche, le traité de Lisbonne innove, incontestablement. Mais tout dépendra du rôle que ce président permanent choisira de jouer et de la personnalité qui occupera le poste. On a du mal à imaginer que Sarkozy, Brown ou Merkel acceptent de lui laisser le premier rôle. Ce sera à lui de s'imposer. S'il y parvient, alors il peut donner à l'Europe une plus grande visibilité médiatique. Mais cela ne résoudra pas la question de la dualité avec le président de la Commission, qui brouille la perception du public, ni celle des conditions de sa désignation, qui résultera de manœuvres et de tractations secrètes entre les chefs d'Etat et de gouvernement. Certains membres de la Convention, comme Michel Barnier ou Pierre Lequiller, ont suggéré, à terme, la fusion des deux fonctions et l'élection de leur titulaire unique au suffrage universel. Mais on n'en est pas encore là.

Deuxième branche du système, le Parlement européen ou, pour rester fidèle au thème du colloque, consacré aux présidences, la présidence du Parlement européen. En l'occurrence, ce qui est en cause, c'est moins la présidence en tant que telle que l'ensemble de l'institution parlementaire, qui doit contribuer aussi, à sa façon, à la visibilité et à la légitimité de l'Union. Les députés européens étant élus au suffrage universel direct, le lien avec leurs électeurs devrait être fort. On sait que ce n'est pas le cas. Pourquoi ? Pour plusieurs raisons.

Parce que le Parlement européen, malgré des pouvoirs non négligeables, n'a pas un rôle moteur dans la construction européenne et demeure subordonné aux autres institutions. Parce que les députés européens sont le plus souvent peu connus dans leurs pays respectifs, du moins les Français. Le président du groupe le plus important du Parlement, le PPE, est un Français, Joseph Daul, dont on peut dire qu'il est totalement inconnu en France, y compris de la plupart des journalistes politiques. Et peut-être aussi parce que la personnalisation du pouvoir, particulièrement en France, attire plutôt l'attention sur l'exécutif que sur le législatif. Le résultat, c'est que le Parlement européen aujourd'hui n'est ni visible ni vraiment légitime aux yeux des citoyens. Le sera-t-il davantage avec le traité de Lisbonne ? J'en doute.

Pour conclure, je ne suis pas certain que les nouvelles institutions modifient le regard des citoyens sur l'Europe. La visibilité et la légitimité de l'Union dépendent plus de ses politiques que de ses institutions. La principale incertitude concerne la nouvelle présidence du Conseil européen. Elle peut offrir une occasion de populariser l'Union en la personnalisant. Mais je reste sceptique.

Concurrence et différenciation des présidences : Les nouveaux défis institutionnels.

Philippe de Schoutheete, *Institut Egmont*

Présentation

La principale difficulté systémique est le caractère hybride du régime adopté par le traité de Lisbonne. La présidence n'est plus tout à fait rotative, elle n'est pas non plus tout à fait permanente. On a détruit l'unicité de la présidence, du haut en bas de l'échelle, qui était un instrument utile, sans la remplacer par quelque chose d'aussi cohérent.

Nous savons que tous les textes européens sont hybrides. Le professeur Telo a été le premier à parler, à propos de l'Union, de « chimère », au sens classique du terme, c'est-à-dire d'un animal qui tient du lion, du bouc et du serpent. Il est clair que ce caractère hybride permet de résoudre des difficultés : c'est pourquoi on l'utilise. Mais, s'il résout des difficultés, il crée aussi des problèmes et il peut venir un moment où l'ampleur des problèmes créés dépasse celle des difficultés résolues.

Pourquoi est-on allé dans cette voie ? Essentiellement pour des raisons de représentation extérieure. On a recherché un équilibre politique entre le renforcement du Conseil européen, par la désignation d'un président semi permanent, et le renforcement de la Commission, par la désignation d'un vice-président qui soit en même temps Haut représentant, l'un et l'autre devant jouer un rôle important en politique extérieure. On a aussi recherché un équilibre entre deux présidences fonctionnelles (Conseil européen et Conseil affaires extérieures) et la présidence rotative nationale.

