

Qu'est-ce qu'une présidence de l'Union européenne ?

Tous les six mois, un État membre de l'Union européenne (UE) est chargé de présider le Conseil de l'UE, l'institution européenne qui regroupe les 27 États membres de l'UE. À compter du 1^{er} janvier 2022, c'est la France qui assumera cette responsabilité. **Ce sera la treizième présidence du Conseil de l'UE pour la France, et il faudra attendre au moins 14 années pour que celle-ci y prétende à nouveau.**

Cela veut-il dire que la France présidera l'Europe ? Pas exactement. Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, a fortement réduit les responsabilités de l'État qui détient la présidence de l'UE. S'il présidait auparavant toutes les réunions regroupant les États membres, et ce à tous les niveaux, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Par exemple, il ne préside plus le Conseil européen qui regroupe les 27 chefs d'État de l'Union européenne.

Cela ne veut pas dire pour autant que la PFUE n'est pas un rôle clé. Au contraire, la France sera directement impliquée dans la gestion de l'agenda européen. C'est à elle que reviendra la responsabilité de trouver un compromis lors des négociations des textes européens. **Ce sera aussi l'occasion pour la France de mettre à l'agenda européen, le temps d'un semestre, ses propres priorités,** de parler davantage de l'Europe en France et de promouvoir la culture, la langue et les spécificités françaises en Europe.

Cette note vise à expliquer le fonctionnement d'une présidence du Conseil de l'UE, y compris les responsabilités qui en découlent.

Qu'est-ce que le Conseil de l'Union européenne ?

Les principaux organes d'influence pour l'administration française au sein de l'Union européenne, du fait de leur nature intergouvernementale, sont le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne. Malgré leurs noms similaires, ces deux institutions sont très différentes :

1. **Le Conseil européen** rassemble les 27 chefs d'État et de gouvernements de l'UE. Il se réunit a minima quatre fois par an pour établir l'orientation générale et déterminer les grandes priorités de l'Union européenne¹.
2. **Le Conseil de l'Union européenne**² regroupe les ministres et les diplomates des 27 États membres de l'Union européenne. Avec le Parlement européen, il est chargé de négocier, amender et adopter les actes législatifs proposés par la Commission européenne dans un processus proche de la navette législative française. Les représentants des 27 États membres se réunissent à Bruxelles ou à Luxembourg³ à intervalles de temps réguliers⁴.

¹ Articles 15.1, 15.2 et 15.3 du Traité sur l'Union européenne.

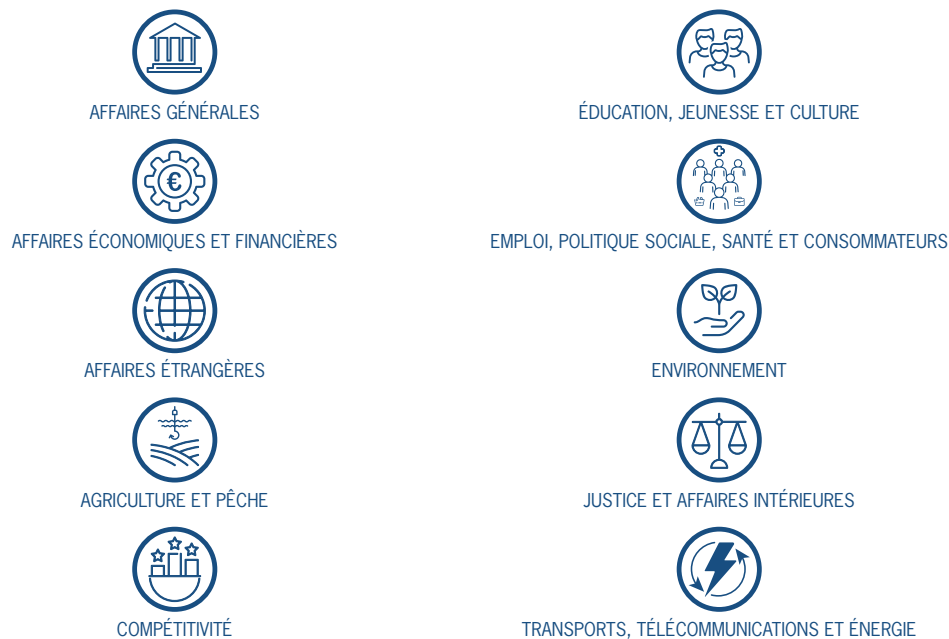
² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

³ Avant le Traité de Lisbonne de 2009 le Conseil de l'UE était appelé le Conseil des ministres.

