

Notre Europe, Union européenne, la réforme du Conseil des ministres (février 2001)

Légende: En février 2001, ce document du groupement d'études et de recherches français Notre Europe livre le compte rendu d'un séminaire sur la réforme du Conseil de l'Union européenne, organisé le 4 septembre 2000 à Paris conjointement avec l'association basée à Bruxelles Les amis de l'Europe. Figurent également dans cette étude les recommandations adoptées par le Comité européen d'orientation de Notre Europe, à la suite des travaux du séminaire.

Source: Union européenne, la réforme du Conseil des ministres, Séminaire organisé à Paris le 4 septembre 2000 par le groupement d'études et de recherches 'Notre Europe' et par l'association 'Les amis de l'Europe', sous la présidence de Jacques Delors et d'Etienne Davignon. Compte-rendu de Jean-Louis Arnaud. Paris: Groupement d'études et de recherches - Notre Europe, février 2001. 51 p. <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Semi10-fr.pdf>.

Copyright: (c) Notre Europe

URL: http://www.cvce.eu/obj/notre_europe_union_europeenne_la_reforme_du_conseil_des_ministres_fevrier_2001-fr-ceedc3285-c195-499d-b0e9-d6778182a035.html

Date de dernière mise à jour: 18/08/2015

Union européenne, la réforme du Conseil des ministres

Séminaire organisé à Paris le 4 septembre 2000 par le groupement d'études et de recherches *Notre Europe* et par l'association *Les amis de l'Europe*, sous la présidence de Jacques Delors et d'Etienne Davignon.

Compte-rendu de Jean-Louis Arnaud

Février 2001

Avant propos

Pourquoi dans la conjoncture actuelle Notre Europe attache-t-elle autant d'attention au Conseil des ministres et autant d'importance à sa réforme, au point de lui consacrer en septembre dernier un séminaire, en novembre une réunion de son Comité d'orientation et aujourd'hui la publication de cette étude accompagnée des recommandations que nous avons tirées de cette double réflexion ? Tout simplement parce que le Conseil des ministres forme la pointe du triangle institutionnel de l'Union, avec la Commission et le Parlement, et que cette pointe, au fil des années, s'est dangereusement émoussée.

Les remèdes que le sommet européen d'Helsinki a proposés pour pallier le mauvais fonctionnement du Conseil n'ont convaincu personne. N'oublions pas que le Conseil des ministres est l'organe qui finalement décide et que, de ce fait, les questions de procédure doivent être traitées comme des questions de fond. Le diable est toujours dans les détails et c'est là qu'il faut le débusquer si on veut éviter l'enlisement du processus de décision communautaire devenu par ailleurs de plus en plus illisible pour l'ensemble des citoyens.

Le lecteur verra comment l'accroissement des tâches et des participants a affecté, depuis une dizaine d'années, le travail du Conseil des ministres dans sa formation historiquement essentielle qui est celle du Conseil des Affaires Générales, mais aussi dans les formations ministérielles spécialisées qui ont pris beaucoup d'importance. On ne peut ignorer le rôle prépondérant pris par le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, ni éviter de s'interroger sur le système de présidence rotative semestrielle.

Nos travaux nous ont conduits à formuler un certain nombre de recommandations qui figurent aussitôt après le compte-rendu de notre séminaire. La réforme du Conseil des Affaires générales que nous proposons en ferait le pilote de l'agenda politique européen : En liaison avec la Commission, ce Conseil des affaires générales revigoré coordonnerait avec efficacité les travaux des ministres. Il préparerait aussi ceux du Conseil européen dont il assurerait également le suivi. Comme cette réforme n'appelle pas de modification des traités - ce n'est pas à nos yeux son moindre mérite - rien ne s'oppose à ce qu'elle soit mise en place sans tarder par les gouvernements eux-mêmes.

Jacques Delors

Sommaire

LE DEBAT

Compte-rendu du séminaire

Une chaîne de commandement pour l'Europe : recommandations du Comité Européen d'Orientation

ANNEXES

1. Liste des participants au séminaire
2. Rapport introductif de Bernard VIAL pour Notre Europe
3. Rapport introductif de Keith RICHARDSON pour Les Amis de l'Europe

Le débat

Malgré les recommandations des chefs d'Etat et de gouvernement adoptées à Helsinki en décembre 1999, le fonctionnement du Conseil des ministres de l'Union ne s'est pas amélioré. Comment peut-on y remédier ? Et quelles réformes convient-il d'envisager ? Ce sont les deux faces de la question posée aux participants de ce séminaire. En ouvrant le débat, **Jacques Delors** rappelle les termes qui figurent dans le document d'Helsinki : « Le Conseil des Affaires générales doit avoir une vue d'ensemble des politiques de l'Union. Il est essentiel à cette fin de disposer au cœur du système d'une filière unique de coordination capable d'orienter l'action de l'Union conformément à la volonté de ses responsables politiques... Le Comité des représentants permanents (Coreper), le Conseil des affaires générales et le Conseil européen doivent constituer une sorte de colonne vertébrale du système ».

Pour Delors, le Conseil des Affaires générales est d'autant plus important qu'il est au point de rencontre des deux triangles institutionnels, le premier où il figure entre la Commission et le Parlement, le second entre le Coreper et le Conseil européen. « Faut-il maintenir le Conseil des Affaires générales ? » dit-il en notant que la Présidence semestrielle a, de son côté, ses propres objectifs, ses orientations et ses initiatives, et en se demandant si le Conseil des Affaires générales peut réaliser un lien entre les domaines couverts par les trois piliers, ce qui lui paraît souhaitable. Il se montre par ailleurs très réservé sur les velléités des chefs de gouvernement de se réserver le travail de coordination qui, à ses yeux, relève surtout d'une bonne collaboration entre le Conseil des Affaires générales et la Commission.

Présenté par **Bernard Vial**, ancien secrétaire général du SGCI (le Comité interministériel français), un rapport introductif⁽¹⁾ avait été envoyé aux participants. Dans ce document, Vial constate que le fonctionnement des institutions a été perturbé, au cours de la dernière décennie, par le triple accroissement des tâches, des instances et des participants. Ce qui, dit-il, présente « un risque permanent pour la cohérence, la transparence des procédures et le contrôle politique du processus de décision ».