Dans tout cela on peut identifier trois sites de difficultés potentielles : le Conseil européen (y compris le Conseil affaires générales qui le prépare), le Conseil affaires extérieures, la Commission.

Le Conseil européen

C'est évidemment une pièce fondamentale dans l'équilibre institutionnel de l'Union. « The whole European Union system revolves round the European Council » (Peter Ludlow). De l'Article 9 B 6 du traité de Lisbonne on peut déduire quatre tâches pour la présidence du Conseil européen :

- Préparer les travaux
- Diriger les débats et rechercher le consensus
- Assurer la continuité dans l'exécution des décisions.
- Exercer la représentation du Conseil européen vis-à-vis du Parlement et du monde extérieur.

Chacune de ces tâches est une source potentielle de difficultés :

- **La préparation** du Conseil européen est normalement effectuée par le Conseil affaires générales (CAG), lequel se base sur les travaux du COREPER et des conseils sectoriels. Chacune de ces instances est présidée par la présidence tournante sur laquelle le président du Conseil européen n'a aucune prise directe. Des efforts ont été entrepris au cours des dernières années pour renforcer le rôle de la troïka (trois présidences successives sur une période de 18 mois), mais ici encore la présidence du

Conseil européen n'a aucune autorité. Comment fixer l'agenda du Conseil européen et en assurer la préparation sans avoir aucune autorité sur les instances préparatoires ?

- Pour **diriger les débats** et assurer la recherche du consensus il faut avoir de l'autorité, ce qui au niveau des chefs de gouvernement ne s'acquiert pas facilement. Elle résulte aujourd'hui au moins partiellement du fait que chacun des participants sait qu'il est susceptible d'exercer un jour la fonction de président : dès lors il faut respecter cette fonction. Cet impératif disparaît par la création d'une présidence semi-permanente. On peut se poser la question de savoir si ce nouveau président, qui n'est pas, ou plus, lui-même un chef de gouvernement, aura l'autorité voulue. La question se pose en particulier à l'égard du chef de gouvernement du pays qui exerce la présidence tournante, dont les ministres et collaborateurs auront préparé la réunion. Cette personnalité va-t-elle s'effacer derrière celle du Président permanent ? Même lorsque la présidence tournante est exercée par un grand pays ?
- La **continuité** dans la mise en œuvre des décisions du Conseil européen est assurée, selon les cas par la Commission (quand il s'agit de déposer une proposition législative, par ex.), par différentes formations du Conseil (quand il s'agit de formaliser une orientation adoptée au sommet, par exemple) ou encore par les Etats membres (méthode ouverte de coordination, par exemple). Le Président du Conseil européen n'a d'autorité directe sur aucune de ces instances. Comment va-t-il assurer la continuité ?
- La **représentation vis-à-vis du Parlement** ne pose pas de problèmes particuliers : il est à présumer que le Président fera rapport au Parlement dans les jours qui suivent une réunion du Conseil européen comme cela se passe actuellement. A noter pourtant qu'on ne peut pas exclure tout rôle pour le chef du gouvernement de la présidence rotative, que le Parlement voudra entendre sur la mise en œuvre de son programme (notamment dans les conseils sectoriels). La **représentation vis-à-vis des pays tiers** est plus problématique. Que veulent dire les termes « à son niveau » ? A quel moment change-t-on de niveau ? Qui va au G8 ? Que fait-on quand des conversations se poursuivent à différents niveaux ?

Le Conseil Affaires Extérieures (CAE)

Le Haut Représentant (HR) va rencontrer dans la présidence du Conseil Affaires extérieures le même type de problèmes que ceux que rencontre, à son niveau, le président du Conseil européen.

- Pour une part, la **préparation** du Conseil affaires extérieures est effectuée par le Comité politique et de sécurité (COPS), sur lequel on peut présumer que le Haut Représentant aura une forte influence. Mais pour une autre part c'est le COREPER qui est l'organe clé, sur lequel le HR n'a pas d'autorité.
- Dans la **direction des débats**, le HR devra tenir compte du Ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la présidence dont on ne peut pas attendre qu'il s'efface complètement. Cela en particulier quand il s'agira d'un grand pays. Comment doit-il agir dans les dossiers qui sont à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité, où il ne siège pas ?
- Le HR aura sans doute moins de problèmes que le président du Conseil européen en matière d'exécution et de **continuité**, puisqu'il disposera d'un service extérieur et du

secrétariat général du Conseil. Mais s'agissant de la **représentation** extérieure, il aura à gérer les mêmes éléments d'incertitude sur le niveau de sa responsabilité, et risque d'entrer en concurrence avec le président du Conseil européen.

