

## La présidence irlandaise du Conseil européen au premier semestre 2004

mercredi 1er décembre 2004, par [Christophe GILLISEN](#)

**Citer cet article / To cite this version :**

[Christophe GILLISEN](#), **La présidence irlandaise du Conseil européen au premier semestre 2004**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 1er décembre 2004.

**Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.**

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse [expertise.geopolitique@gmail.com](mailto:expertise.geopolitique@gmail.com).

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

**Le professionnalisme des ministres et hauts fonctionnaires irlandais lors des réunions et sommets fut largement apprécié et reconnu. Ils surent clore les débats lorsque ceux-ci se prolongeaient de manière inutile, capacité essentielle dans une Union élargie à 25 membres. Leur maîtrise des dossiers, leur impartialité, leur travail de concertation et de révision de documents, parfois jusqu'au petit matin, tout cela contribua à mettre de l'huile dans les rouages quelque peu grippés de l'Europe communautaire.**

L'IRLANDE a présidé le Conseil européen - l'instance suprême de l'Union européenne - pendant le premier semestre 2004. Ce fut sa sixième présidence depuis son entrée dans la CEE en 1975, et sans doute la plus difficile. Son bilan lui a valu les éloges de la presse et de tous ses partenaires européens. Jacques Chirac a par exemple affirmé qu'il n'avait jamais vu de meilleure présidence. Une étude des objectifs et résultats de Dublin, ainsi que du contexte international, permet de mieux comprendre les enjeux de la présidence 2004 et la réussite du gouvernement irlandais.

## **Une tâche difficile**

Cette présidence s'annonçait comme celle de tous les défis. En effet, plusieurs dossiers complexes devaient être finalisés. Il fallait en priorité faire accepter une "nouvelle" Constitution pour l'Union européenne, puisque le projet présenté au sommet de Bruxelles en décembre 2003 avait été refusé. Il fallait aussi présider à l'élargissement de l'Union, dix nouveaux Etats membres rejoignant l'Union le 1er mai 2004. Quant aux relations entre l'Europe et les Etats-Unis, elles avaient été mises à mal par la guerre d'Irak, et il fallait les normaliser. Par ailleurs, le budget 2000-2006 arrivant à son terme, il fallait aborder les perspectives financières pour la période 2007-2013. Enfin, le pacte de stabilité ayant été enfreint par plusieurs pays, dont la France et l'Allemagne, il fallait revoir la gouvernance économique de l'Union. Cette liste n'inclut que les éléments majeurs à l'ordre du jour. S'y ajoutent tous les dossiers en cours, moins médiatiques mais nécessitant du temps et du doigté.

On le voit, la tâche s'annonçait ardue. Et le contexte n'était pas de nature à faciliter le rôle de Dublin. Diverses échéances électorales, notamment en Espagne mais aussi au Parlement européen, ne pouvaient qu'introduire une part d'incertitude dans l'environnement politique. De plus, le gouvernement irlandais allait devoir présider les négociations menant à la nomination d'un nouveau Président de la Commission européenne. Même si celui-ci n'entre en fonction officiellement qu'au mois de novembre, il fallait que le choix soit arrêté avant l'été. Ce n'est jamais un choix facile.

Dernier facteur aggravant : la présidence du Conseil européen est un fardeau très lourd et onéreux, surtout pour un petit pays comme l'Irlande. Des centaines de réunions doivent être préparées et présidées par les hauts fonctionnaires, tant à Bruxelles qu'à Dublin. Il faut consulter sans relâche tous les partenaires et essayer d'arriver à un consensus. Quant aux sommets, qui réunissent les chefs d'Etat et de gouvernement, ils nécessitent une logistique importante, notamment en ce qui concerne la sécurité.