« Des questions émergent périodiquement sur le devant de la scène pour disparaître ensuite dans des procédures de traitement obscures jusqu'à des échéances indéterminées », précise Vial, avant d'affirmer qu'une des clefs est dans la maîtrise de l'agenda politique et que cette clef se trouve très largement dans les mains du Conseil des Affaires générales qui a une responsabilité centrale dans la fixation du calendrier.

« Les réponses apportées à Helsinki ne sont pas suffisantes », explique Vial, en relevant que les ministres des Affaires étrangères n'ont pas assez de temps disponible pour s'acquitter des tâches qui ne relèvent pas de la politique extérieure de l'Union, et en déplorant qu'on recoure à des procédures de préparation et de coordination de plus en plus technocratiques et de moins en moins politiques.

« On ne s'en sortira pas si on ne remet pas les politiques au travail, si on ne demande pas à des ministres de prendre la responsabilité d'exercer pleinement la tâche de coordination, de filtre, d'orientation des travaux et de fixation du calendrier », dit-il, en convenant qu'il reste à trouver les ministres les mieux placés pour le faire, compte tenu de l'organisation gouvernementale particulière à chacun des pays membres.

« Si l'on veut que le Conseil européen remplisse sa fonction d'instance suprême et que ses décisions restent lisibles par l'opinion et par le reste du monde, précise le rapport introductif, il est indispensable de le « protéger » en lui permettant de se concentrer sur l'essentiel. Cette protection suppose notamment que l'on trie, en amont du Conseil européen, les questions inscrites à son ordre du jour et que l'on prépare ses décisions. Mais on ne peut pas espérer que le Conseil européen accepte que ses travaux soient préparés et encadrés par une procédure perçue comme technocratique. Un niveau politique effectif est nécessaire entre lui et le Coreper ».

De son côté, **Keith Richardson**⁽²⁾ rappelle que pour *Les amis de l'Europe*, un système plus cohérent suppose que :

- le rôle du Conseil européen soit renforcé et que ses réunions soient plus régulières,

- le Conseil des Affaires générales reste chargé de la coordination et de la législation,
- trois conseils spéciaux soient maintenus, en matière d'Affaires étrangères et de sécurité, d'Affaires économiques et financières, enfin d'Affaires judiciaires et intérieures,
- la Présidence soit dotée d'un rôle plus politique qu'administratif, avec un mandat d'un an, l'abandon de la rotation automatique et une élection du président par le Conseil européen, votant à une double majorité (des Etats et de la population).

« La réforme est nécessaire, insiste Richardson. Elle doit être conduite par le haut. C'est aux chefs de gouvernement de décider comment la politique de l'Union doit être coordonnée. Mais la réforme doit être orientée sur le Conseil dont les ministres doivent être tenus pour responsables des décisions prises ».

Ancien secrétaire général du Conseil, l'allemand **Jürgen Trumpf** est un des auteurs du rapport sur la réforme du Conseil soumis aux chefs de gouvernement à Helsinki. « Dans sa forme actuelle, le Conseil des affaires générales n'a plus sa raison d'être car il n'est plus en mesure d'assurer les tâches qui constituent sa mission », explique-t-il, car les matières qui lui sont soumises n'intéressent pas vraiment les ministres des Affaires étrangères qui, en revanche, se concentrent sur la politique extérieure et les questions de défense et de sécurité. D'où la proposition de reporter ces tâches sur une autre instance, par exemple sur des ministres qui assureraient à Bruxelles la coordination permanente, politisant ainsi la fonction de préparation et de coordination, ce que ne peuvent pas faire les représentants permanents du Coreper qui sont par définition des techniciens. Chaque pays enverrait celui de ses ministres qui lui paraîtrait le mieux placé pour cette tâche, en fonction de l'organisation particulière de son gouvernement.

Au risque de surprendre ses auditeurs, le danois **Niels Erbsoll**, lui aussi un ancien secrétaire général du Conseil, leur demande de ne pas se polariser sur ce problème de coordination qui lui paraît être « une fausse piste ». Ce qui ne va pas, dit-il, c'est de transférer au niveau européen des pratiques dont on a l'habitude au niveau national sans en accepter toutes les conséquences. Il ne suffit pas de transférer une certaine forme de responsabilité si on ne transfère pas en même temps, au niveau européen, ce qui est inséparable de la fonction de gouvernement et c'est une illusion de croire, affirme-t-il, que c'est une question de niveau, celui des ministres ou des chefs de gouvernement.

Pour lui, « la seule façon d'arriver à créer quelque chose de comparable à la fonction du gouvernement, c'est d'utiliser la Commission. En revenant, précise-t-il, à l'idée du Traité qui veut que la Commission soit un collègue qui ait une politique, une ligne de conduite, et dans lequel chaque commissaire partage avec ses collègues la responsabilité de l'ensemble ». Et s'adressant directement à Delors, Erbsoll ajoute : « On pourrait alors espérer retrouver une situation comme celle que nous avons connue, vous et moi, pendant une période assez courte, lorsque le Conseil européen avait confiance dans vos recommandations et où ce que proposait la Commission était en parfaite cohérence avec les conseils donnés par le Secrétariat ».

Sensible au déficit de démocratie dans la pratique européenne, Erbsoll suggère « quelques mesures apparemment radicales, mais simples et faciles », et d'abord d'interdire aux experts ou aux groupes de travail de « négocier » à la place des responsables politiques. « Leur tâche, dit-il, est d'analyser et de mettre en évidence les problèmes, mais en aucun cas de négocier ». Pour lui, peu importe qui, de la Commission ou du Secrétariat, fera la coordination. L'important, c'est de créer une relation de confiance et le vrai problème, « c'est le manque de gouvernance ».