- Le fait que le HR soit aussi vice-président de la Commission crée un **conflit d'intérêt** potentiel lorsque le CAE est appelé à délibérer sur des propositions de la Commission : il apparaît alors comme juge et partie. Tout le concept repose sur l'idée que le CAE ne légifère guère, et que donc il n'y a pas de conflit entre la présidence du Conseil et le droit d'initiative exclusif de la Commission. Mais cela n'est que partiellement vrai. Dans les questions de relations économiques extérieures, comme l'Uruguay Round, par exemple, la Commission agit comme négociateur mandaté par le Conseil et elle doit faire ratifier les accords par le Conseil selon une procédure quasi législative. Il n'est pas du tout évident que le HR, qui aura été fortement impliqué dans la négociation, apparaîtra au Conseil comme un président impartial pouvant conduire des débats souvent difficiles.

La Commission

- Le président de la Commission joue aujourd'hui, au moins dans le domaine communautaire, un rôle de « **Mr Europe** » qu'il va devoir au moins partager avec le président du Conseil européen (que certains appellent déjà le « président de l'Europe »). La tension est d'autant plus inévitable qu'elle se situe sur la faille qui sépare la vision communautaire et la vision intergouvernementale de l'Europe
- L'insertion du **Haut Représentant** dans la structure de la Commission n'ira pas sans difficultés. D'une part le président de la Commission devra s'accommoder d'un vice-président qu'il n'a pas choisi et qui a une autorité potentielle considérable. On imagine difficilement que le président de la Commission s'efface complètement dans le domaine des relations extérieures, ce qui peut être une source de tension avec le HR. La collégialité de la Commission, déjà assez problématique aujourd'hui, sera mise à l'épreuve par la présence d'un vice-président puissant. Des tensions existent aujourd'hui entre différents commissaires ayant des compétences extérieures. Elles risquent de s'aggraver.
- Le fonctionnement du **service extérieur commun** est un point sensible. Même si la structure du service est encore inconnue, il est inévitable que la Commission, qui a aujourd'hui seule autorité sur les délégations, perde de cette autorité. Le service considèrera le HR comme son chef naturel, ce qui ne sera pas facilement accepté par le Président et les autres commissaires.

Conclusions

De toute évidence le système sera rempli de tensions potentielles à plusieurs niveaux et dans toutes les directions. Cela ne conduit pas nécessairement au désastre mais demande que des précautions soient prises lorsque la chose est encore possible.

- Une première précaution consisterait à essayer de mieux définir *in tempore non suspecto*, c'est-à-dire avant la désignation des personnalités, les *terms of reference* des différentes fonctions et la manière dont elles s'articulent entre elles.
- Une deuxième précaution, qui se situe dans l'évolution des dernières années, consisterait à systématiser la programmation stratégique, opérationnelle et financière qui encadre les différentes activités de l'Union pendant une période qui est souvent de

deux ans et demi. L'existence d'un cadre, convenu et approuvé d'avance, diminuerait les risques d'affrontement ou de dérapage.

- Plus fondamentalement le fonctionnement effectif du système dépendra des hommes, de leur caractère, de leur disposition à travailler ensemble et à rechercher les compromis permettant de faire avancer les choses. Ces qualités devraient être très présentes à l'esprit des dirigeants au moment du choix des personnes.

