

n° 1 / décembre 2009

opinion

Observatoire social européen

paper

**Le nouveau Président
du Conseil européen
face aux défis sociaux
majeurs**



Cécile Barbier

www.ose.be

rue Paul Emile Janson 13 / 1050 Bruxelles / tél.: 32 (0)2 537 19 71 / fax: 32 (0)2 539 28 08 / e-mail: info@ose.be

Le nouveau Président du Conseil européen face aux défis sociaux majeurs

Cécile Barbier
Chargée de recherche
Observatoire social européen, asbl
barbier@ose.be

La série « OSE Paper » prend la forme de trois publications différentes disponibles en français ou en anglais. Les « Research Papers » ont pour objectif de disséminer les résultats de recherche de l'OSE, des chercheurs associés ou des collègues du réseau de l'OSE. Les « Briefing Papers » procurent des informations accessibles et régulières sur une variété de sujets. Les « Opinion Papers » consistent en de courts avis à vocation plus politique.

Le nouveau Président du Conseil européen

Depuis le 1^{er} décembre, les traités européens tels que révisés par le traité de Lisbonne commencent à révéler leur potentiel institutionnel. Avant cette date, le mode de sélection des deux personnalités à la tête des nouveaux postes de Haut représentant et de Président du Conseil européen avait suscité de nombreux commentaires. C'est qu'avant même d'être appliqués, les traités européens révélaient certains points laissés en suspens concernant notamment le profil du nouveau Président du Conseil européen. Transformé en institution de l'Union, le Conseil européen est doté d'un Président permanent pour une période de deux ans et demi renouvelable. Selon le traité sur l'Union européenne (TUE), le Conseil européen « *donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales* ». Il s'agit de la confirmation d'un rôle qui n'a cessé de croître, notamment dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne adoptée par le Conseil européen de mars 2000 et dont le renouvellement est l'un des enjeux de l'année 2010. Doter le Conseil européen d'un Président permanent change quelque peu la donne. Cette réforme, souhaitée par le président de la Convention européenne, était soutenue par les dirigeants de trois « grands » Etats (proposition « ABC », Aznar, Blair, Chirac), les « petits » étant plus réticents car ils y voyaient un risque potentiel de concurrence avec le Président de la Commission européenne. La définition du rôle du Président, tant sur le plan interne qu'externe avait fini par les convaincre.

Au niveau interne, le profil du Président du Conseil européen est celui d'un « président de séance » en ce qu'il « *préside et anime les Conseils européens* ». Il s'agit aussi en quelque sorte d'un sage chargé d'assurer « la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen, en collaboration avec le Président de la Commission et du Conseil des Affaires générales » et d'un « faiseur de cohésion et de consensus » au sein du Conseil européen. Sur le plan externe, il assure « à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ». Le TUE demeure laconique sur la procédure de sélection : « *Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois* ». Il s'agit donc d'une élection indirecte du Président du Conseil européen qui n'est pas le Président de l'Union. Les semaines précédant l'élection à ce poste de celui qui était encore alors le Premier Ministre belge, Herman Van Rompuy, les pays du Benelux avaient proposé le profil du candidat. Selon eux, la personne devait avoir « *démontré son engagement européen et (...) développé une vision sur l'ensemble des politiques de l'Union. (...) et être à l'écoute des Etats membres et des institutions et sensible aux équilibres institutionnels qui caractérisent la méthode communautaire* ». C'est la solution qui a prévalu.

La CIG 2004 avait également maintenu le principe de la présidence tournante des formations du Conseil autres que celles du Conseil des Affaires étrangères (présidé par le Haut représentant) et du Conseil européen. Les autres formations du Conseil sont présidées pour une période de 18 mois par un groupe prédéterminé de trois Etats membres, le « trio présidentiel ». L'Eurogroupe sera quant à lui doté d'un Président permanent pour une période de deux ans et demi (et non plus de deux à la suite d'un accord conclu en septembre 2004). Le traité sur l'Union européenne ne mentionne que deux formations du Conseil : le Conseil des Affaires générales et le Conseil des Affaires étrangères. La veille de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil a revu son règlement intérieur⁽¹⁾. Les formations sectorielles du Conseil passent de neuf à dix en raison de la séparation en deux de la formation « Conseil des Affaires générales et Relations extérieures ». Les responsabilités de ces deux nouvelles configurations sont précisées. S'agissant du Conseil des Affaires générales, son rôle est souligné notamment pour l'adoption du futur cadre financier pluriannuel (anciennes perspectives financières) et des prochains élargissements mais aussi pour la préparation des réunions du Conseil européen. Le Conseil des Affaires