Pour **Philippe de Schoutheete**, longtemps représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union, il faut maintenir, sinon « le » Conseil, tel qu'il existe, en tout cas « un » Conseil des Affaires générales. Pour sa part il ne croit pas qu'il y ait jamais eu un âge d'or où le Conseil coordonnait l'ensemble des activités. « Si le Conseil a jamais eu ce pouvoir de coordination, il l'a très rapidement perdu. En tout cas depuis quinze ans, dit-il. Le Coreper, a gardé une ombre de pouvoir de coordination mais celui-ci s'est fortement dégradé après Maastricht ». Il ne croit pas pour autant impossible de renforcer l'efficacité de son fonctionnement, à condition, dit-il, de partir du centre véritable de décision qu'est le Conseil européen dont les réunions

pourraient être mieux préparées. A cette fin, il fait deux suggestions :

- Renforcer l'autorité du Coreper pour lui donner plus de poids sur les autres techniciens du Comité monétaire, du Comité agricole ou de tout autre groupement de techniciens, en faisant désigner le représentant permanent par le chef de gouvernement lui-même, à qui son représentant permanent rendrait compte directement de sa gestion.
- Composer le Conseil des Affaires générales - niveau politique indispensable entre le Coreper et le Conseil européen - de ministres qui travaillent en liaison étroite avec les chefs de gouvernement et dont la tâche principale soit de préparer les travaux du Conseil européen. Il appartiendrait bien sûr à ce ministre-là de siéger derrière son chef de gouvernement aux réunions du Conseil européen.

On aurait ainsi un niveau de cohérence plus élevé que maintenant, dit de Schoutheete, qui souhaite par ailleurs, comme Ersboll, que la Commission retrouve le rôle qui a été le sien.

Ferdinando Riccardi, qui dirige l'agence de presse *Europe* à Bruxelles, croit, lui aussi, que le Conseil européen doit être au centre du dispositif. « Les chefs de gouvernement, dit-il, ont pris goût à intervenir dans les décisions européennes, parce que ce sont désormais, pour l'essentiel, les vraies décisions nationales et ils ne renonceront pas à ce pouvoir », ce qui rend d'autant plus nécessaire à ses yeux que la Commission reprenne « la maîtrise intellectuelle » du Conseil européen, pour éviter que tout ne devienne intergouvernemental, ce qui signifierait la fin de la méthode communautaire.

Pour Riccardi, il est vain de parler de coordination à Bruxelles sans coordination préalable au niveau national. Prenant l'exemple de la libéralisation de la Poste « qui pose tellement de problèmes en France », il remarque, à titre d'exemple, que ce ne sont pas les ministres des Affaires étrangères qui pourront en décider à Bruxelles si, auparavant, la politique n'a pas été définie au niveau national.

Pour **Alain Lamassoure**, ancien ministre français des affaires européennes, aujourd'hui député PPE au Parlement de Strasbourg, le Conseil des ministres, comme toute autre institution nationale ou européenne, est incapable de se réformer tout seul. D'où son regret que cette question ne figure pas à l'ordre du jour de la réforme du Traité en cours de négociation.

A côté de la Commission et du Parlement, le Conseil des ministres est regardé comme la principale des institutions de l'Union, celle qui donne l'impulsion et dont la visibilité politique est la plus forte. Et pourtant, observe Lamassoure, c'est la seule qui ne fonctionne qu'à temps très partiel et qui n'a pas de responsabilité politique puisque les ministres n'ont pas à rendre compte à leurs électeurs de leur politique européenne, mais seulement de la manière dont ils gouvernent leur pays.

Comment y remédier ? D'abord en « dé-diplomatisant » le Conseil, dit Lamassoure qui trouve « absurde » que ce soient les ministres des Affaires étrangères qui représentent leur pays au Conseil des affaires générales et tout aussi absurde que les représentants permanents à Bruxelles appartiennent au corps diplomatique, ce qui ne correspond plus aujourd'hui aux compétences de l'Union. Il conviendrait donc soit de les rattacher directement à leur chef de gouvernement, soit d'en faire des représentants politiques, comme l'ont suggéré respectivement MM. de Schoutheete et Trumpf.

Lamassoure ne verrait que des avantages à mieux distinguer les deux fonctions du Conseil des ministres, son rôle de législateur et son rôle de coordination de l'exécutif, qui obéissent à des logiques différentes et appellent des méthodes de travail et éventuellement des intervenants différents. Il est aussi partisan de mieux distinguer les formations qui exercent ces deux fonctions. Dans la fonction législative, dit-il, le travail doit se faire sous le regard de l'opinion publique et des médias, sur la base d'un ordre du jour annoncé à l'avance, les votes et les explications de vote étant rendus publics. Dans cette fonction, certaines catégories de personnes, comme les fonctionnaires, ne devraient pas être habilitées à voter au nom de leur pays. Il faut donc que ce soient des politiques et pourquoi pas des parlementaires nationaux ? En revanche, dans sa fonction de coordination des politiques nationales, soit dans les champs de compétence de l'Union, soit dans des domaines qui n'en font pas formellement partie mais sont d'intérêt commun, le Conseil n'a pas besoin,

dit-il, de débattre sur la place publique et il peut recourir sans inconvénient à des méthodes qui rappellent davantage la négociation diplomatique que les débats parlementaires.

Abordant le problème de la présidence de l'Union et pour remédier aux inconvénients de la présidence semestrielle, Lamassoure propose de multiplier les présidences en organisant des présidences par secteur. Il y voit une formule simple qui permettrait à chaque pays d'exercer la présidence et de s'approprier ainsi la conduite des affaires de l'Europe et assurerait en même temps une continuité dans l'action. Tel pays aurait la présidence des affaires culturelles pendant trois, quatre ou cinq ans et tel autre celle de la politique industrielle ou régionale. Pratiquement, estime Lamassoure, il y aurait à peu près une présidence par pays, ce qui pourrait accessoirement servir d'argument pour faire accepter une limitation du nombre des commissaires.

Dans le Traité de Rome, on ne se posait pas la question de savoir si le Conseil coordonne ou ne coordonne pas, observe **Etienne Davignon**, ancien vice-président de la Commission, aujourd'hui président de la Société générale de Belgique. « Le Conseil était en fait le représentant de la force politique des Etats, peu importe dans quel domaine, mais la situation n'est plus la même », dit-il, avant d'énoncer deux remarques :

- 1 - L'incarnation de la légitimité politique au niveau des Etats est aujourd'hui le Conseil européen,
- 2 - Il est nécessaire que le Conseil européen puisse faire ce qu'il peut faire et qu'il n'ait pas la tentation de faire ce qu'il ne peut pas faire.