Que aura été le rôle des présidences tournantes de l'Union européenne dans la stratégie de Lisbonne entre 2000 et 2008 ?¹

Janine Goetschy, CNRS-IDHE et ULB/IEE

Mon analyse sur la période 2000 - 2008 me conduit à formuler les sept conclusions suivantes :

- La stratégie de Lisbonne (SL) est un projet politique de nature économique et sociale sur 10 ans où *une présidence donnée (la présidence portugaise)* a eu un poids 'stratégique majeur' dans sa phase d'initiation, d'instauration, de planification en 2000.
- Les présidences successives, en particulier les petits pays, ont ensuite pesé *par petites touches* sur un agenda relativement stable et largement prédéfini en 2000.
- *La réforme majeure de la SL a lieu en 2005* ; elle est le résultat d'un compromis entre le contenu du rapport Kok 2, la Commission et la présidence luxembourgeoise ; *le poids de la Commission* (sous l'impulsion de son nouveau président José Manuel Barroso et son vice-président, Günter Verheugen) aura pesé lourd dans la réorientation de la SL: cette réforme a contribué à renforcer encore la stabilité de l'agenda.
- Le rapport Cohen-Tanugi (*L'Europe dans la mondialisation: une stratégie européenne pour la mondialisation, perspectives pour l'après 2010*, mars 2008) qui vise à préparer la *Présidence française de l'UE du second semestre 2008* semble annoncer à fois une volonté de continuité et de changement de la part de la France concernant la SL, et en tout cas le souhait d'une meilleure implication de la France dans celle-ci. Parmi les points clés : retour à un plus grand rôle pour la méthode communautaire pour les politiques internes et externes de l'UE ; miser encore davantage sur l'innovation et la compétitivité; assortir la SL des outils plus classiques de la diplomatie internationale, où le rôle des grands pays serait remis à l'honneur; mieux coordonner les politiques extérieures entre elles (commerciale, agricole, développement); dimension internationale du marché intérieur et de l'UEM ; diplomatie énergétique et environnementale ; immigration et co-développement ; normes internationales ; surveillance communautaire des prises de contrôle financières extra européennes ; passer d'une logique de 'soft power' basé sur l'exemplarité européenne à une logique d'intérêts bien compris.
- Cette orientation renouvelée de la SL signifierait-elle une implication plus grande des grands pays tels la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni dans la SL (jusque là moins marquée), avec peut-être une division du travail implicite entre pays, où les pays les moins grands seraient plutôt leaders sur la dimension interne de la SL, alors que les plus grands pays le seraient davantage sur la dimension externe ? Cela permettrait de faire renaître l'intérêt pour la SL de la part de l'ensemble des Etats membres (EM).

¹ Cette présentation s'appuie en particulier sur GOETSCHY, Janine, « The Lisbon strategy and social Europe: two closely linked destinies », in RODRIGUES, Maria Joao (ed.), *Europe, Globalisation and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar, 2008 (à paraître).

- *Les réformes institutionnelles du traité de Lisbonne et la SL*: le trio, la mise en place d'un président stable du Conseil européen, un président de la Commission plus fort et un Haut responsable pour les affaires extérieures sont, à mon sens, des évolutions qui viennent appuyer favorablement la SL et en particulier la SL dans la mondialisation ; le rapport Cohen-Tanugi s'inscrit d'ailleurs aussi dans cette optique.

Les deux chevilles ouvrières de la SL seraient alors la Commission avec sa méthode communautaire réhabilitée, et le Conseil Européen et son président stable (pour 2 ans et demi) qui devraient primer sur le Haut représentant aux affaires extérieures et le Conseil Affaires Générales. Cette double orientation stratégique (Commission d'une part et Conseil Européen de l'autre) devrait constituer une synergie bénéfique à la SL même si elle annonce évidemment des tensions potentielles.

- Dans la mesure où la SL a inauguré de nouvelles manières de travailler entre le Conseil et la Commission (entre 2000 et 2008) dans une pluralité de domaines politiques (économie, emploi, social, environnement, éducation, énergie...), elle a été en quelque sorte *précurseur de la manière dont ces deux entités institutionnelles peuvent fonctionner entre elles plus étroitement dans le cadre du nouveau traité de Lisbonne*.

La stratégie de Lisbonne: émergence ; résultats atteints ; contexte particulier en 2008

La stratégie de Lisbonne (2000 - 2010) est un projet économique et social 'englobant' au sens où elle recouvre un grand nombre de domaines politiques (économique – macro économie, marché intérieur, politiques sectorielles, emploi, inclusion sociale, retraites, santé, éducation, entreprise, innovation, environnement, climat, développement durable, énergie) qui s'inscrit dans 'la durée' (sur 10 ans et désormais au-delà de 2010, l'horizon du projet Cohen-Tanugi est 2000-2015).

