

Policy Brief

Une présidence du Conseil divisée

La présidence française du Conseil de l'Union européenne en période électorale

25 novembre 2021

Dr. Yann Wernert, Policy Fellow

Henriette Heimbach, Affiliate Policy Fellow

#PFUE

#Presidentielle2022

#CouncilPresidency

La présidence française du Conseil de l'UE au premier semestre 2022 aura lieu dans un contexte très particulier. Alors que de nombreux dossiers européens, tels la législation sur les services numériques ou le paquet « Fitfor55 » pour la protection du climat, doivent être finalisés, la France se verra face à des élections présidentielles et législatives à partir d'avril. Emmanuel Macron devra donc mettre à profit les trois premiers mois de cette présidence pour marquer ses priorités politiques, faire avancer le projet européen et se démarquer lors de la campagne électorale pour se faire réélire. Les élections présidentielles marqueront la fin de cette première phase de la présidence du Conseil, qui sera suivie par une phase technocratique, où peu de décisions d'envergure sont attendues au niveau européen.

Introduction

La présidence du Conseil de l'UE, que la France assumera au premier semestre 2022, intervient dans un contexte mouvementé. Alors que de nombreux dossiers européens sont en attente d'un nouvel élan, la France connaîtra durant la même période des élections législatives et présidentielles. La présidence française du Conseil de l'UE sera donc divisée en deux phases : une première phase politique jusqu'à la fin mars, et une seconde phase technocratique pour le reste de la présidence.

La France orientera sa présidence du Conseil autour des mots-clés *Relance*, *Puissance*, *Appartenance*. Les priorités concrètes ne sont pas encore connues et ne seront rendues publiques qu'en décembre par le président français.

Le rôle des présidences tournantes est limité, surtout depuis le traité de Lisbonne. La présidence du Conseil a trois tâches importantes : Premièrement, elle préside les réunions du Conseil ainsi que les groupes de travail préparatoires et fixe à chaque fois l'ordre du jour — et donc les priorités du travail du Conseil. Ensuite, elle doit forger des compromis au sein du Conseil en passant parfois outre ses propres intérêts. Enfin, la présidence du Conseil représente le Conseil dans les

négociations avec les autres institutions européennes.

Ce Policy Brief présente l'impact des élections nationales sur le déroulement et le contenu de la présidence du Conseil de l'UE.

Les élections fixent un cadre particulier

La présidence du Conseil de l'UE sera **divisée en deux phases en raison du** calendrier électoral national. Deux élections à deux tours chacune attendent la France au premier semestre 2022: les élections présidentielles auront lieu les 10 et 24 avril et seront suivies par les élections législatives les 12 et 19 juin. La période précédant le début officiel de la campagne électorale (le 28 mars 2022) incitera fortement Emmanuel Macron à présenter, du moins symboliquement, une France qui façonne l'agenda européen. La seconde moitié de la présidence ouvrira une **phase plus technocratique**, au cours de laquelle le travail se poursuivra au niveau opérationnel, principalement dans les ministères.

Les deux campagnes électorales auront une forte influence sur la présidence du Conseil. Emmanuel Macron tentera de s'y mettre en scène au profit de sa campagne, de s'y présenter comme un président pro-européen qui ne se contente pas d'annoncer et de revendiquer, mais qui obtient également **des résultats**. Ce positionnement est d'autant plus avantageux que les candidats actuellement les mieux placés dans les sondages suivent tous une ligne eurosceptique ouvertement affichée ou latente.

Le **bilan d'Emmanuel Macron au niveau européen est toutefois mitigé**. Il n'a pu pendant longtemps que difficilement trouver des alliés pour ses projets de grande envergure, décrits entre autres dans le discours de la Sorbonne en 2017. Le plan de relance européen a été la grande exception à ce constat. Dans ce contexte, des succès symboliques au cours des négociations de la présidence pourraient bien aider le candidat Macron.