étrangères élabore quant à lui l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen. Il est également chargé d'assurer la cohérence de l'action de l'Union et est responsable de la conduite de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne, à savoir la politique étrangère de sécurité commune, la politique de sécurité et de défense commune mais aussi la politique commerciale commune ainsi que la coopération au développement et l'aide humanitaire. Précision de taille, lorsque que le Conseil des Affaires étrangères traite de la politique commerciale commune, il n'est pas présidé par le Haut représentant mais bien par le Ministre de l'Etat assurant la présidence semestrielle du Conseil. Autre innovation, la publication du règlement intérieur du Conseil européen ⁽²⁾. Sur le plan des relations avec le Parlement européen, le Président du Conseil européen lui présente un rapport à l'issue de chaque session du Conseil européen. Le Chef d'Etat ou de gouvernement représentant la présidence semestrielle expose également devant le Parlement ses priorités et les résultats atteints. Cette précision maintient tant la visibilité que la responsabilité du pays assurant la présidence tournante du Conseil dans le cadre des « trio » présidentiels prédéterminés. Le prochain sera constitué à partir du 1^{er} janvier 2009 de l'Espagne, la Belgique et la Hongrie, trois pays réputés « sociaux ». Pour marquer le coup, ils ont adopté un logo commun qui sera l'identité du « trio » au cours des trois prochains semestres. Plusieurs réunions ministérielles ont préparé l'avènement de ce « trio ». L'une des questions en suspens a trait à la date de mise en oeuvre de la stratégie post-Lisbonne, dorénavant désignée comme la « Stratégie UE 2020 » ⁽³⁾.

La future Commission Barroso II et la Stratégie EU 2020

Du côté de la Commission, en regard des formations du Conseil, les changements introduits par les traités concernent principalement la double fonction du Haut représentant, occupée par l'ancienne Commissaire au commerce, Catherine Ashton, qui est la fois présidente du Conseil Affaires étrangères et future Vice présidente de la Commission en charge de la Direction générale des relations extérieures et qui sera aussi à la tête du futur service diplomatique européen, l'une des grandes innovations dans le cadre de la politique extérieure. Sur le plan des compétences, la Commission voit son rôle renforcé dans le cadre de la politique commerciale commune. Ce portefeuille est attribué au Belge Karel De Gucht. Le nouveau poste de Commissaire au changement climatique est confié à Connie Hedegaard, l'actuelle ministre danoise du climat et de l'énergie dont la gestion « chaotique » de la conférence de Copenhague risque de laisser des traces lors des auditions parlementaires. Dans le domaine social, l'on ne doit pas s'attendre à de grandes avancées sur la base des traités révisés mais l'on sera attentif à la dynamique que pourraient créer les deux intergroupes parlementaires distincts mis en place au sein du PE sur l'économie sociale et les services publics. Le Hongrois László Andor est désigné Commissaire pour l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (remplacement de la dénomination précédente d'emploi, affaires sociales et égalité des chances). Sur le plan de l'organisation interne, l'égalité entre les hommes et femmes, l'action contre la discrimination et les relations avec la société civile demeurent au sein de la DG emploi mais seront placées sous la responsabilité du nouveau Commissaire pour la justice, les droits fondamentaux et la citoyenneté, la Luxembourgeoise Viviane Reding. Mais, personne ne s'y trompe, les portefeuilles économiques étaient les plus convoités au sein de la future Commission Barroso II par les gouvernements des Etats membres. L'attribution du portefeuille du marché intérieur et des services financiers au Français Michel Barnier et l'ire subséquente de la City londonienne en témoigne amplement. Par delà les appartenances politiques, le clivage entre partisans de la régulation, d'une part, et les adeptes du libre marché, de l'autre, est un élément structurant de la vie politique européenne. Outre la réglementation du secteur financier, la Politique agricole commune (PAC) en est l'autre exemple révélateur. Dans un projet de révision budgétaire pour la période 2013-2020, diffusé par la Commission européenne en octobre 2009, les budgets de la PAC et des politiques structurelles sont fortement remis en question. Certes, la PAC a