Elle vise une pluralité d'objectifs:

- à encourager les réformes et accélérer le changement économique et social des EM face à la mondialisation (avec nombre d'objectifs chiffrés comme par exemple 3% de taux de croissance par an ; 70% de taux d'emploi),
- à mieux coordonner les différents domaines politiques entre eux (tant au niveau européen que national),
- à imbriquer davantage politiques communautaires et politiques nationales,
- à miser sur le recours à une pluralité de modes réglementaires européens (méthode communautaire, méthode ouverte de coordination, bonnes pratiques ...etc),
- à moderniser les outils de gestion et de mesure des politiques publiques,
- à construire de nouveaux équilibres entre compétitivité, développement durable, emploi et cohésion sociale.

L'émergence de la SL est liée à la coïncidence temporelle en 2000 de quatre types d'éléments:

- des problèmes nationaux importants et similaires à résoudre à la fin des années 1990 (concurrence accrue liée à la mondialisation, contrainte démographique, coût élevé et inadéquation de certains systèmes d'Etats providence, de certains systèmes universitaires, retard sur le plan des nouvelles technologies...);
- la nécessité de développer un nouveau projet porteur pour l'UE dans la lignée des projets antérieurs (marché intérieur, UEM, Pacte de stabilité et de croissance) dans un

contexte de marché intérieur ‘en panne’, et de cadrage macro-économique européen insuffisant ;

- un moment particulier de l’histoire de l’intégration européenne – celui de l’élargissement prévu à 25 puis 27 EM, et l’atteinte d’un ‘plafond de verre’ concernant certaines compétences communautaires, notamment sociales ;
- un contexte politique dominant de gouvernements de centre-gauche au sein de l’UE qui a permis à une présidence imaginative et visionnaire (le Portugal) d’un petit pays d’assumer un rôle stratégique et de compromis politique entre EM.

La réforme de la SL en 2005 : la nouvelle Commission de José Manuel Barroso, avec comme vice-président Günter Verheugen, arrivée en 2004, veut marquer son empreinte ; on resserre la SL en limitant essentiellement son contenu à l’économie, l’innovation, l’emploi ; on intègre ces politiques dans un seul texte (lignes directrices intégrées) ; on adopte une plus grande stabilité des objectifs (sur 3 ans) ; les EM rendront un seul Plan National de Réforme (certes les autres méthodes ouvertes de coordination en dehors de ce document suivent leurs cours) ; on cherche à développer l’appropriation nationale en désignant un « Mr ou Mme Lisbonne » ; la Commission gère davantage en bilatéral avec chaque EM ; on évite le ‘naming and shaming’).

Les résultats de la SL : elle a fait l’objet de nombreux bilans à la fois de la part des institutions européennes elles-mêmes, des *think tanks* et des milieux académiques. Si les bilans sont dans leur ensemble assez positifs sur la nature et l’urgence des enjeux à traiter, ils ont été plutôt critiques sur les résultats proprement dits, en particulier ceux quantitatifs ; ils soulignent aussi la grande diversité d’application de la SL selon les EM avec un bilan plus positif pour les pays nordiques, ceux anglo-saxons, et les Pays-Bas.

Les économistes soucieux de résultats immédiats et mesurables, ont été plus critiques que les politologues ; par ailleurs de nombreux juristes ont émis la crainte de voir la méthode communautaire s’effacer au profit de la méthode ouverte de coordination. Si l’Allemagne s’est améliorée, la France reste parmi les grands pays celui qui est le plus souvent épinglé comme étant en retard dans la mise en œuvre de la SL. Menée auprès de 14 pays, l’étude d’*Allianz SE*, par exemple, identifie les 5 pays les mieux placés (la Finlande, l’Irlande, le Danemark, la Suède, la Pologne) et les trois pays les moins bien placés (la France, l’Autriche, l’Italie)¹.