## **Le passé**

L'Irlande avait déjà présidé le Conseil européen à cinq reprises : en 1975, 1979, 1984, 1990 et 1996. La première fois, la France s'était préparée à intervenir si d'aventure Dublin s'avérait incapable d'assumer cette responsabilité. Il faut dire que l'Irlande n'est devenue membre de la CEE qu'en 1973 et qu'elle était alors un petit pays périphérique sous-développé. De ce fait, de nombreux observateurs doutaient de sa capacité à présider le Conseil. Mais cette présidence fut un succès indéniable, avec notamment la ratification des premiers accords de Lomé entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Depuis 1975, plus personne ne met en doute l'aptitude de Dublin à présider le Conseil européen. De fait, les présidences suivantes furent aussi des réussites. Il faut dire que l'Irlande, comme d'autres petits pays, a plus de facilité à se présenter comme un président impartial, et donc à dégager un consensus. C'est un atout indéniable lors de négociations ardues. De plus, l'Irlande s'est forgée la réputation d'un pays communautaire. Son attitude est constructive de manière générale, ce qui lui a permis d'accumuler un capital de sympathie auprès de ses partenaires. Ses diplomates ne sont pas très nombreux, mais ils sont réputés pour leur sociabilité et leur efficacité. C'est ce que explique que, selon certains observateurs, l'Irlande était peut-être le pays le plus à même de présider le Conseil européen pendant le premier semestre 2004.

Malgré tout, depuis une dizaine d'années, la réputation européenne de l'Irlande avait souffert en raison d'une approche moins conciliante, en particulier lors des négociations sur les fonds structurels au début des années 1990. En 2001, la confrontation entre Dublin et la Commission européenne sur la question du budget irlandais et du Pacte de stabilité avait aussi entamé cette réputation. Toujours en 2001, le rejet du traité de Nice par les électeurs irlandais avait porté atteinte à leur image d'Européens enthousiastes. Ils se ravisèrent toutefois à l'occasion d'un second référendum tenu en 2002. Enfin, le rapprochement idéologique entre l'Irlande et le monde anglo-saxon, notamment sur les questions d'harmonisation fiscale, semblait confirmer cette dérive vers une position marginale au sein de l'Union européenne.

## **Une approche prudente**

Le gouvernement irlandais aborda 2004 avec beaucoup de circonspection. La présidence italienne, pendant le second semestre de 2003, avait permis d'avancer sur plusieurs enjeux. Mais la personnalité contestée de Silvio Berlusconi avait envenimé les débats. Lors du sommet de Bruxelles en décembre 2003, le projet de Constitution piloté par Valéry Giscard d'Estaing avait suscité bien des tensions. Ainsi, la question d'une référence précise au christianisme divisa les Etats membres. Les réformes institutionnelles furent aussi à l'origine de désaccords profonds. Au bout du compte, le sommet se conclut par un échec retentissant.

Du point de vue de Dublin, il s'agissait de faire le point, de sonder ses partenaires avant de reprendre les négociations. Le discours officiel fut caractérisé par une grande prudence. Le Premier ministre, Bertie Ahern, fit part de son pessimisme quant à la possibilité de trouver un accord sur la Constitution avant 2005. Ce pessimisme était d'ailleurs largement partagé à Bruxelles. B. Ahern inaugura la présidence irlandaise en affirmant qu'il abordait la tâche « avec ambition et humilité, et par dessus tout avec la ferme résolution de bien servir l'Europe

et de montrer que, bien qu'un petit pays, nous pouvons être aussi efficace qu'un autre ».

Le gouvernement fit de cette présidence sa priorité numéro un. Il définit par ailleurs quatre dossiers européens prioritaires : la Constitution, l'élargissement, les questions financières et le développement des politiques existantes. Celles-ci incluent notamment l'agenda de Lisbonne, qui vise à accroître la compétitivité économique de l'Union.

Dublin lança ses préparatifs dès 2001, afin de mener à bien cette présidence 2004. Deux comités interministériels furent créés, sous l'égide du Ministère des Affaires étrangères. Quant au nombre de fonctionnaires travaillant à la Représentation permanente à Bruxelles, il fut doublé, passant de 80 à 160. Le travail de l'ambassadrice irlandaise, Anne Anderson, y fut unanimement salué par ses collègues européens.