⁴ Le siège du Conseil de l'UE se situe à Bruxelles. Cependant, en avril, juin et octobre, les ministres se réunissent à Luxembourg.

⁵ Les formations affaires générales, affaires étrangères, agriculture et pêche, compétitivité se réunissent mensuellement. Le Conseil de l'environnement se réunit quatre fois par an, alors que le celui de la justice et des affaires intérieures se réunit quatre à six fois par an environ. Les formations éducation, transports et emploi se réunissent deux fois par an. Enfin, des réunions supplémentaires *ad hoc* sont régulièrement organisées en fonction de l'actualité politique.

Il existe 10 formations du Conseil⁵ :



Il n'y a aucune hiérarchie parmi les formations du Conseil, même si le Conseil des affaires générales remplit une fonction spéciale de coordination entre les différentes formations du Conseil de l'UE⁶. Avec le secrétariat général du Conseil de l'UE et le cabinet du président du Conseil européen, il prépare les réunions du Conseil européen.

Les ministres des États membres se réunissent périodiquement pour participer aux conseils correspondant à leur portefeuille. Cependant, les négociations des textes législatifs ont principalement lieu avant que les ministres ne se retrouvent, au sein des groupes de travail et des comités spécialisés auxquels participent des diplomates des 27 États membres basés à Bruxelles (et parfois des officiels qui se déplacent des capitales européennes). La plupart des décisions sont prises par consensus mais les Traités européens⁷ prévoient également des règles de vote à l'unanimité, à la majorité simple ou à la majorité qualifiée⁸.

Il existe actuellement plus de 150 groupes de travail et comités spécialisés. Trois comités jouent un rôle clé dans le fonctionnement du Conseil de l'UE : le Comité des représentants permanents II (COREPER II), le Comité des représentants permanents I (COREPER I) et le Comité politique et de sécurité (COPS).

- **Le Comité des représentants permanents II (COREPER II)** : ce comité représente la principale enceinte de décision et d'échange d'informations entre les États membres au quotidien. Les 27 ambassadeurs auprès de l'UE, officiellement appelés représentants permanents, se réunissent régulièrement pour assurer le bon déroulement des travaux, et sont chargés de préparer les textes européens qui seront soumis à l'approbation des ministres de quatre formations du Conseil : affaires générales, affaires étrangères, affaires économiques et financières, justice et affaires intérieures. Le travail du COREPER II est appuyé par le « groupe Antici », un groupe informel qui tente d'anticiper les positions des 27 délégations. COREPER II est présidé par le représentant permanent du pays qui assure la présidence tournante. Le 1^{er} janvier 2022, le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles, l'ambassadeur Philippe Lélis-Costa, en assurera donc la présidence.

⁵ Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JO L 325 du 11 décembre 2009, p. 35.

⁶ Art 16.6 TUE.

⁷ Le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁸ Vote favorable de 55 % des États membres, représentant au moins 65 % de la population de l'UE.

- **Le Comité des représentants permanents I (COREPER I)** est composé des représentants permanents adjoints des 27 États membres de l'UE. Ils sont chargés de préparer les travaux des six groupes les plus techniques du Conseil, qui sont respectivement 1. l'emploi, la politique sociale, la santé et les consommateurs, 2. la compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche et espace), 3. les transports, les télécommunications et l'énergie, 4. l'agriculture et la pêche, 5. l'environnement, ainsi que 6. l'éducation, la jeunesse, la culture et le sport. Fabrice Dubreuil, représentant permanent adjoint de la France auprès de l'UE, présidera ce comité. Similairement au COREPER II, le groupe informel « Mertens » tâche d'anticiper les positions des 27 et d'en faciliter le travail en réunion.
- **Le Comité politique et de sécurité (COPS, aussi appelé PSC en anglais)** est composé des représentants des États membres spécifiquement chargés de discuter à la fois la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE⁹. Il conseille les ministres du Conseil des Affaires étrangères et assure le contrôle politique ainsi que la direction stratégique de certaines opérations de gestion de crises. Contrairement aux COREPER I et II, il est présidé par un délégué du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP), souvent issu du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'institution de l'UE chargée des missions et opérations extérieures de l'UE en application de l'article 27 du TUE.