Poser la question - Qui prépare le Conseil européen ? - c'est s'interroger sur le rôle de la Commission dans la préparation des décisions stratégiques et sur le sens que l'on donne au terme même de décision stratégique, affirme Davignon pour qui une négociation d'élargissement avec la Turquie relève de cette catégorie, ce qui ne serait pas le cas en revanche d'une négociation d'élargissement avec la Croatie. « On a besoin d'un Conseil qui exerce la totalité des fonctions qui sont prévues dans le Traité, mais dans un contexte différent », poursuit-il, avant de se lancer dans une défense tous azimuts des fonctionnaires dans le système européen. « On est fondamentalement injuste avec le Comité des représentants permanents, dit-il, car les fonctionnaires ont vocation à être utiles, même s'il leur arrive de défendre les intérêts de leur pays au-delà de ce qui est raisonnable ». Le Comité des représentants permanents est laissé livré à lui-même dans un pourcentage de cas important, mais Davignon affirme ne pas connaître de cas où, dans des situations comme celle-là, le Coreper aurait été « un obstacle au progrès ».

Pour lui, « plus la situation politique est claire, plus facile est le fonctionnement du Coreper ou des autres structures de fonctionnaires, mais si le Coreper doit remplir un vide politique, le niveau de ses ambitions sera ramené à celui du maximum d'autonomie auquel il peut prétendre sans provoquer, au niveau politique, une réaction de blocage qui arrête tout ».

S'il faut accepter que toute impulsion politique passe par le Conseil européen, la préparation de son ordre du jour n'en est que plus importante. Pour Davignon, il ne fait pas de doute que la Commission doit y participer, ce qui suppose de sa part une réflexion permanente à la fois sur l'innovation, comme sur les moyens d'éviter les paralysies où qu'elles se trouvent. C'est à ce niveau qu'il faut commencer à améliorer le fonctionnement des institutions, dit-il, avant de mettre en garde contre une démarche qui chercherait à toucher d'abord aux structures qui se trouvent au-dessous du Conseil et en avertissant que le jour où l'activité économique ne sera plus ce qu'elle est aujourd'hui, les choix seront autrement plus difficiles à faire et qu'il vaudrait mieux savoir dès à présent comment et à quel niveau il faudra les faire.

Fort de trois ans d'expérience comme ministre délégué aux Affaires européennes du gouvernement Jospin, **Pierre Moscovici** va donner « un point de vue de praticien sur les dysfonctionnements du système ». Il rappelle d'abord que ce qui est en jeu, c'est un débat entre une inspiration communautaire et une autre plus intergouvernementale et que c'est ce qui sépare la positions de Joschka Fischer de celle de Jacques Chirac. « On fait comme si elles étaient identiques, en fait, elles ne le sont pas », dit-il, avant de remarquer : « Le binôme Commission-Conseil représente bien cette tension qu'il y a entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale ».

Si on veut que la Commission retrouve sa capacité d'influencer l'ordre du jour européen, il faut éviter d'en faire, dans une Europe élargie, une institution « pléthorique et ingouvernable », qui compterait un commissaire par Etat membre, sans aucune hiérarchisation. Il faudrait au contraire renforcer sa légitimité et, pour Moscovici, politiser l'élection du président de la Commission, comme l'avaient proposé Jacques Delors et le Comité d'orientation de *Notre Europe*. « C'est un moyen, dit-il, de rendre un sens aux élections au Parlement européen qui sont dangereusement désertées par les électeurs, et de donner au président de la Commission un poids et une légitimité politique supérieurs ».

« A quoi bon critiquer le Conseil européen ? Il est là. La tendance à l'intergouvernemental est forte et la médiatisation la renforce encore. Ce qui importe, c'est donc de bien le préparer », observe Moscovici pour qui « il est clair que les ministres des Affaires étrangères, soit ne peuvent pas, soit ne veulent pas, soit encore ne peuvent ni ne veulent exercer la fonction de coordination ».

« C'est un problème de temps disponible, mais souvent aussi de manque d'intérêt », dit-il, avant d'écarter l'idée de supprimer le Coreper, pour mettre à la place des ministres à cheval entre Bruxelles et leur capitale. Il affirme sa préférence pour la formule triangulaire, Coreper, Conseil (à redéfinir) et Conseil européen. Il écarte aussi l'idée d'un vice-premier ministre en charge des Affaires européennes, notamment parce qu'elle lui paraît impraticable en France. En revanche, il envisagerait volontiers de répartir les Affaires générales en deux filières : celle des relations avec l'extérieur et des questions de sécurité qui resteraient aux ministres des Affaires étrangères, et celle des Affaires communautaires dont on chargerait un ministre des Affaires européennes, rattaché au premier ministre, avec des pouvoirs de coordination au sein de son gouvernement, qui passerait un jour par semaine ou par quinzaine à Bruxelles, pour débayer l'agenda avec la Commission. L'ordre du jour du Conseil européen serait alors conçu de façon à distinguer les deux filières, ce qui permettrait aux deux ministres de se succéder au côté de leur chef de gouvernement pendant le Conseil.

Moscovici n'est pas hostile à un abandon du système de présidence tournante semestrielle notamment dans la perspective d'une Union élargie. Il est moins convaincu des mérites de la formule de présidences multiples proposée par Lamassoure mais note que, dans la perspective d'un système de coopérations renforcées, il faudrait que chaque coopération puisse choisir son président pour plusieurs années.

Commissaire chargé du Commerce et ancien directeur du cabinet de Jacques Delors à Bruxelles, **Pascal Lamy** observe que « la crise du Conseil n'est pas une affaire de tuyauterie qui ne concernerait que les mécanismes du Conseil lui-même, mais qu'elle relève d'une crise plus générale des institutions qui ont subi une série de chocs que le Conseil a subi comme les autres et probablement plus que les autres ».