beaucoup de défauts, et notamment celui de favoriser les entreprises de grande taille au détriment d'un modèle d'agriculture plus familial. Le 10 décembre, 22 pays de l'Union, tous moins le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et Malte, ont plaidé pour le maintien d'une PAC capable de relever les défis de l'avenir. Au sein de la Commission Barroso II, le poste actuellement occupé par la Danoise Marianne Fischer Boel sera confié à un ancien ministre de l'agriculture roumain, Dacian Ciolos qui s'est déjà déclaré en faveur de la construction d'un « modèle alimentaire européen » tandis que le budget et la programmation financière échoient au Polonais Janusz Lewandowski.

Les auditions des futurs Commissaires par les commissions compétentes du Parlement européen auront lieu début janvier. En cas de vote d'approbation de la Commission en tant que collègue, la Commission Barroso II ne devrait entrer en fonction que début février 2010. D'ici là et depuis le 31 octobre 2009, date officielle de la fin de son mandat, la Commission est en « affaires courantes ». Durant cette période, elle n'est pas censée lancer de nouvelles initiatives d'envergure. L'on rétorquera que l'on a connu par le passé le cas d'une Commission démissionnaire présentant un important projet budgétaire. Un accord sur la Stratégie UE 2020 devrait intervenir en 2010. La présidence suédoise (second semestre de l'année 2009) entendait faire avancer le dossier lors du Conseil européen de clôture de sa présidence. A cette fin, les différentes formations du Conseil avaient été invitées à adopter des conclusions. Selon cette approche, la nouvelle stratégie devrait être adoptée lors du Conseil européen de printemps de l'année 2010. Or, la Commission n'a lancé sa consultation de la « société civile » que fin novembre alors que celle-ci était annoncée pour la fin du mois de septembre. Cette consultation qui durera jusqu'au 15 janvier créera-t-elle un « political momentum » ainsi que l'affirme BusinessEurope ou au contraire ne risque-t-elle pas de relativiser l'importance reconnue à la démocratie participative dans les traités européens ? Au moment de la date de clôture de la consultation, la Commission Barroso II ne sera pas en fonction.

Etant donné la souplesse dont l'Union a fait montre pour que soit appliquée la laborieuse réforme des traités européens, ce timing serré en vue de la définition de la nouvelle Stratégie UE 2020 est-il justifié ? D'autant qu'en juin 2010, le groupe de réflexion doit rendre son rapport sur la Stratégie de l'UE 2020-2030. Dans ces conditions, la précipitation est-elle bonne conseillère dès lors qu'il s'agit de définir la nouvelle « Stratégie EU 2020 » et de favoriser la « transition vers une économie basse en carbone » ? Est-il réaliste de vouloir l'adopter dès le mois de mars 2010 sans se demander si se vérifie encore le « consensus social minimal » qui prévalait en 2000 avant les élargissements de 2004 et 2007 mais aussi avant la crise, qui n'est pas que financière mais aussi économique, sociale et alimentaire avec en toile de fond l'ombre du changement climatique ? Le document de consultation de la Commission européenne ne tire pas les leçons de la crise pour ce qui concerne le rôle d'amortisseur des systèmes de protection sociale ni du rôle des pouvoirs publics. Il ne suffit pas de « verdir » l'économie. La Plate-forme des ONG sociales a déjà appelé à postposer les décisions sur la future stratégie sous présidence belge (second semestre de l'année 2010). Les « parties prenantes » sociales et environnementales doivent-elles dès lors envisager de boycotter la consultation ? Autrement dit, la composante sociale de la société civile doit-elle appeler à la désobéissance civique ? Une telle stratégie comporterait un risque, les « parties prenantes » économiques étant plus puissantes et mieux écoutées par la Commission, c'est bien connu. Ce risque doit par conséquent ne pas être pris. Le groupe des Verts/ALE et celui des Socialistes et des Démocrates (S&D) du Parlement européen ont par ailleurs aussi émis des doutes sur le calendrier proposé. Le Parlement n'aura pas la possibilité matérielle d'adopter un avis d'ici le Conseil européen de printemps 2010. Que dire des Parlements nationaux dorénavant mieux impliqués dans le système européen alors que les réformes structurelles touchent aux compétences nationales ? Au moment où de nouvelles règles du jeu européen sont censées redorer quelque peu les dimensions démocratique et citoyenne