Quels sont les rôles et responsabilités que doit endosser l'État membre qui a la présidence du Conseil de l'UE ?

Présider le Conseil de l'UE est avant tout une obligation juridique : conformément à l'article 16 du Traité de Lisbonne, les États membres ont l'obligation d'assurer la présidence du Conseil de l'Union européenne selon un système de rotation régulière. Depuis 2009, la durée d'une présidence est fixée à six mois¹⁰.

La présidence tournante dans l'histoire

- La première présidence tournante est assurée par la Belgique en 1958.
- La première présidence tournante de la France a lieu en janvier 1959.
- En 1990, l'UE introduit de nouvelles règles pour assurer la cohérence entre les différentes présidences. L'ordre des présidences tient compte de la position géographique, du poids économique et de l'ancienneté de l'État membre. Par exemple, il ne peut jamais y avoir deux présidences consécutives tenues par des « grands » États membres.
- Les trois derniers élargissements de l'UE ont creusé l'écart entre les PFUE. La France doit attendre environ 14 ans aujourd'hui avant de se prêter à nouveau à l'exercice.

⁹ Dit autrement, les 27 représentations permanentes auprès de l'UE ont trois ambassadeurs selon l'ordre de préséance suivant : COREPER II ; COREPER I ; COPS.

¹⁰ Décision du Conseil européen du 1^{er} décembre 2009 relative à l'exercice de la présidence du Conseil, JO L 315 du 2 décembre 2009, pp. 50-50.

L'État membre qui a la présidence du Conseil de l'UE exerce cinq fonctions bien distinctes :



1. DÉFINIR LES PRIORITÉS DU CONSEIL DE L'UE



2. GÉRER LE PROGRAMME ET PRÉSIDER LA PLUPART DES RÉUNIONS DU CONSEIL DE L'UE



3. REPRÉSENTER LE CONSEIL DE L'UE AUPRÈS DES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES



4. FACILITER L'ADOPTION DE NOUVEAUX TEXTES EUROPÉENS



5. PROMOUVOIR LA CULTURE, LA LANGUE ET LES SPÉCIFICITÉS DE L'ÉTAT MEMBRE QUI EXERCE LA PRÉSIDENTE EN EUROPE



1. Définir les priorités du Conseil de l'UE.

Chaque présidence du Conseil de l'UE s'organise autour d'un programme de travail bien défini. Celui de la PFUE sera le fruit d'un travail de réflexion conjoint entre le président de la République, le Premier ministre et le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes qui, avec le Secrétaire général de l'Élysée, a pour mission de centraliser les propositions des différents ministères. L'instance décisionnelle chargée de mener à bien ce travail de réflexion est le comité interministériel pour l'Europe. Les priorités devraient être énoncées en décembre 2021.

Le programme des priorités doit être cohérent avec celui de la présidence tournante qui l'a précédée et celui qui la succèdera. Aujourd'hui, il s'écoule en moyenne 22 mois entre le moment où la Commission européenne propose un texte et le moment de sa publication dans le Journal Officiel. Par conséquent, un État membre qui veut adopter un texte pendant sa présidence doit compter sur le travail et les négociations effectuées lors des présidences précédentes. Comme le remarque l'ancien député européen français Alain Lamassoure, « dans une présidence, il faut distinguer, pour prendre une comparaison agricole, ce que l'on sème et ce que l'on récolte. Ce que l'on va récolter [...] a déjà été amorcé »¹¹. **Chaque priorité a ses propres échéances et son propre calendrier.**

Pour faciliter ce travail en équipe, les présidences tournantes fonctionnent en « trio ». En d'autres termes, trois présidences consécutives sont tenues d'établir un programme pluriannuel avec des priorités communes, ce qui exige des efforts accrus de coordination et de préparation de la part de toutes les parties¹². La France donnera le coup d'envoi d'un nouveau trio avec la République tchèque et la Suède.

¹¹ Alain Lamassoure, « Le grand retour de la France en Europe », *Revue internationale et stratégique*, vol. 69, n° 1, 2008, pp. 145-152, p.147.

¹² Les trios présentent un projet de programme ensemble. Article 2.4 du Décision 11423/06 du Conseil portant adoption de son règlement intérieur, adoptée le 12 septembre 2006. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11423-2006-INIT/fr/pdf>

Deux comités pour aider à la formulation du programme PFUE 2022

Pour l'aider à formuler ses priorités, le gouvernement français a annoncé, au premier semestre de 2021, la création de deux comités pour la préparation de la PFUE qui sont en lien direct avec Clément Beaune, le secrétaire d'État chargé des Affaires européennes : un comité de suivi transpartisan pour la préparation de la PFUE et un comité de réflexion sur les enjeux de la PFUE pour la France et l'Europe¹³.