- Le « formidable » choc des trois piliers « qui a en quelque sorte écrit dans le Traité qu'il n'y avait plus de Conseil des Affaires générales ».
- La géométrie variable, avec ses effets bien visibles sous la forme de l'Euro 11, où le Conseil des ministres des Finances agit de façon de plus en plus autonome, tendance qui ne fera que prospérer si se développent des coopérations renforcées.
- Les élargissements qui ont profondément modifié « la réalité physique » du Conseil qui n'est plus en l'an 2000 ce qu'il était quinze ans auparavant.
- Le choc enfin de l'opinion publique qui interdit de vivre aujourd'hui avec les ambiguïtés d'une institution qu'on appelle Conseil, « quelque chose qui n'existe pas ou, plus exactement qui s'incarne sous diverses apparences. On ne peut pas demander au citoyen moyen d'avoir cette capacité intellectuelle d'appeler du même nom des choses qui sont différentes ».

Quant au problème de coordination, Lamy le situe, pour l'essentiel, dans les capitales et, subsidiairement, dans le pouvoir que les gouvernements laissent à leur représentant permanent pour décider des arbitrages qu'eux-mêmes n'ont pas faits.

Lamy est d'accord avec Lamassoure pour adapter les solutions aux différentes fonctions du Conseil, suivant qu'il agit comme législateur - parfois en combinant législatif et exécutif puisque, au niveau communautaire, la différence entre la loi et le règlement n'est pas tranchée comme elle l'est en France notamment - ou dans sa fonction de co-gouvernement. Il est d'accord par ailleurs avec de Schoutheete pour dire que la question principale est de savoir qui prépare le Conseil européen. A l'évidence, une combinaison du Secrétariat du Conseil, du Coreper et de la Commission. Il insiste sur le rôle du Secrétariat du Conseil « qui, dit-il, s'est récemment renforcé considérablement, avec des effectifs, de l'argent et des ambitions bien différentes de ce qu'elles étaient il y a dix ou quinze ans ». Comme Moscovici, il verrait assez bien le Conseil se séparer en deux formations, l'une pour les affaires générales classiques, l'autre pour la politique extérieure et les affaires de sécurité.

Lamy ne croit pas qu'on puisse éviter le système de présidence tournante et minimise pour sa part les effets négatifs que d'autres intervenants y voient et voudraient corriger. Enfin, il est hostile à la formule d'un vice-premier ministre ou d'un ministre plus ou moins résident à Bruxelles. Il tire la sonnette d'alarme en signalant le danger qu'il y aurait à « déresponsabiliser ou désimpliquer » les ministres et les administrations nationales de leur travail et de leurs choix européens. « Il faut que tous ces gens-là soient mouillés et que, quelque soit le dispositif qu'on adopte, ils restent mouillés, sous peine de restaurer des clivages que le temps a effacés entre ce qui se passe à Bruxelles et ce qui se passe dans les capitales ».

Pier Virgilio Dastoli, porte-parole du Forum de la société civile, ne voit pas d'autre institution de coordination au niveau européen que la Commission. « Elle est la seule à pouvoir assumer ce rôle, et son rôle gouvernemental devrait être renforcé », dit-il en se rangeant au côté de Niels Erbsboll. Si le Conseil européen a bien fonctionné entre 1985 et 1995, observe-t-il, c'est parce que ses réunions ont été préparées par la Commission. A quoi Jacques Delors lui fera observer que cette préparation était le fait d'un travail combiné de la Commission et du Secrétariat général du Conseil : « S'il n'y avait eu que la Commission, dit Delors, il ne se serait rien passé ».

La complexité croissante des tâches législatives du Conseil des ministres devrait conduire à « parlementariser » son activité, déclare ensuite **Scognamiglio** qui n'entend pas par-là adjoindre des parlementaires nationaux au Conseil, mais modifier sa façon de travailler pour la rendre plus conforme à une forme d'activité de type parlementaire et « rendre plus politiques les discussions législatives ». Il ne croit pas, par ailleurs, que le Conseil puisse fonctionner sur le schéma de deux filières, en séparant la politique étrangère du reste de la politique communautaire pour confier à des ministres différents l'examen des relations économiques extérieures ou de la politique commerciale et celui de la politique étrangère proprement dite.

Pour **Jean-Louis Bourlanges**, député PPE au Parlement européen, on ne peut pas parler du Conseil sans examiner le couple qu'il forme avec la Commission. « La crise du Conseil et la crise de la Commission, c'est la même crise », dit-il, avant de rappeler que l'originalité du système européen a été de substituer à la distinction classique entre le législatif et l'exécutif une distinction fonctionnelle entre :

- un pouvoir d'initiative confié exclusivement à la Commission,
- un pouvoir de décision au Conseil,
- un pouvoir d'exécution partagé entre la Commission et les Etats membres.

Dans la perspective de l'élargissement, on ne peut qu'accentuer ce parti pris, dit Bourlanges, car « plus le nombre d'acteurs augmente, moins le Conseil est apte à faire autre chose que de décider, c'est à dire de faire ou de ne pas faire, de modifier ou de ne pas modifier telle ou telle chose ». Mais, observe-t-il, « l'attitude générale des gouvernements a été de s'insurger contre cette logique de répartition des fonctions, avec au point de départ la création des piliers qui, dans un certain nombre de domaines, a encouragé la prétention du Conseil à faire tout, à être l'initiateur, le décideur et l'exécutant ». Les gouvernements se sont donc retrouvés dans la situation de choisir entre détenir une partie du pouvoir, en restant dans une logique communautaire, ou la totalité, en passant à l'intergouvernemental.

D'où l'absurdité de la situation actuelle : Qui d'autre que la Commission peut exercer l'initiative ? demande Bourlanges. « Ce ne peut être la Présidence qui n'est jamais qu'un Etat membre, inévitablement suspect. Et renforcer le Secrétariat du Conseil n'est pas une solution car c'est une structure purement administrative qui n'est pas faite pour cela », dit-il, en attirant par ailleurs l'attention sur la concurrence de plus en plus forte que les ministres des Finances, l'Ecofin, font au Conseil des Affaires générales. Il ne voit pas d'inconvénient à confier les Affaires générales à un ministre rattaché au premier ministre qui ait des pouvoirs de coordination dans son propre gouvernement, mais pas à un vice-premier ministre dont l'autorité politique ferait un rival du chef du gouvernement. Il insiste en tout cas pour laisser à chaque gouvernement toute liberté pour s'organiser comme il l'entend.