Inversement, le président veillera également à ne pas offrir de flanc ouvert en faisant un geste vis-à-vis d'autres états membres. Ses concurrents politiques tenteront de stigmatiser tout compromis dans le cadre de la présidence du Conseil comme trahison aux intérêts français. **La France ne pourra donc que rarement passer outre ses propres intérêts pendant sa présidence.**

Restrictions formelles dues aux élections

Afin de permettre une **campagne électorale équitable**, des restrictions particulières sont imposées aux candidats et à leurs soutiens pendant la période électorale en France. Deux points sont particulièrement importants en ce qui concerne la présidence du Conseil : la « **période de réserve** », pendant laquelle le gouvernement doit faire preuve d'une grande retenue politique, et les **temps de parole** limités accordés aux candidats dans les médias.

La *période de réserve* commence un mois avant le premier tour des élections présidentielles, période pendant laquelle les membres du gouvernement ne peuvent **plus mettre en avant leur propre bilan de manière positive**. Il faut également s'abstenir de mettre en œuvre des projets politiques à la dernière minute ; la violation de cette convention entraînerait des coûts politiques élevés. Cette obligation de neutralité politique gèle de fait les activités publiques du gouvernement.

Aussi, les **temps de parole** des candidats seront strictement encadrés par le *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA). Les médias devront, à partir du 1er janvier 2022, accorder des temps de parole aux candidats, d'abord dans des proportions équitables par rapport aux résultats des dernières

élections, puis dans des proportions comparables entre les forces politiques, et enfin, au cours du dernier mois avant l'élection, dans des proportions et à des horaires totalement identiques. Sont également prises en compte les contributions qui commentent de manière neutre ou bienveillante l'action politique des candidats, ces derniers ne sont donc pas les seuls concernés. Dès que des membres du gouvernement se prononceraient en faveur de la réélection de Macron, ils seraient considérés comme soutiens et leurs déclarations publiques examinées en détail afin de déterminer si elles peuvent être considérées comme une aide électorale.

Ces deux éléments ont des répercussions sur la présidence du Conseil. La neutralité requise pendant la *période de réserve* gèle l'action gouvernementale à court terme. Les règles relatives aux temps de parole présentent également des inconvénients. Certes, les ministres pourront présider les réunions du Conseil, et Emmanuel Macron lui-même ne doit pas craindre de voir son temps de parole réduit : Le CSA a annoncé il y a quelques semaines que ses activités dans le cadre de la présidence du Conseil ne seraient pas comptabilisées comme temps de parole pour la campagne électorale — tant qu'il ne relie pas son action avec le débat national. Elles obligent cependant à une prudence permanente, personne ne voulant être accusé d'enfreindre les règles en pleine campagne électorale. En conséquence, **l'approche des élections verra un gouvernement français s'immobiliser peu à peu**. Sa capacité d'action au niveau européen va se réduire en proportion. C'est pourquoi la première phase de la présidence du Conseil, et surtout son début, sera décisive.

Une phase technocratique post-électorale

Après les élections présidentielles, la formation d'un nouveau gouvernement sera au cœur des préoccupations. En considérant un scénario d'alternance, le gouvernement ne serait guère en mesure d'assumer avec engagement la présidence du Conseil d'ici fin juin. Les obstacles seraient cependant également considérables dans le cadre d'un scénario de continuité. Dans les deux cas, une **phase technocratique** s'ouvrirait.

Une réélection d'Emmanuel Macron, [telle que les sondages actuels la dessinent \(scénario de continuité\)](#), ne contribuerait que de manière limitée à la formation rapide d'un gouvernement capable de mener des négociations difficiles. Les jours suivant l'élection, l'occasion se présentera de former un gouvernement renouvelé, de remplacer les ministres peu efficaces et de définir clairement les priorités des années à venir en opérant des changements. Le gouvernement formé entre les élections présidentielles et législatives est traditionnellement **dissous** une fois les résultats des élections législatives connus, ce qui permet un remaniement ministériel prenant en compte entre autres les nouveaux rapports de force à l'Assemblée nationale.