Nombre d’études plus qualitatives (notamment parmi les politologues) (non évoquées par le rapport Cohen-Tanugi) mettent en revanche l’accent sur les résultats plus difficiles à évaluer auxquels a conduit la méthode ouverte de coordination (à savoir, sa capacité à porter les priorités nationales - économiques, emploi, sociales, environnement- au niveau de l’UE ; sa flexibilité et son aspect expérimental face à un contexte changeant et incertain ; son caractère itératif entre l’UE et le national ; la pérennité relative de l’agenda ; l’apprentissage mutuel ; la recherche de solutions durables quant au fond ; la possibilité de traiter de tout un champ politique donné dans sa globalité ce qui permet ensuite de coordonner les politiques entre elles ; la gestion du changement social et économique par des paradigmes communs en sus de la méthode communautaire classique).

Le contexte particulier de la stratégie de Lisbonne en 2008 :

- C’est bientôt la **fin du cycle des 10 ans (en 2010)** avec un bilan à justifier, cycle face auquel l’on cherche à faire perdurer, tout en la renouvelant, la SL ; cette tâche a déjà été bien entamée durant la présidence portugaise du second semestre 2007 qui a

¹ Voir aussi les travaux du *Lisbon Agenda Group* de Mario Joao Rodrigues ; ceux du think tank *Bruegel* et du ‘Lisbon agenda council group’, ainsi que le chapitre ‘bilans’ dans le rapport Cohen-Tanugi.

développé le volet externe de la SL tout en cherchant à lier étroitement dimension interne et externe ;

- Le **Traité de Lisbonne devrait entrer en vigueur en 2009** et on espère améliorer ainsi l'effectivité de la SL à la faveur des compétences communautaires élargies et des réformes institutionnelles ;
- La **période électorale de 2009** (élections du Parlement européen) rend les acteurs institutionnels et politiques prompts à des messages plus sociaux sur la SL stipulant qu'il faut davantage intégrer le social dans la SL (le Parlement européen, par exemple, assez silencieux jusque là, s'est réveillé avec le récent rapport Van Lancker du printemps 2008).

Le rôle des présidences tournantes entre 2000 et 2008 : quel impact sur l'agenda et la gouvernance de la stratégie de Lisbonne ?

- Les différentes présidences sur 8 ans :

Chacune d'elles a apporté sa petite touche mais *le rôle des petits pays ressort davantage*. Sans en faire une présentation exhaustive, on relèvera le rôle particulier des présidences les plus marquantes sur différents dossiers politiques dans l'ordre chronologique (thèmes sélectionnés par l'auteur)¹ :

Portugal (2000) : rôle de stratège quant à l'ensemble de la SL en 2000, ainsi qu'en 2007 d'ailleurs quant à la dimension externe, et au lien entre politique interne et externe ; rôle clé de Maria Joao Rodrigues dans les deux cas

Suède (2001) : environnement, emploi, éducation

Belgique (2001) : qualité du travail, retraites, inclusion sociale

Espagne (2002) : e- Europe, TICs, analyse mi-parcours

Danemark (2002) : début de l'analyse de bilan de SL, élargissement

Grèce (2003) : rapport Kok 1 sur la stratégie européenne de l'emploi, projet de Constitution

Italie (2003) : élargissement, retraites, PME, Erasmus mondial

Irlande (2003) : continuité sur SL, accord sur traité constitutionnel

Pays-Bas (2004) : rapport Kok 2 et révision de mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance)

Luxembourg (2005) : ré-équilibrage de la réforme de la SL de 2005 aussi en faveur du social face au projet de la Commission de nature plus économique et plus libérale ; rôle clé de Maria Joao Rodrigues en tant que conseillère de Mr Juncker

Royaume-Uni (2005) : modèle social européen dans le monde, fonds d'ajustement à la mondialisation, perspectives financières

Autriche (2006) : énergie, relance de Lisbonne II

Finlande (2006) : gouvernance macro-économique, innovation, NTIs, énergie, immigration

Allemagne (2007) : flexicurité, énergie, réchauffement climatique

Portugal (2007) : nouveau cycle de 3ans, énergie, climat, dimension externe de SL

Slovénie (2008) : continuité, se coule dans le moule des priorités des 3 ans qui restent entre 2008-2010