Bourlanges insiste aussi sur le rôle du Coreper qu'il faut défendre, dit-il « d'abord parce que c'est une institution devant laquelle tout passe, ensuite parce que les fonctionnaires nationaux des différentes représentations permanentes, du fait qu'ils vivent à Bruxelles, incarnent un métissage culturel, qui est irremplaçable, entre le système communautaire et les systèmes nationaux ».

Comme Lamy, Bourlanges évite de toucher au système de présidence semestrielle mais il juge indispensable de réintégrer la Commission dans le travail du Conseil européen de façon à ce que le représentant de la Commission exerce une fonction de rapporteur et soit le moteur de la négociation sur les textes en discussion. « C'est la façon, dit-il, de maintenir entre les Etats l'égalité d'accès à la présidence et d'assurer l'efficacité de la dite présidence, mais cela suppose que les gouvernements établissent avec la Commission des rapports complémentaires et positifs au lieu de rapports conflictuels ».

L'ambassadeur de Grande Bretagne à Paris, **Michael Jay** met le projecteur sur le Conseil européen. « C'est là qu'il faut que la réforme commence car on ne voit pas comment, au dessous du Conseil, une entité pourrait coordonner efficacement, dit-il, puisque les ministres des Affaires étrangères n'ont ni le temps ni, sur certains dossiers, l'autorité pour le faire ». Pas plus que Moscovici, il ne croit que la formule d'un vice-premier ministre soit une solution. « Cela pourrait marcher dans certains pays, dit-il, mais pas partout et des ministres importants comme ceux de l'Agriculture, des Finances ou de la Défense n'accepteraient sans doute pas de recevoir d'instruction d'un autre que le chef de gouvernement ».

Manifestement les vues britanniques sur le rôle de la Présidence se rapprochent plus de celles d'Alain Lamassoure que de celles de Pascal Lamy ou de Jean-Louis Bourlanges. Jay ne veut pas parler de « crise de la Présidence » mais il déplore qu'elle ne soit pas plus efficace. Avec vingt ou vingt cinq pays membres, c'est à dire une Présidence qui ne reviendra que tous les douze ans, il craint que l'enthousiasme ne faiblisse encore. Il y a donc matière à réfléchir et à intervenir, dit-il, sans avoir pour autant de solution claire à mettre en avant. L'idée de présidences multiples introduite par Lamassoure lui paraît digne d'intérêt. Il pense aussi à des présidences par équipes qui seraient composées de trois pays - un grand et deux petits - qui pourraient fonctionner ensemble pendant un an ou deux. Il évoque aussi la possibilité pour chaque Conseil d'élire son propre président, là aussi pour une durée d'un ou deux ans. Il n'exclut pas non plus que le Secrétariat général du Conseil assure la présidence de certains groupes de travail.

Sachant que, au delà de douze membres, tout conseil d'administration a de la peine à prendre quelque décision que ce soit, l'ambassadeur britannique est partisan de plus de souplesse dans le fonctionnement des conseils de l'Union. Il croit possible de constituer, entre les pays membres, des groupes de travail formels ou informels, ce qui simplifierait la discussion générale et la prise de décision.

Premier intervenant à réagir aux analyses et aux suggestions présentées, **Bernard Vial** insiste sur un des points de son rapport introductif : le Conseil des ministres ne peut pas s'en remettre au Coreper pour préparer le Conseil européen. « Si les politiques ne s'impliquent pas eux-mêmes dans cette procédure, cela ne marchera pas », dit-il, en expliquant que cet engagement des politiques est indispensable aux deux niveaux, le national et l'europeen. « Il est très difficile d'empêcher les fonctionnaires d'un Etat membre de transformer tous leurs problèmes bureaucratiques en problème politique », observe-t-il, en rappelant son expérience de trois ans à la tête du Secrétariat général du Comité interministériel, et pour citer l'exemple d'un chef de service du ministère de l'Economie et des Finances qui décide qu'une dépense possible de 20

millions d'euro approuvée par un Conseil des ministres à Bruxelles est un problème politique tellement énorme qu'il ne peut être arbitré que par le premier ministre.

Vial remarque également que beaucoup d'intervenants, avec lesquels il est tout à fait d'accord, estiment que le système communautaire ne peut pas fonctionner convenablement si la Commission ne retrouve pas ce qui a été historiquement sa mission. « Le débat se situe donc entre ceux qui sont sur cette ligne et ceux qui penchent du côté de l'intergouvernemental », dit-il, en observant que le point commun entre les deux approches est précisément le Conseil puisque, pour les partisans de l'intergouvernemental, c'est le lieu où ils sont représentés par les membres de leur gouvernement et que pour les fédéralistes, c'est le cœur du mécanisme communautaire. « D'où, conclut-il, l'intérêt de se concentrer sur le bon fonctionnement du Conseil qui, dans toutes les hypothèses, est nécessaire ».

« Ce qui ressort le plus clairement du débat, c'est que les ministres des Affaires étrangères ont trop d'autres choses à faire pour s'acquitter de la tâche de coordination qu'on attend du Conseil des Affaires générales », constate de son côté **Keith Richardson** qui retient par ailleurs les points suivants :

- Le Conseil européen doit être au sommet de la pyramide,
- Il faut remettre une Commission forte au cœur de l'action communautaire,
- Les responsabilités du Conseil des ministres sont si diversifiées qu'il est difficile d'en dresser un organigramme simple, et ses responsabilités sectorielles, par exemple l'Ecofin, si importantes que la coordination ne peut se faire qu'à l'échelon des chefs de gouvernement.

A côté de ces tâches « verticales », Richardson retient aussi les tâches plus « horizontales » du Conseil :

- La coordination des politiques, notamment dans le pilier numéro 1, et en particulier celles qui ont une influence sur l'activité industrielle,
- L'activité proprement législative,
- La préparation du Conseil européen, dans laquelle la Commission et le Secrétariat général du Conseil doivent aussi jouer un rôle.