Le comité transpartisan réunit des parlementaires nationaux et des députés européens, ainsi que des représentants des collectivités territoriales. Bien que certaines régions aient critiqué la lenteur de l'engagement¹⁴.

Le comité de réflexion et de propositions pour la Présidence française du Conseil de l'UE est composé d'experts d'horizons disciplinaires divers et de nationalités différentes. Il est présidé par le professeur Thierry Chopin, spécialiste des questions européennes. Le comité a été auditionné plusieurs fois, notamment par l'Assemblée nationale le 23 juin 2021¹⁵ et par le Sénat le 8 juillet 2021¹⁶. Les conclusions des réflexions ont été remises au Ministre Beaune le 1^{er} décembre 2021. **C'est la première fois que le gouvernement français a mis en place une telle structure pour nourrir sa réflexion sur la PFUE.**



2. Gérer le programme et présider la plupart des réunions du Conseil de l'UE.

Le pays titulaire de la présidence tournante est aussi responsable de la gestion du travail du Conseil de l'UE. Avec le Secrétariat général du Conseil de l'UE, il convoque les réunions au sein du Conseil de l'UE, établit les ordres du jour, dresse une liste des textes à négocier et les partage avec les autres États membres.

Toutes les formations du Conseil de l'UE, hormis l'Eurogroupe¹⁷ et la plupart des réunions du Conseil des Affaires étrangères¹⁸, sont présidées par les ministres ou les hauts fonctionnaires du pays titulaire de la présidence tournante dont l'objet de la réunion correspond à leur portefeuille ministériel. Par exemple, la ministre française du Travail, Élisabeth Borne, présidera les échanges du Conseil en formation Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO).

Il s'agit d'une mobilisation à grande échelle pour l'État membre qui a la charge de la présidence tournante. Les ministres du pays doivent non seulement assister aux réunions ministérielles du Conseil de l'UE mais aussi animer la plupart des discussions informelles qui conditionnent le succès des négociations. À titre d'exemple, la présidence finlandaise du Conseil de l'UE de 2019 a tenu 52 réunions du Conseil des affaires générales, 52 réunions du COREPER ainsi que 1 164 réunions des groupes de travail. Ce chiffre ne comprend pas les réunions individuelles avec des États membres

13 Communiqué de presse de Clément Beaune, Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, Paris, 1^{er} mars 2021.
<https://ue.delegfrance.org/preparation-de-la-presidence-5452>

14 Entretiens menés dans le cadre de la note.

15 Compte rendu n°197 de la Commission des Affaires européennes, Assemblée nationale, XV^e législature, 23 juin 2021.
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/ue/115due20210197_compte-rendu.pdf

16 Audition de membres du Comité de réflexion et de propositions pour la Présidence française du Conseil de l'UE, Comité des affaires européennes, Sénat, 8 juillet 2021.
http://videos.senat.fr/video.2414786_60e50f3232093?timecode=6754000

17 Organe informel du Conseil de l'UE qui réunit les ministres des États membres de la zone euro pour discuter des questions relatives à la monnaie unique. L'Eurogroupe est actuellement présidé par le ministre irlandais des Finances, M. Pascal Donohoe.

18 Les réunions du Conseil des Affaires étrangères sont présidées par un délégué du HRVP. L'État membre qui a la présidence tournante dirige les réunions du Conseil des Affaires étrangères qui touchent au commerce extérieur et à la politique de développement de l'UE.

ou des groupes d'États membres¹⁹. Certains ministres français ont déjà commencé une tournée préalable des États membres pour nouer des liens. C'est le cas par exemple de Clément Beaune et d'Élisabeth Borne qui se sont rendus en Suède et au Danemark à la fin du mois d'août 2021.

La présidence tournante est souvent l'occasion de délocaliser certaines réunions dans son propre pays. La présidence finlandaise a tenu 131 réunions en Finlande. La Slovénie, qui tient la présidence actuelle, a organisé 115 sommets et réunions à date dans son pays. De même, la PFUE 2022 prévoit l'organisation de Conseils européens et des réunions du Conseil de l'UE partout en France, y compris un sommet sur la défense européenne et un réunissant l'Union européenne et l'Union africaine²⁰.