## **La Constitution**

En janvier 2004, B. Ahern posa le principe d'une période de réflexion de deux mois avant de reprendre les négociations sur la Constitution. Il en profita pour visiter à nouveau toutes les capitales et obtenir de ses homologues un engagement à négocier et à faire des compromis. C'est-à-dire qu'il n'était plus question de s'accrocher au traité de Nice. Après ce temps d'écoute et de collecte d'information, Dublin estima que la Constitution pouvait être prête pour le mois de juin. Le sommet du 26 mars 2004 entérina cette décision, et après trois mois de labeur acharné, celui du 18 juin aboutit à l'adoption d'un texte. Ce fut un réel succès.

L'enjeu le plus sensible était celui de la pondération des voix au sein du Conseil des ministres. La France et l'Allemagne, d'une part, et l'Espagne et la Pologne, d'autre part, étaient les pays les plus intransigeants sur ce point. Les seconds tenaient à ce que les accords négociés à Nice en 2000, qui leur étaient très favorables soient maintenus. A l'inverse, les premiers estimaient que cela ouvrirait la voie à une paralysie de l'Europe. En effet, avec la multiplication d'Etats membres peu peuplés, il deviendrait très difficile d'obtenir une majorité qualifiée sur toute question un tant soit peu sensible. L'alternance gouvernementale en Espagne, suite aux attentats de Madrid (11.03.2004), permit de débloquer la situation. Le nouveau gouvernement socialiste adopta une position plus souple, tandis que Varsovie ne voulait pas être isolée dans son refus des nouvelles propositions. Par ailleurs, la bonne gestion de la présidence par Dublin renforça la confiance de ses partenaires et leur détermination collective à faire aboutir les travaux.

Le compromis final prévoit que 55% des Etats membres représentant au moins 65% de la population européenne doivent soutenir un projet pour qu'il soit adopté. A l'inverse, il faudra au moins 4 pays pour bloquer un projet.

La question délicate du nombre de commissaires européens a été davantage contournée que réglée. Au lieu des 30 commissaires de la période mai-novembre 2004, qui permettent à chaque Etat membre d'en nommer au moins un, il n'y en aura plus que 18. Cela veut dire qu'il y aura un système de rotation, plusieurs pays se partageant un poste - mais seulement à partir de 2014.

Enfin, l'Union se dote d'un Président, nommé pour deux ans et demi, et d'un ministre des Affaires étrangères, afin d'accroître la continuité et l'unité des politiques menées. En outre,

cela créera un lien plus étroit entre les dirigeants de l'Union et les citoyens. Les Européens n'auront plus l'impression d'être gouvernés par une bureaucratie anonyme, même s'ils ne pourront toujours pas élire directement leur Président.

## **Le Président de la Commission**

Le sommet de juin 2004 ne permit pas de trouver un accord sur le successeur de Romano Prodi à la présidence de la Commission européenne. La France et le Royaume-Uni opposèrent leur veto à leurs candidats respectifs. Or pour que le nouveau président dispose d'une réelle légitimité, il faut qu'il soit nommé à l'unanimité. Plusieurs candidats furent présentés avant que le choix se porte sur José Manuel Durão Barroso, Premier ministre portugais. Quant à Javier Solana, Haut représentant de la Politique extérieure et de sécurité commune, il est appelé à devenir le premier ministre des Affaires étrangères de l'Union.

Il faut signaler à ce sujet que Bertie Ahern fut évoqué à un moment dans les médias comme successeur potentiel à Romano Prodi. Cela s'explique par la très bonne impression qu'il fit pendant la présidence irlandaise. Sa contribution, tout comme celle de Brian Cowen, ministre irlandais des Affaires étrangères, fut largement reconnue. Un haut fonctionnaire européen a ainsi déclaré que cela « faisait longtemps que le Conseil européen n'avait pas été présidé par quelqu'un d'aussi efficace que Ahern. Le Conseil Affaires générales a également retrouvé beaucoup de son efficacité avec la présidence de Cowen ». Un autre haut fonctionnaire, français, affirme pour sa part n'avoir jamais vu quelqu'un d'aussi « serein » que B. Ahern lors des négociations éprouvantes du sommet du 18 juin. De même, le ministre délégué aux Affaires européennes, Dick Roche, et le responsable de la division européenne du Ministère des Affaires étrangères, Bobby MacDonagh, apportèrent beaucoup en termes d'efficacité à la présidence irlandaise.

