

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.