3. Représenter le Conseil de l'UE auprès des autres institutions européennes

Le pays qui assure la présidence du Conseil de l'UE est l'interlocuteur officiel des autres institutions européennes pour toutes les formations du Conseil, comités spécialisés et travaux de groupe qu'il préside. Les autres institutions européennes à retenir sont :

- La **Commission européenne** dispose d'un pouvoir d'initiative. Elle propose les textes législatifs à l'adoption des co-législateurs, à savoir le Conseil de l'UE et le Parlement européen. La Commission veille également au respect des traités de l'UE et gère les affaires courantes de l'UE. L'actuelle présidente de la Commission est Ursula von der Leyen, ancienne ministre allemande. Chaque présidence tournante est tenue d'envoyer à la Commission un compte rendu détaillé de son programme de présidence. Depuis 2011, le **Service européen pour l'action extérieure (SEAE)** est chargé de coordonner les politiques européennes de sécurité et de défense. Il est présidé par Josep Borrell, ancien ministre des Affaires étrangères espagnol et président du Parlement européen.
- Le **Parlement européen** adopte les actes législatifs avec le Conseil de l'UE. Il négocie et vote le « Cadre Financier Pluriannuel », autrement dit le budget de l'Union européenne qui est valable pendant 7 ans. Il doit approuver la formation de toute nouvelle Commission européenne. Il a également le pouvoir d'opposer son veto aux accords commerciaux internationaux de l'UE.



4. Faciliter l'adoption de nouveaux textes européens

Le succès d'une présidence ne dépend pas seulement de la volonté du pays qui tient la présidence tournante. Pour adopter un projet de règlement ou de directive au niveau européen aujourd'hui, il faut que les 27 États membres se mettent d'accord au sein du Conseil de l'UE, tout en parvenant à un accord avec le Parlement européen. Le pays qui a la présidence tournante a également besoin d'établir une relation étroite avec la Commission

¹⁹ Nicolai von Ondarza, *A Corona Presidency in the Coronavirus Crisis?*, Berlin, SWP Comment, 25 juin 2020, C 33, 8 p. Traduit de l'anglais.

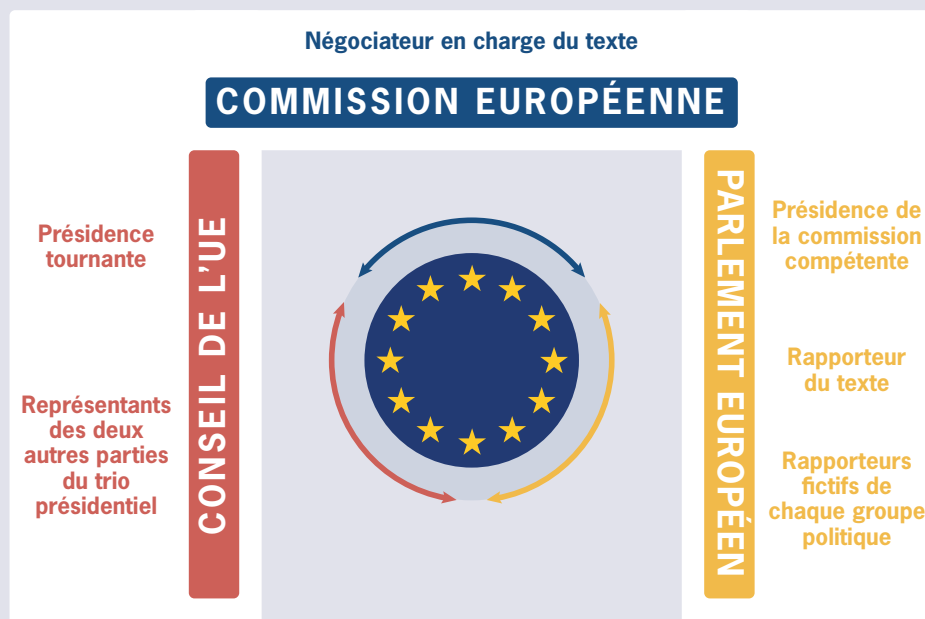
²⁰ Discours sur l'État de l'Union 2021 de la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, 15 septembre 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_21_4701.

européenne qui, au fil des années, a acquis de nouvelles prérogatives dans la négociation et la mise en œuvre de certains textes législatifs européens. Cela a été particulièrement visible lors de la crise de l'euro, mais aussi dans la gestion de la pandémie de la Covid-19 et l'adoption du plan de relance européen *NextGenerationEU*.