de l'Union, les sacrifier à l'aune de l'efficacité et la compétitivité économiques serait un signal fâcheux.

Les défis des prochains mois

A l'occasion du Conseil européen présidé par la présidence tourante suédoise, le nouveau Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a identifié l'économie comme le grand thème de son mandat ⁽⁴⁾. Un premier Conseil européen spécial sera organisé en février 2010 afin de dégager une stratégie économique claire dans les six mois. Il reste à voir quelle sera la position du Conseil des affaires générales et du premier Conseil emploi et affaires sociales organisé sous présidence espagnole, la première présidence semestrielle du prochain trio présidentiel, et quels seront les premiers éléments de consensus bâtis sous la houlette du Président du Conseil européen à l'occasion de sa première présidence du Conseil européen de printemps. Gageons qu'il ne s'agira que d'une première étape en vue de la redéfinition d'une Stratégie dont on aimerait partager avec le Président du Conseil européen le voeu qu'elle exprime une vision de l'« European way of life » mais tenant compte des diversités nationales. Le Président inscrit également les relations avec certains grands Etats parmi les priorités du Conseil européen. Herman Van Rompuy a déjà annoncé qu'il participerait aux réunions du Fonds monétaire international (FMI). S'agissant des autres organisations internationales, il serait souhaitable qu'il participe aux réunions de la FAO, boudées par les dirigeants européens. Appellera-t-il les membres du Conseil européen à ratifier les conventions internationales de l'Organisation internationale du travail (OIT)? Enfin, l'échec de la conférence de Copenhague est principalement dû à la méfiance des pays pauvres et on les comprend. Après tout aucune des revendications portées par les organisations non gouvernementales (ONG) concernant la problématique de l'eau, la vente des terres, la question de la souveraineté alimentaire ou le statut des réfugiés climatiques et le sort des personnes déplacées, pour n'en citer que quelques unes, ne figuraient à l'agenda officiel de la conférence. S'agissant des relations avec les pays pauvres, avec les instruments dont elle disposait, la Commission européenne a profondément transformé la notion de solidarité et de développement qui prévalait dans ses relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) jusqu'à la conclusion de la convention de Cotonou. A l'exception de l'accord de partenariat économique (APE) conclu avec le Cariforum, cette approche imposant à ses partenaires ACP une dimension de libre échange allant au-delà des termes du cycle de négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a échoué. Si, face à l'émergence de la Chine et de l'Inde, l'Union européenne entend réellement être un acteur qui compte dans le monde et assumer un rôle déterminant dans la lutte contre le changement climatique, changer d'approche dans ses relations avec les pays ACP est la condition sine qua non. Beaucoup d'Européens sont sensibles à la manière dont l'Union mènera sa nouvelle politique en vue de la transition vers une économie basse en carbone et de la manière dont celle-ci induira une réelle dynamique contre le changement climatique dans toutes ses politiques. La dimension extérieure de la Stratégie EU 2020 dans toutes ses composantes en sera un élément déterminant. Tout cela mérite réflexion.

¹ Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JO L 325 du 11 décembre 2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:FR:PDF>

² Décision du Conseil européen du 1er décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JO L 315 du 2 décembre 2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:FR:PDF>

³ Projet de programme de dix-huit mois du Conseil, Conseil de l'Union, 27 novembre 2009, Doc.16771/09. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st16/st16771.fr09.pdf>

⁴ Déclaration de Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, suite au dîner des Chefs d'Etat ou de gouvernement du 10 décembre 2010.