De même, peu de décisions politiques importantes sont attendues entre les élections présidentielles et législatives, car elles pourraient compromettre une future majorité parlementaire considérée comme acquise pour un président fraîchement élu au suffrage universel. Un tableau final du gouvernement et un **pouvoir exécutif consolidé** ne sont donc pas attendus avant **fin juin 2022**. L'exercice engagé de la présidence du Conseil s'avèrerait donc très difficile, mais selon la nature et l'ampleur du remaniement gouvernemental, certains dossiers européens pourraient tout de même progresser.

Au cas où Emmanuel Macron perdrait les élections (**scénario d'alternance**), les conséquences pour la présidence française de l'UE seraient encore plus lourdes. Dans ce cas, tous les ministres seraient remplacés, et leurs cabinets auraient à être reformés. Au vu de la polarisation dans le discours politique que l'on peut observer en France, la reconduite de ministres déjà au pouvoir est très peu probable.

Dans un tel scénario d’alternance, les facteurs susmentionnés, qui plaident en faveur d’une phase technocratique, se verraient encore nettement renforcés. Le retour à une capacité d’action au niveau européen serait d’autant plus lent que les positions de l’élu(e) se distingueraient de celles du président en exercice. Pour la période restante de la présidence du Conseil, on ne **pourrait plus guère s’attendre à des avancées importantes en matière de politique européenne.**

Les élections influencent l’agenda européen

Emmanuel Macron tentera donc de mettre à profit les trois premiers mois de la présidence pour obtenir des succès politiques. Ce court laps de temps est déjà amplement rempli de sommets, réunions et rendez-vous. Comme indiqué précédemment, la définition des thèmes de la présidence du Conseil doit toujours aussi être comprise dans le contexte de la campagne électorale française: sur le plan national, elle offre au président Macron une tribune pour promouvoir son agenda de réformes pro-européennes.

La présidence du Conseil est placée sous le signe du triptyque Relance - Puissance - Appartenance:

La Relance	La Puissance	L’Appartenance
se réfère ici à la volonté politique de reconstruire l’UE après la pandémie du Covid-19 et la crise économique qui l’a accompagnée, de bien la positionner sur le plan économique et social. L’accent est mis sur les politiques économique, numérique et climatique.	reprend une approche française classique qui porte sur l’autonomie stratégique et la souveraineté de l’UE, notamment dans les domaines de la politique étrangère et de défense, de la technologie, du numérique, de l’énergie et de l’économie. L’UE doit se défaire de ses dépendances unilatérales, notamment vis-à-vis de l’extérieur, prouver sa capacité d’action et devenir un acteur fort en matière de politique étrangère.	est un concept orienté vers l’intérieur. On attend avant tout un récit, une narration politique qui doit animer le sentiment d’appartenance à l’UE. L’accent est mis sur le renforcement et la préservation des valeurs européennes telles que la démocratie et l’État de droit, mais aussi la sécurité et la liberté. Le discours d’Emmanuel Macron au Parlement européen à Strasbourg ou lors de la conférence sur l’avenir de l’Europe pourraient être un cadre adéquat pour mettre en avant ce concept.

Dans ces trois domaines, une multitude d’idées et de projets sont en cours de discussion. Peu d’entre eux pourront être lancés ou mis en œuvre dans un délai aussi court et dans le contexte politique actuel. Emmanuel Macron mettra surtout l’accent sur les dossiers susceptibles de produire des résultats rapides, qui l’aideront à mettre en lumière durant la campagne électorale : les « thèmes gagnants ». Les « dossiers à long terme » ne disparaîtront pas non plus : il s’agit là de projets européens complexes ou de paquets législatifs qui s’étendent sur plusieurs années et dont les négociations s’étendront au-delà de la présidence française. Enfin, la présidence devra également gérer les événements qui s’invitent et s’imposent de manière imprévue, des sujets potentiellement ingrats et qui pourraient nuire à Macron lors de sa campagne électorale : les «

éléments perturbateurs ».