Dans un souci d'efficacité et de célérité du processus législatif, les trois institutions de l'Union européenne ont développé la pratique des réunions informelles tripartites intitulées trilogues²¹. Ces réunions en petit comité permettent aux trois institutions de se confronter sur un texte en examen et de parvenir plus rapidement à un compromis. À l'issue de ces trilogues, le texte provisoire est formellement adopté par le Conseil de l'UE et le Parlement européen selon leurs propres procédures. Le trilogue est un moment fondamental car c'est dans ce cadre que les nœuds des négociations sont débattus et résolus. La présidence finlandaise de 2019 a tenu un total de 74 trilogues avec le Parlement européen et la Commission européenne²².

Les trilogues

Comme son nom l'indique, un trilogue est une conversation à trois : la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Ces réunions sont la concrétisation du Comité de conciliation. Les trilogues peuvent s'organiser de manière formelle et informelle et varient en fonction du sujet. Cependant, le point de départ de toute formation est celui indiqué dans le graphique ci-dessous.



Peu évoqués en dehors de la bulle européenne, le fonctionnement des trilogues demeure souvent obscur même pour les experts en la matière. Pour faciliter la tâche de ses fonctionnaires, la présidence allemande du Conseil de l'UE (juillet-décembre 2020) a préparé des exercices de mise en situation. Depuis lors, les administrations qui s'approprient la présidence tournante ont reproduit cette pratique.

²¹ Au cours de ces réunions, les représentants de chacune des institutions défendent le mandat de négociation qui leur a été donné. Le Conseil de l'UE est représenté par l'État membre qui a la présidence tournante quand il s'agit de dossiers correspondants aux formations de conseils ou comités spécialisés qu'il préside. La Commission européenne est représentée par les négociateurs chargés du texte et le Parlement par une équipe de négociation composée du rapporteur ayant amendé et commenté le texte original, des rapporteurs fictifs de chaque groupe politique souhaitant y prendre part et de la présidence de la commission compétente.

²² Nicolai von Ondarza, *A Corona Presidency in the Coronavirus Crisis?*, op. cit.



5. Promouvoir la culture, la langue et les spécificités de l'État membre qui exerce la présidence en Europe

La présidence tournante comprend une dimension culturelle importante, et le gouvernement français a déjà fait connaître sa volonté de faire valoir cette dimension dans le cadre de la PFUE de 2022. **La ville de Strasbourg, qui reçoit habituellement les réunions plénières du Parlement européen, sera au centre des événements de cette présidence.** Pour célébrer la diversité linguistique au sein de l'UE, la France souhaite également imposer l'usage du français lors des réunions du Conseil, une décision qui a déjà suscité des réactions mitigées de la part de plusieurs États membres²³.

Les régions françaises seront également susceptibles de jouer un rôle essentiel en recevant des sommets et réunions formelles et informelles du Conseil de l'UE. Ces événements aux quatre coins de la France ont un double attrait. En plus d'être une opportunité de faire briller chaque région en accueillant des formations du Conseil de l'UE et du Conseil européen, c'est l'occasion de lancer le débat autour des sujets européens et vulgariser les rouages européens²⁴.

Quelle (ré)action en période de crise ?

En période de crise, les présidences du Conseil de l'UE sont déterminantes. Lors de la dernière PFUE en 2008, trois crises majeures se sont succédées : « une crise institutionnelle due au vote négatif de l'Irlande sur le Traité de Lisbonne ; une crise diplomatique liée au conflit russo-géorgien ; enfin, une crise financière d'abord, économique ensuite, d'une ampleur inégalée depuis des décennies »²⁵. Ceci a fortement interrompu le programme de travail de la PFUE.

Le pays qui a la présidence tournante doit être en mesure de répondre avec agilité aux événements imprévus. Par exemple, la présidence portugaise de 2020 a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de réponses européennes communes à la crise sanitaire de la Covid-19. Sous l'impulsion conjuguée de la France et de l'Allemagne, les États membres ont adopté *NextGenerationEU*, un plan de relance de l'économie européenne pour un montant de 750 milliards d'euros (390 milliards d'euros sous forme de subventions et 360 milliards d'euros sous forme de prêts).