France (2008) : elle s'annonce en 'frappant assez fort' avec le rapport Cohen-Tanugi sur l'avenir de la SL (2010-2015)

- Malgré l'apport par petites touches des présidences tournantes à la SL, surtout de la part des petits pays (hormis le rôle plus stratégique du Portugal en 2000 et aussi en 2007), il ressort cependant **une assez grande stabilité de l'agenda de la SL et de sa**

¹ On peut aussi se référer aux rapports réguliers de *Notre Europe* qui décortiquent les priorités de chaque présidence tournante de l'UE.

gouvernance durant les huit années, avec certes une réforme importante en 2005 (NB : Toutefois au-delà du resserrement de l'agenda en 2005 les objectifs économiques et d'emploi restent assez semblables à ceux d'avant).

- La stabilité assez grande de l'agenda de la SL et un 'relatif' consensus autour de ses enjeux sont liés aux facteurs suivants:

-au calendrier assez planifié sur 10 ans dès 2000 sur des enjeux économiques et sociaux de fond qui requièrent la durée ;

-à la bonne capacité d'ajustement de la SL, de nature 'incrémentale' face aux évolutions du contexte international (mondialisation, dossiers énergie, climat, etc...) et national (flexicurité par exemple);

-au fait que chacune des politiques soit considérée de façon très vaste ce qui permet à tous les EM de rester 'à bord' ;

-au rôle clé des Conseils Européens qui ont privilégié une certaine continuité ('rolling agenda' entre présidences) ;

-à la nature même des méthodes ouvertes de coordination et exercices de 'benchmarking' qui favorisent le long cours ;

-au rôle classique de la Commission européenne qui assure la gestion de la permanence, et de son implication forte dans la gouvernance de la SL (NB : Certes, il ne faut pas exagérer ce trait habituellement évoqué par les politologues, car au moment de la réforme de la SL en 2004/2005, les tensions au sein de la Commission entre différentes DGs étaient peut-être plus fortes encore qu'entre les présidentes tournantes elles-mêmes, les présidences néerlandaise et luxembourgeoise ayant tenté alors d'éviter une tournure trop libérale des événements) ;

-à la qualité du travail conjoint entre la Commission et le Conseil (cf. exigée notamment pour la rédaction des nombreux rapports conjoints dans le cadre de la SL et de ses méthodes ouvertes de coordination) ;

-au rôle clé de la comitologie (cf. les comités d'appui du Conseil comme le comité de l'emploi, celui de la protection sociale, de politique économique, comité d'éducation...) et de ses membres (tirés vers l'expertise en tant que hauts fonctionnaires) qui ont servi à endiguer des conflits d'intérêts potentiellement croissants avec les élargissements successifs;

- Il va de soi, que **la SL n'a pas été 'un long fleuve tranquille'** : des tensions permanentes ont été observées entre visions plus néo-libérales ou des visions plus sociales en particulier au moment de la réforme de 2004/2005 ; tensions également entre les acteurs plus portés vers la méthode communautaire et ceux privilégiant davantage la *soft law*; pourtant d'une certaine manière, la SL a su se 'préserver' des turbulences, car elle est restée en dehors des débats sur le Traité Constitutionnel et des débats sur le projet de directive Bolkenstein.
- Pour terminer, on peut s'interroger sur **les raisons qui font que les petits pays ont réussi à jouer un rôle plus actif** dans l'agenda de la SL (et sa mise en œuvre) qui porte sur des sujets (économique, emploi, sociaux, environnementaux, énergie), tous devenus sujets de 'high politics' ?

Cinq éléments peuvent être avancés :

-les petits pays de l'UE sont souvent les plus performatifs en matière économique, sociale, environnementale, et quant à la coordination plus harmonieuse entre ces différentes politiques, en particulier lors de périodes de réformes ;

-l'UE leur permet d'influer davantage sur ces domaines que sur ceux relatifs aux affaires extérieures et à la diplomatie internationale ;

-les petits pays, plus modestes que les grands, sont davantage à même de s'inscrire dans un 'rolling agenda' et de le réformer par petites touches que ne le sont les grands pays ;