Les thèmes gagnants

Emmanuel Macron pourrait vouloir marquer des points sur le thème de la numérisation, lui qui s'est toujours prononcé en faveur d'une régulation des géants de la technologie comme Google, Facebook, Amazon et autres (les GAFAM). Il est donc probable qu'il soutienne activement la conclusion des [paquets législatifs européens sur les marchés et services numériques](#), qui imposent aux GAFAM une liste d'obligations et prévoient des amendes en cas de non-respect de celles-ci. À la mi-novembre 2021, le Conseil a adopté une position commune de négociation. Cela rend probable des négociations en trilogue entre la Commission, le Parlement et le Conseil sous la présidence française. Dans la perspective de sa campagne électorale, c'est un sujet tout-à-fait bienvenu pour le président français qui s'est engagé depuis 2017 en faveur d'une « start-up nation » et se voit comme l'artisan d'un avenir numérique. De plus, les grands groupes américains sont loin d'être populaires auprès de l'opinion publique française.

Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, la [boussole stratégique de l'UE pour la sécurité et la défense](#) devrait être adoptée en mars 2022. Ce document doit esquisser le rôle de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense pour les cinq à dix prochaines années. Le projet comprend des propositions ambitieuses, comme une force d'intervention rapide proposée par la France. Ce n'est pas un hasard si la négociation finale aura lieu sous la présidence française du Conseil. Il s'agit d'un compromis avec la présidence allemande : Berlin lance le processus, mais Paris le mène à terme. La France argumente depuis longtemps en faveur d'une plus grande autonomie stratégique de l'UE. La boussole stratégique pourrait servir d'atout à Macron dans la campagne électorale, d'autant plus que ses adversaires les mieux placés brossent le tableau d'une coopération européenne pratiquement impossible dans ce domaine.

Par ailleurs, la présidence française défendra activement la directive visant à [instaurer un cadre pour les salaires minimum de l'UE](#). Des négociations en ce sens ont déjà été menées par la France à l'automne 2021 avec des pays nordiques, qui sont sceptiques à ce sujet au regard de leurs modèles sociaux. Ce dossier ferait écho au récit d'Emmanuel Macron d'une « Europe qui protège » et offrirait une réponse symbolique aux inquiétudes sur la délocalisation d'emplois, largement répandues en France.

Les dossiers à long terme

S'agissant de la protection du climat, thème régulièrement mis en avant au cours de son mandat, Emmanuel Macron peut faire avancer les négociations sur le **paquet « Fit for 55 »**. Ce paquet prévoit que l'UE réduise ses émissions de CO₂ de 55 % d'ici 2030 et atteigne la neutralité climatique en 2050. Le président Macron mettra l'accent sur le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM)**. Dans ce cadre, les produits à forte émission de carbone tels que le ciment, l'acier ou l'électricité importés dans l'UE seront soumis à une taxe sur le carbone s'il n'existe pas de prix du CO₂ adéquat dans le pays où ils ont été produits. Toutefois, ce mécanisme sera probablement négocié en paquet avec les autres mesures de Fit for 55, un accord durant la présidence française semble donc peu probable. Le CBAM a une valeur symbolique élevée en France, car il touche à plusieurs questions clés : protéger l'économie française d'une concurrence inéquitable, la mener vers un avenir durable, ainsi que réguler le commerce.