J.-M. Barroso fut finalement nommé Président car, contrairement à B. Ahern, il disposait du soutien du Parti populaire européen (PPE), majoritaire à Strasbourg et décidé à faire élire un dirigeant issu de ses rangs. Mais il faut souligner que Charles McCreevy, ministre irlandais des Finances, a obtenu un portefeuille très convoité dans la nouvelle équipe : celui du marché intérieur. Il fait ainsi partie des quatre commissaires les plus influents après Barroso. Pour un pays qui ne représente que 1% de la population totale de l'Union, c'est un privilège mais aussi la reconnaissance de sa contribution au bon fonctionnement des institutions européennes.

## **Les relations transatlantiques**

La présidence irlandaise avait plusieurs priorités en matière de politique étrangère, et en particulier la normalisation des relations entre l'Europe et les Etats-Unis. Depuis l'élection de George W. Bush, la politique unilatéraliste adoptée par Washington, tant sur le plan commercial que diplomatique, avait mis ces relations à rude épreuve. Pourtant, le sommet américano-européen, tenu en Irlande le 26 juin 2004, permit d'aboutir à plusieurs accords, sur leurs relations économiques et commerciales, mais aussi le Moyen Orient, l'Irak et le Darfour (Soudan) par exemple.

La lutte contre le terrorisme est reconnue comme un objectif commun, mais l'Irlande, qui a une longue expérience en ce domaine liée au conflit nord-irlandais, a obtenu que les signataires s'engagent dans le même temps à combattre les conditions qui permettent au terrorisme de se

développer. Bertie Ahern fit part aussi des inquiétudes européennes concernant le traitement des prisonniers détenus par les Américains.

De manière plus générale, il y avait une volonté commune de tourner la page et de chercher un terrain d'entente. Mais l'Irlande a pu y contribuer car elle entretient des liens étroits avec les Etats-Unis. Ceci s'explique notamment par la présence sur le sol américain d'une population d'origine irlandaise estimée à quelque quarante millions. De fait, la nomination de John Bruton, ancien Premier ministre irlandais (1994-1997), au poste de représentant de l'Union européenne à Washington en septembre 2004, montre que Dublin peut, en vertu de son histoire et de sa géographie, jouer le rôle de pont entre l'ancien et le nouveau monde.

Il faut cependant relativiser le succès du sommet. Les divisions sont encore profondes, notamment entre Washington et Paris, et la venue de G. W. Bush en Irlande nécessita un vaste déploiement des forces de l'ordre. En effet, une manifestation anti-américaine était prévue, ce qui mit Dublin dans l'embarras. La politique du gouvernement irlandais, qui met l'aéroport de Shannon à la disposition de l'armée américaine malgré la neutralité proclamée de l'Irlande, a suscité une polémique en Irlande. Cependant, l'Irlande est membre du Partenariat pour la Paix de l'OTAN. On estime à quelque 120 000 le nombre de soldats américains qui, en 2003, auraient transité via l'Irlande vers l'Irak. Il y eut plusieurs manifestations près de l'aéroport, et même des dégradations commises sur des appareils américains.

## Controverses

Ce ne fut pas la seule polémique soulevée à l'occasion de la présidence irlandaise. Le coût fut évoqué par la classe politique et journalistique, et parfois contesté. Les premières estimations fournies par la presse évoquaient quelque 90 millions d'euros. Le 6 juillet 2004, le Premier ministre indiqua au Parlement que le coût final fut de 60 millions, somme de laquelle il faut déduire l'apport de nombreux sponsors. Par ailleurs, Bertie Ahern justifia cet investissement puisqu'il permit à l'Irlande de consolider son image de partenaire européen constructif et de promouvoir le tourisme et les implantations d'entreprises.

Autre accroc : suite aux attentats du 11 mars 2004 à Madrid, seul le ministre de l'Agriculture se rendit sur place, alors que les autres pays membres y étaient représentés par leur premier ministre ou leur ministre des Affaires étrangères. De plus, le Premier ministre irlandais hésita à tenir un sommet extraordinaire. De leur côté, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne prirent l'initiative, se réunissant et proposant des mesures contre le terrorisme. Ceci donna l'impression d'une présidence irlandaise quelque peu dépassée par les événements, même si Dublin finit par organiser un sommet, avec succès d'ailleurs.