Pour s'acquitter de ces fonctions « horizontales », Richardson n'exclut pas qu'un ministre à temps plein puisse être le bienvenu. Enfin, à propos de la présidence, il observe que sa durée devrait passer de six mois à un an au moins et que le président devrait être choisi par ses collègues les autres premiers ministres.

Philippe de Schoutheete, lui, ne croit pas aux formules de présidences multiples ou de président élu. « La présidence a besoin d'un chef qui ait le contrôle des opérations, dit-il, et je ne vois pas comment le premier ministre d'un pays A pourrait le faire si l'Ecofin, par exemple, était contrôlé par un ministre du pays B et le conseil des Affaires étrangères par un autre pays... ». Pour lui, la bonne solution est de « vider la présidence d'une large partie de ses compétences actuelles » et de revenir à la situation de simple *chairmanship* qui était auparavant la règle : le président présidait, et c'était à la Commission de proposer agenda, arbitrages et compromis.

Les inconvénients de la rotation sont bien moindres lorsque la présidence limite ainsi ses ambitions, dit encore de Schoutheete qui note que la création du haut représentant pour la Pesc, la multiplication des représentants occasionnels (pour la Bosnie ou dans d'autres circonstances), ainsi que le renforcement du rôle du Secrétariat général, vont dans le bon sens puisqu'ils contribuent à désencombrer la Présidence.

Etienne Davignon conteste lui aussi que la rotation semestrielle de la Présidence soit une source d'inefficacité pour le fonctionnement des institutions européennes. Il est convaincu que le gouvernement qui assume la présidence, quelles que soient ses propres ressources, peut aujourd'hui compter sur celles du Secrétariat général pour dominer son sujet. Il note aussi que lorsque le rôle de président devient central, la

Présidence cesse d'être anonyme et il y voit beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. D'abord celui de susciter un esprit de concurrence entre les hommes comme entre les structures, ce qui dit-il ne va pas améliorer l'efficacité de l'ensemble. Ensuite d'exposer ces présidences plus longues aux aléas des crises gouvernementales nationales. Allonger le mandat du président, c'est restreindre inévitablement le nombre des pays dans lesquels on peut le choisir, dit-il, et si on le prend dans un grand pays, encore faut-il être certain qu'il puisse rester en fonction deux ans... Bref, il estime que faire de la Présidence un élément clé de l'efficacité, c'est rendre un mauvais service à la cause de l'Europe.

Comme Davignon, **Jacques Delors** ne croit pas que la réforme de la présidence soit « la bonne réponse » aux problèmes du moment. Mieux vaudrait, dit-il, « soulever le capot de la voiture Union européenne et voir comment on pourrait en améliorer le fonctionnement ». Il invite cependant les participants à poursuivre le débat - ne serait-ce que pour l'évacuer - sur cette question de la présidence qui se pose, précise-t-il, au regard de trois critères d'inégale valeur : son efficacité, sa représentativité et la compréhension que peuvent en avoir les citoyens.

Il note pour sa part que l'existence d'un deuxième et d'un troisième piliers est venue compliquer les choses et que, chez les chefs de gouvernement, la tentation est actuellement de donner la priorité à de nouvelles tâches et à des innovations afin de marquer la personnalité de leur présidence. Il note aussi que le partenaire américain accordera plus ou moins d'attention à la Présidence européenne en fonction du pays qui l'occupe mais il le déplore et dit qu'il ne faut pas céder à cela. A une époque où la personnalisation du pouvoir se généralise, il note enfin que les citoyens ont besoin que l'Europe soit plus personnalisée et qu'il est difficile de l'ignorer.

Pour l'ambassadeur du Luxembourg à Paris, **Jean-Marc Hoscheit** la Présidence ne doit pas être démembrée ni multipliée car elle forme un tout qui a besoin d'un chef : « Du peloton au corps d'armée, dit-il, il faut qu'elle exprime une volonté d'ensemble. Sinon ce serait le chaos. Et cela d'autant plus que la procédure communautaire est très axée sur une filière de préparation structurée ».

Hoscheit invite à ne pas sous estimer la fonction d'innovation de la Présidence : « En apportant sa sensibilité et sa contribution, dit-il, chaque pays contribue à former une perspective européenne d'ensemble où chaque élément de la mosaïque compte ». Quant à la représentativité de la Présidence vis à vis du monde extérieur, il importe, observe-t-il, que le président en charge ne soit pas perçu comme le ministre du pays A ou du pays B, mais comme le représentant de l'Europe, avec ce que cela signifie en termes de puissance économique et politique ». Il insiste enfin sur une « communautarisation » de la Présidence qui ne doit pas être, dit-il, « un show national comme le concours de l'Eurovision », mais un service rendu à l'Union, en utilisant tous les mécanismes communautaires, en particulier les ressources du Secrétariat général.

Comme plusieurs des intervenants qui l'ont précédé, **Bourlanges** affirme « qu'on se flagelle à tort » sur la durée de la Présidence. Six mois, note-t-il, seraient insuffisants pour une présidence qui aurait des responsabilités d'ordre exécutif ou gouvernemental, mais ne le sont pas pour mener à bien un travail d'ordre législatif et faire aboutir trois ou quatre projets qui sont déjà sur le feu. Il y voit aussi « un excellent antidote à la tendance à la procrastination qui caractérise les institutions communautaires à l'heure présente ».

Y-a-t-il des remèdes à l'éclatement du Conseil ? demande Bourlanges qui ne se cache pas les inconvénients de cette polysynodie mais compte sur trois instruments pour en corriger les effets : la Commission, le Coreper et la Présidence. Il ne faudrait pas, dit-il, accentuer les forces centrifuges et, comme à plusieurs des intervenants qui l'ont précédé, il lui paraît essentiel que le chef de gouvernement en charge de la Présidence prenne en mains l'ensemble des dossiers pour mener et faire aboutir la négociation. Il fait part cependant des réserves que lui inspire la montée en puissance du Secrétariat général non pas, précise-t-il, dans la fonction qui est la sienne, celle de favoriser la prise de décision au sein du Conseil, mais en raison de sa tendance à s'ériger en administration concurrente de la Commission et il souhaite que soit clarifié le rôle de l'administration du Conseil.