On peut se demander si la France osera s'attaquer à la réforme du **pacte de stabilité et de croissance**. Pendant la présidence française, il faudra au minimum clarifier les règles qui s'appliqueront à partir de 2023. On ne sait pas encore dans quelle mesure la présidence entamera une discussion

plus poussée sur l'avenir de ces règles. Cela dépendra en grande partie de la position concrète du nouveau gouvernement allemand. Les débats sur la marge de manœuvre fiscale sont potentiellement explosifs en période électorale. Dans le contexte de la pandémie, la rigueur budgétaire a été fortement assouplie et de nombreuses dettes ont été contractées. Les débats sur les dépenses du gouvernement ayant déjà commencé, on peut supposer qu'ils joueront un rôle important lors de la campagne électorale.

Enfin, la [Conférence sur l'avenir de l'Europe](#) devrait s'achever au premier semestre 2022. Cette conférence est un projet central de la politique européenne d'Emmanuel Macron, qui en avait mis en avant l'idée. Depuis mai 2021, la conférence sur l'avenir doit élaborer des propositions sur la manière de faire évoluer l'UE, en particulier la démocratie européenne, avec la participation de citoyens non-élus. Malgré un retard d'un an, la date de clôture de la conférence sur l'avenir a été maintenue, notamment parce que le président français y voyait un avantage pour lui. Peu de nouvelles ont cependant fusé ces derniers temps au sujet de cette conférence. Il sera donc intéressant de voir si, et comment Emmanuel Macron souhaitera donner des ailes au projet dans son discours prévu lors de l'assemblée plénière de la conférence en mars 2022.

Un premier semestre 2022 bien rempli

19 janvier	Discours du Président français devant le Parlement européen à Strasbourg
17 et 18 février	Sommet international : UE et Union africaine
Mars	Adoption de la boussole stratégique
Mars	Sommet de la défense
10 et 11 mars	Discours du Président français à la Conférence sur l'avenir de l'Europe
11 mars	Publication officielle des candidats à la présidence
23 mars	Sommet social
24 et 25 mars	Conseil européen
28 mars	Début officiel de la période de campagne pour les présidentielles en France
10 avril	Premier tour de l'élection présidentielle française
24 avril	Second tour des élections présidentielles françaises
13 mai	Passation de pouvoir la plus tardive possible en cas de changement de présidence
12 juin	Premier tour des élections législatives françaises (Assemblée nationale)
19 juin	Second tour des élections législatives françaises
23 et 24 juin	Conseil européen

Les facteurs perturbateurs

Les présidences du Conseil se déroulent rarement comme prévu. Développements politiques, crises et conflits modifient l'agenda longuement préparé et exigent une action aussi rapide que flexible. Impossible de prévoir l'imprévisible, mais certains thèmes gênants seront en revanche inévitables pour une présidence du Conseil, malgré le risque de froisser son propre électorat en les abordant. Quatre « facteurs perturbateurs » potentiels se dessinent déjà pour les mois à venir : le conflit avec la Biélorussie, le différend sur le Brexit, le débat sur l'État de droit et la gestion de la pandémie de Covid-19.

Le **conflit avec la Biélorussie** sur la gestion des réfugiés à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie se transforme en un conflit international dont la résolution pourrait bien encore occuper la présidence française du Conseil. Outre le renforcement de la protection des frontières extérieures de l'UE et les relations avec la Russie, il pourrait également s'agir de négocier sur la répartition des réfugiés au sein de l'UE. Pour Emmanuel Macron, il s'agit d'un sujet brûlant en pleine campagne électorale, les candidats de droite plaidant déjà avec insistance pour un arrêt de l'immigration. Selon un [sondage Elabe/BMFTV](#) réalisé fin septembre 2021, l'immigration arrive en deuxième position des thèmes qui préoccupent le plus les électeurs français.