Mais cela relève de l'accessoire. Si l'on s'intéresse aux questions de fond et aux conséquences à long terme, il faut aussi souligner les limites de la présidence irlandaise. Ainsi, si l'adoption de la Constitution fut un réel succès, le document ne satisfait pas tout le monde. La Pologne en particulier a réagi de manière négative. En outre, la Constitution doit encore être ratifiée par les vingt-cinq Etats membres, ce qui n'est pas gagné, loin s'en faut. Dix pays au moins ont prévu de procéder par voie référendaire. Or les précédents danois, suédois et irlandais montrent le risque de ce genre de consultation. Il suffirait d'un seul « non » pour que la Constitution ne soit pas ratifiée. Le Royaume-Uni et la France ont d'ores et déjà annoncé la tenue d'un référendum, et les sondages actuels laissent présager une victoire du « non ».

La fin de chaque présidence ou presque est saluée par les médias. Dans le cas de l'Irlande, il y avait certainement plus d'enthousiasme que d'habitude, mais cela ne doit pas cacher l'importance du travail effectué en amont. Une présidence semestrielle reprend des dossiers qui ont été préparés de longue date. Ainsi, en ce qui concerne l'élargissement, elle était programmée depuis 2002 et les Etats adhérents participaient déjà à toutes les réunions du Conseil depuis mai 2003. Il s'agissait en fait d'inaugurer le début officiel de l'Union élargie plutôt que de négocier d'ultimes accords.

Par ailleurs, certains sujets contentieux, comme le lancement des discussions sur les perspectives financières, furent évités, d'un commun accord pourrait-on dire. Selon certains observateurs, ce dossier pourrait s'avérer encore plus ardu que celui de la Constitution. Quant à l'agenda de Lisbonne, priorité définie par Dublin, il fut relégué au second plan.

Enfin, la déconvenue subie en octobre 2004 par J.-B. Barroso lors des auditions des futurs commissaires devant le Parlement européen laisse penser que sa présidence sera sérieusement affaiblie dès le départ. On ne peut guère en faire le reproche à Dublin. Mais cela confirmerait l'idée que, plutôt qu'un bon candidat de consensus, il était bien le « plus petit dénominateur commun » que certains ont dénoncé.

## **Conclusion**

Malgré tout, le professionnalisme des ministres et hauts fonctionnaires irlandais lors des réunions et sommets fut largement apprécié et reconnu. Ils surent clore les débats lorsque ceux-ci se prolongeaient de manière inutile, capacité essentielle dans une Union élargie à 25 membres. Leur maîtrise des dossiers, leur impartialité, leur travail de concertation et de révision de documents, parfois jusqu'au petit matin, tout cela contribua à mettre de l'huile dans les rouages quelque peu grippés de l'Europe communautaire. Un pays ne peut prétendre à lui seul faire avancer l'Europe, mais une présidence efficace peut faciliter les accords finaux.

Il semble que cette présidence a aussi permis à l'Irlande de repenser sa politique européenne et de resserrer ses liens avec ses partenaires. La contagion de l'euroscpticisme britannique, visible depuis une dizaine d'années, aurait ainsi été atténuée.

Les réformes institutionnelles liées à l'élargissement prévoient une présidence tournante de 18 mois, dirigée par une troïka. Il n'y aura plus de présidences nationales dans un avenir proche de ce fait, et l'on peut penser que ce fut sans doute la dernière présidence irlandaise du Conseil. Elle fut couronnée de succès, témoignant d'un renouveau de l'implication de l'Irlande dans le processus d'intégration européen. Si la Constitution est éventuellement rejetée par un pays, on ne pourra pas en vouloir aux dirigeants irlandais. Ils ont fait tout ce qu'il pouvaient pour remettre le processus d'intégration européenne sur les rails et, par la même occasion, ont redoré le blason quelque peu terni d'un des pays membres les plus communautaires de l'Union.

*Copyright 20 novembre 2004-Gillissen / [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com)*

---

**P.-S.**

Maître de conférences à l'Université de Paris IV - Sorbonne.