La crise de la Covid-19 a également rappelé l'importance du rôle joué par le COREPER II comme organe décisionnaire en temps de crise. Alors que les ministres et les institutions européennes se réunissaient virtuellement, les 27 représentants permanents auprès de l'UE n'ont pas cessé de se rencontrer physiquement tout au long de la crise sanitaire. En poursuivant les rencontres physiques, ils ont permis à certaines négociations d'avancer parfois au point d'incarner la seule instance capable de résoudre des situations insolubles aux yeux des ministres. Cela a par exemple été le cas de la question de la répartition de 10 millions de doses supplémentaires de vaccin contre la Covid-19²⁶.

23 Maïa de la Baume, « France plots an EU presidency in français, s'il vous plaît », *Politico Europe* (en ligne), 7 juin 2021.

<https://www.politico.eu/article/in-2022-make-french-language-great-again-eu-presidency/>

24 C'est une dimension d'autant plus importante que la représentation de l'Europe dans les médias est très faible. Selon une étude de la Fondation Jean Jaurès, entre 2015 et 2020, 3,6 % seulement des sujets traités par les journaux télévisés concernaient l'actualité propre de l'Union européenne, chiffre chutant à 2,5 % sans le journal de la chaîne franco-allemande Arte. Fanny Hervo, Théo Verdier, « Élections européennes et Covid-19 : quelle visibilité de l'UE dans les journaux télévisés ? », *Fondation Jean Jaurès*, 6 mai 2021, 42 p., p. 3. <https://www.jean-jaurès.org/wp-content/uploads/2021/05/E%CC%81lections-europe%CC%81ennes-et-Covid-19.pdf>

25 Sylvie Goulard, « La présidence française de l'Union européenne : brillante ou dangereuse ? », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. X, 2009, p. 1.

26 Jacopo Barigazzi, « How ambassadors took over the EU », *Politico Europe* (en ligne), 24 juin 2021. <https://www.politico.eu/article/eu-ambassadors-coreper-power-center/>

Comment s'articulera la prise de décision sous la PFUE ?

En règle générale, le pays qui a la présidence tournante commence à préparer cet exercice un voire deux ans à l'avance. Comme indiqué plus haut, une présidence mobilise à peu près tous les ministères et requiert une coordination sourcilleuse.

Similairement à 2008, la PFUE s'organisera principalement autour :

- **du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, sous la direction du Premier ministre. Celui-ci est dirigé par Sandrine Gaudin, Secrétaire générale des affaires européennes et conseillère Europe auprès du Premier ministre ;
- **du Cabinet du Secrétaire d'État chargé des affaires européennes.** Celui-ci est dirigé par Garance Pineau, Directrice de Cabinet ;
- **de la direction de l'Union européenne du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en lien avec la représentation permanente (RP) de la France à Bruxelles.** Le Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne est l'Ambassadeur Philippe Léglise-Costa.
- Pour les questions de politiques de sécurité de défense, c'est plutôt la **Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)** qui assure la coordination interministérielle, en lien étroit avec le **ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**²⁷.

Le gouvernement a également mis en place un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE) sous l'autorité du Premier ministre. Le SGPFUE a pour but de gérer le budget, coordonner les aspects logistiques, notamment les événements culturels ou sommets européens organisés en France dans le cadre de la PFUE²⁸. En 2008, la SGPFUE disposait d'un budget de 190 millions d'euros en engagement et de 120 millions d'euros en paiements²⁹. Le budget de la PFUE est de 126 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2021 et devrait être complété en loi de finances pour 2022.

Pour l'organisation des événements culturels de la PFUE, le gouvernement a mis en place un comité interministériel sous l'autorité conjointe du Secrétaire d'État pour les affaires européennes et du Ministre de la culture. L'objectif sera notamment de « faire vivre l'Europe partout en France à partir de l'année 2021 en organisant des spectacles vivants, des créations visuelles et littéraires, audiovisuelles ou des débats d'idées »³⁰. Lors de son audition devant l'Assemblée nationale, Thierry Chopin, président du comité de réflexion sur la PFUE a rajouté que : « la PFUE pourrait être l'occasion de réfléchir et de faire des propositions sur les voies permettant de favoriser la réappropriation par l'opinion publique française de l'échelon européen et de sa réalité »³¹ et, par défaut, susciter un intérêt pour la PFUE même.

27 La DGRIS est parfois en communication avec le ministère de l'Economie pour les volets industriel et spatial ; ou avec le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) pour les questions liées au domaine cyber.