-l'agenda économique et social national de ces petits pays semble mieux coller avec l'agenda communautaire de la SL (ceci est un cas intéressant à étudier, car ils posent des problèmes inédits aux lectures théoriques intergouvernementales classiques et à celles sur l'europanisation) ;

-les structures nationales internes des petits pays (cadres institutionnels, administratifs et liens entre privé/public) sont parfois plus appropriées pour avancer de façon coordonnée sur les dossiers économiques et sociaux européens, car cela peut signifier moins de cloisonnements entre administrations, entre ministères, entre niveaux de pouvoirs ; plus de contacts entre acteurs publics et privés (notamment acteurs sociaux) ; plus de facilités pour faire des arbitrages internes et intervenir à un moment assez précoce lors d'une présidence européenne donnée, ce qui permet de mieux peser sur les dossiers européens.

Conclusion

Comme nous l'indiquions en introduction, l'avenir de la SL dépendra à l'avenir à la fois des présidences tournantes, mais aussi et surtout des deux acteurs stratégiques à savoir la Commission européenne et du Conseil Européen (et son président stable).

Le rapport Cohen-Tanugi ainsi que nombre d'autres spécialistes estiment que chacun de ces deux acteurs stratégiques doit améliorer son fonctionnement interne : -la Commission, dépositaire de la méthode communautaire et de la cohérence entre volet interne et externe, doit améliorer sa coordination interne et éviter une 'logique de silos' ; à cette fin, le groupe des 'Commissaires Lisbonne' doit être préservé ; il faudrait créer aussi un groupe de Commissaires en charge de la cohérence de l'ensemble des politiques externes (8 à 9 commissaires) sous l'égide du Haut représentant (avec un rythme de réunion trimestrielle) ;

-le Conseil européen, il devrait être plus impliqué dans la SL et se réunir 4 fois par an sur ces questions économiques et le sociales (et pas seulement au printemps), et le président stable du Conseil européen devrait permettre un meilleur suivi ; c'est au Conseil européen de faire les arbitrages économiques et sociaux, arbitrages qui prédomineraient sur le rôle du conseil affaires générales et celui du Haut représentant.

AUTEURS

Ben Crum est professeur de Science politique à la *Vrije Universiteit Amsterdam*. Il est membre du *Netherlands Institute of Governance* (NIG) et du réseau *RECON*. Il a récemment publié plusieurs articles sur l'émergence, la chute et la résurrection du traité constitutionnel. Il s'intéresse également aux questions portant sur le leadership et la démocratisation.

Thomas Ferenczi est journaliste pour le quotidien français *Le Monde* depuis 1971. Après avoir occupé les fonctions de chef du service politique et de directeur de la rédaction, il est depuis 2003 correspondant permanent à Bruxelles d'où il couvre l'actualité des institutions européennes.

François Foret est directeur des recherches politiques de *l'Institut d'études européennes* et chercheur au *CEVIPOL* à *l'Université Libre de Bruxelles - Université d'Europe*. Ses recherches portent notamment sur les dimensions symboliques du politique, l'identité européenne et la légitimation des ordres politiques. Il vient de publier *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance* (Presses de Sciences Po).

Janine Goetschy est chargée de recherche au *CNRS*, membre de *l'IDHE - Université de Nanterre* et de *l'Institut d'études européennes (ULB)*. Elle est également membre du réseau européen *Garnet* (6^{ème} PRCD). Ses recherches portent notamment sur l'Europe sociale, les relations professionnelles et la stratégie de Lisbonne.

Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur à *l'Institut d'études européennes* et membre du *CEVIPOL* à *l'Université Libre de Bruxelles - Université d'Europe*. Il est depuis 2007 aspirant du *F.R.S. – FNRS*. Ses recherches portent sur le système politique européen et plus particulièrement sur le Conseil européen. Il a publié en 2006 *Les sommets restreints et l'Union européenne* (L'Harmattan).

Philippe de Schoutheete est directeur du département Europe de *l'Institut Egmont – Institut Royal des Relations Internationales*. Il a été ambassadeur du Royaume de Belgique, Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne de 1987 à 1997 et Conseiller spécial du commissaire européen Michel Barnier. Il a publié de nombreuses contributions sur les institutions politiques européennes, la coopération politique européenne et les divers thèmes de l'actualité européenne.