La situation s'aggrave également en ce qui concerne le différend avec le Royaume-Uni sur l'application du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord. Londres souhaite renégocier le statut spécial de l'Irlande du Nord et refuse que la Cour de justice européenne règle le litige : un chiffon rouge pour les États membres de l'UE. Aucune solution rapide n'est en vue dans les semaines à venir, si bien que le **différend sur le Brexit** continuera fort probablement pendant la présidence française de l'UE. Dans un contexte de relations tendues entre Paris et Londres, on peut se demander dans quelle mesure la France poussera à un accord. Le conflit sur la pêche a lui aussi sévèrement perturbé les relations franco-britanniques. Les questions de politique intérieure ont également été un facteur déterminant : Macron a ainsi pu montrer qu'il défendait les intérêts français en ne cédant pas aux demandes britanniques. Aussi, le chaos du Brexit est un argument utile pour contrer les promesses des eurosceptiques en France.

Le conflit sur le **respect de l'État de droit** en Pologne et en Hongrie sera également très présent durant la présidence du Conseil. Il s'est encore aggravé suite à la décision du Tribunal constitutionnel polonais de ne plus reconnaître la primauté du droit européen. La Commission européenne prévoit d'[utiliser](#) pour la première fois le nouveau mécanisme de protection de l'État de droit contre la Hongrie. Ce mécanisme permet de suspendre le versement de fonds européens en cas de violation des principes de l'État de droit. Macron aura là l'occasion de défendre les valeurs démocratiques européennes et d'État de droit en particulier, et de s'en prévaloir devant les électeurs français. Toutefois, il souhaitera également éviter un débat sur la primauté du droit européen vis-à-vis du droit français, que critiquent plusieurs candidats de droite.

Enfin, la question de la **gestion de la pandémie du coronavirus revient** à l'ordre du jour de l'UE. Une nouvelle vague de contaminations entraîne des restrictions additionnelles de la vie publique, sociale et économique dans plusieurs États membres, tandis que d'autres sont pour l'instant épargnés. En même temps, les protestations contre les mesures liées au Covid-19 se multiplient. La présidence française pourrait être confrontée entre autres à la nécessité de négocier de nouvelles fermetures/ouvertures de frontières intra-européennes, d'organiser une assistance médicale mutuelle en cas de saturation des hôpitaux et d'initier de nouvelles aides économiques européennes. Si la situation vient à se détériorer encore plus en janvier et février 2022, le sujet risque de bousculer le calendrier de l'UE. Il en va de même pour la campagne présidentielle française.

Conclusion : trois mois pour faire avancer le projet européen

La présidence française du Conseil de l'UE au premier semestre 2022 aura lieu dans un contexte très particulier. En raison des élections françaises, le président Macron ne dispose que de trois mois pour poser des jalons et faire avancer le projet européen. Le manque de temps et la dynamique électorale en France l'incitent fortement à faire avancer, au cours de cette première phase, des dossiers qui sont déjà en cours de négociation et qui trouveront un écho positif dans l'opinion publique française s'ils venaient à être finalisés.

Qu'il s'agisse de la législation sur les services numériques (Digital Services Act), du CBAM, du Pacte européen de stabilité et de croissance, de Fit for 55, du salaire minimum européen ou de la conférence sur l'avenir de l'Europe : les références au discours politique français sont omniprésentes. Obtenir des résultats sur ces sujets permettrait non seulement d'engranger des succès dans le cadre de la présidence du Conseil, mais aussi d'affiner le profil d'Emmanuel Macron en matière de politique européenne à un moment on ne peut plus opportun pour se faire réélire. S'il y réussit au dépit d'éléments perturbateurs attendus et inattendus, il serait en état de faire le lien entre son fameux discours de la Sorbonne en début de mandat et son action politique actuelle.

Les élections vont donc stimuler la présidence du Conseil et favoriser l'obtention rapide de résultats, et en même temps limiter son champ d'action et sa durée effective.

Gefördert durch:



Hertie School gGmbH • Chairman of the Supervisory Board: Bernd Knobloch • Chairman of the Board of Trustees: Frank Mattern • Academic Director: Prof. Mark Hallerberg • Managing Director: Dr. Axel Baisch • Registered Office: Berlin • Trade Register: Local Court, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B • Hertie School – founded and supported by the non-profit Hertie Foundation