28 Décret n° 2020-1117 du 8 septembre 2020 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, JORF n° 0220 du 9 septembre 2020. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042316314>

29 Claire Fargeot-Boll, « Dossier : La présidence française de l'Union européenne en préparation », *op. cit.*

30 Voir site [vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr) à l'adresse : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/277156-les-enjeux-pour-la-presidence-francaise-du-conseil-de-lue-pour-2022>

31 Compte rendu n°197 de la Commission des Affaires européennes, Assemblée nationale, XV^e législature, 23 juin 2021. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/du/115due20210197_compte-rendu.pdf

Des ministres engagés

Comme indiqué plus haut, la plupart des formations du Conseil devront être présidées par les ministres français qui ont l'habitude d'y participer. De plus, les ministres français impliqués seront parfois amenés à visiter des États membres pour rencontrer leurs homologues européens, *a fortiori* quand les négociations sont bloquées au sein du Conseil de l'UE et qu'il faut redoubler d'efforts pour parvenir à un accord. Techniquement, les ministres devront être engagés de manière active tout au long de la PFUE. Cependant, il est possible qu'ils se fassent remplacer par des hauts fonctionnaires français pendant la période de réserve électorale.

La représentation permanente

Comme les 26 autres représentations permanentes auprès de l'UE, la Représentation permanente de la France (RP) continuera à défendre les intérêts de la France au sein du Conseil de l'UE ainsi qu'auprès des autres institutions européennes pendant la PFUE. **Pour parvenir à un accord, la RP devra également faire converger les différents points de vue lors de la négociation de textes au sein du Conseil de l'UE**, ce qui suppose d'être réactif et de pouvoir prendre des arbitrages et positions depuis Bruxelles. Les RP des présidences tournantes sont souvent mieux placées pour arbitrer car elles entretiennent déjà des liens étroits avec les fonctionnaires européens, les parlementaires et les autres représentants des États membres actifs à Bruxelles.

Qu'attendre de la PFUE 2022 ?

Même si le Traité de Lisbonne de 2009 a fortement réduit leur rôle, les présidences tournantes de l'UE restent importantes. Du 1^{er} janvier au 30 juin 2022, la France sera directement impliquée dans la gestion de l'agenda européen : c'est à elle de s'assurer que les négociations des textes législatifs européens progressent. **Ce sera aussi l'occasion pour la France de mettre à l'agenda européen, le temps d'un semestre, ses propres priorités**, de parler davantage de l'Europe en France et de promouvoir la culture, la langue et les spécificités françaises en Europe.

Ce ne sera pas chose aisée. **La PFUE s'inscrit dans un contexte particulier pour l'Europe** : l'UE doit répondre aux nombreux défis internes et externes tels que la relance de l'économie après la crise sanitaire de la Covid-19, la hausse globale des prix de l'énergie, la contestation de certaines valeurs européennes par la Pologne et la Hongrie, sans oublier le dérèglement climatique et la rivalité sino-américaine. Le paysage européen est lui-même sur le point de se redessiner avec l'arrivée du nouveau gouvernement allemand. Le Brexit continuera de figurer à l'agenda européen. **Cette PFUE s'inscrit également dans une conjoncture particulière pour la France** car elle a lieu en même temps que l'élection présidentielle française.

Quoi qu'il en soit, la PFUE est un moment important pour la réalisation des ambitions de la France en Europe. Comprendre les modalités d'une présidence tournante, ainsi que le fonctionnement de l'Union européenne, devient donc impératif.

Auteurs



Georgina Wright
Senior Fellow et Directrice
du Programme Europe



Cécilia Vidotto Labastie
Chargée de mission
Programme Europe

Remerciements

Les auteures remercient tout particulièrement Mathieu Leroy, ainsi que Anne-Cécile Legrain et Carla Iturrioz Rubio de l'Institut Montaigne, qui les ont assistées dans la recherche et l'écriture de cette note. Elles remercient également Victor Poirier, directeur des publications, Francis Verillaud, conseiller spécial, Lara Oliveau, responsable de la communication et des relations presses, Emma Bossuat, chargée de communication, Émilie Hemmer, responsable du pôle digital, de l'Institut Montaigne pour leur soutien tout au long du travail. Enfin, elles remercient l'ensemble des personnes ayant contribué à ces réflexions.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité
en vous abonnant à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org