Attention, enchaîne **Delors**, qui met en garde contre toute forme de « méfiance, de jalousie ou d'esprit hiérarchique » chez les principaux acteurs qui sont à Bruxelles. « Ils doivent avoir conscience de faire partie

d'une même famille, même s'il y a des disputes familiales », dit-il.

Pascal Lamy se range parmi ceux qui pensent qu'il ne faut pas chercher la solution du côté de la Présidence. Si c'est l'efficacité qui fait problème, dit-il, c'est du côté du Secrétariat général qu'il faut regarder. Si c'est la représentativité, du côté de M. Pesc qui a été créé pour cela. Si c'est la visibilité, on est également sur une fausse piste... Non, pour Lamy, c'est ailleurs qu'il faut regarder et il fait observer que toutes les questions fondamentales - la permanence, la cohérence et la capacité programmatique - relèvent de la Commission et du Conseil et non pas de la Présidence.

La Présidence n'est pas une institution anonyme vont faire remarquer les deux anciens secrétaires généraux du Conseil **Niels Erbsoll** et **Jürgen Trunpf** en insistant sur le rôle particulier du chef de gouvernement qui assure pendant six mois la présidence du Conseil européen. Erbsoll d'abord en évoquant ce travail très particulier du président qui consiste à faire le tour de ses collègues, souvent en se déplaçant lui-même, pour préparer le sommet européen, vérifier la position de chacun sur tel ou tel aspect de l'ordre du jour et évaluer les chances d'un accord ou les possibilités de compromis. « Rien, dit-il, ne peut remplacer ce processus tout à fait personnel ».

La qualité des relations qu'entretient le président du Conseil européen avec le président de la Commission et avec le secrétaire général du Conseil compte pour beaucoup dans la préparation de ces sommets, note de son côté Trunpf pour qui la règle des six mois est aussi difficile à modifier que celle qui veut que chaque Etat membre soit représenté au sein de la Commission. Cela dit, il estime que la représentation de l'Union à l'extérieur s'accommode mal de changements aussi fréquents mais il note que les remèdes existent, que le Comité monétaire, aujourd'hui le Comité économique et financier, n'a jamais changé de président tous les six mois et qu'il existe à présent un M. Pesc. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour la Défense ou pour le Comité politique ? demande Trunpf qui croit ainsi possible de combiner plus de continuité avec le maintien du système de rotation semestrielle.

Si le Comité monétaire n'avait pas la même présidence que le reste de la Communauté, intervient **Davignon**, c'était surtout pour montrer que les affaires monétaires et financières ne relevaient pas du système communautaire. Même remarque pour le Comité politique puisqu'il a fallu « une formidable bagarre pour obtenir que la présidence tournante des directeurs politiques soit la même que celle de la communauté » rappelle-t-il, en insistant sur le fait que cette différence de traitement ne reposait pas sur un souci de cohérence et d'efficacité, mais sur des raisons de fond.

A **Michael Jay** de constater ensuite que son « ballon d'essai » sur les présidences par équipes ou les présidences élues, n'a pas recueilli de consensus. Mais ne faudra-t-il pas, demande-t-il, trouver d'autres moyens pour atteindre ces objectifs ?

Jay se déclare d'accord avec ceux qui veulent réformer le Secrétariat général pour qu'il apporte un plus grand soutien aux présidences successives, en matière de politique extérieure notamment. Il note que le nouveau Comité de sécurité pourrait être présidé par le secrétaire général. Il invite par ailleurs à réduire le nombre de Conseils de ministres : « Seize Conseils différents, dit-il, c'est encore trop ». Il croit que les méthodes de travail peuvent être améliorées, en renonçant par exemple au système des tours de table, en réduisant le nombre de réunions et en faisant appel aux nouvelles technologies de l'information. Il croit aussi que la séquence des présidences peut être modifiée afin d'améliorer l'équilibre entre petits et grands Etats membres ou entre les membres fondateurs et les autres. On pourrait ainsi, dit-il, accroître la continuité comme la cohérence et, en opérant certains regroupements, substituer à un cycle de trois fois six mois une continuité de 18 mois.

Membre du Foreign Office britannique, **Angus Lapsley** va faire notamment deux remarques :

- Si les différents conseils choisissent chacun leur président avec des mandats supérieurs à six mois, le risque existe de personnaliser cette présidence au détriment de la cohésion générale,
- Les différents conseils travaillent de façon différente, et pour certains, tel le CAG, des formules spécifiques

peuvent se justifier.

D'une comparaison avec l'Otan qui lui paraît le type même de l'institution internationale qui marche bien grâce au leadership américain mais grâce aussi au Secrétariat général qui fait tourner la machine, **Carlo Scognamiglio**, sénateur italien et ancien ministre de la Défense, tire les enseignements suivants :

- L'Europe a besoin de leadership. Même si aucun pays ne peut jouer dans l'Union le rôle des Américains dans l'Otan, il y a d'autres formules. Voir le leadership franco-allemand pour la monnaie unique, ou franco-britannique pour la Défense.
- Dans les institutions de l'Union, le système de présidence semestrielle par rotation anéantit toute possibilité de leadership puisqu'il est impossible en 6 mois de proposer un projet et de le mener à bien. La seule façon d'y remédier serait donc d'élire un président, sur un programme d'idées, pour une durée d'un ou deux ans.
- Le fait que le Secrétariat général de l'Otan joue un rôle politique explique largement le bon fonctionnement de l'organisation. Il faudrait doter l'Union d'un Secrétariat du même type.

Ancien directeur à la Commission, **Horst Krenzler** rejette l'idée de transplanter un modèle conçu pour d'autres besoins, avec le risque de « transformer profondément l'équilibre de la Communauté ». Il est de ceux qui se méfient de réformes trop substantielles, comme le seraient une présidence de longue durée ou des présidences de groupe. Il préfère s'en tenir aux possibilités opérationnelles qui existent dans le système actuel, par exemple le recours à la présidence suivante pour décharger la présidence en cours dans un domaine où cette dernière est mal préparée pour intervenir.

Il insiste non seulement sur la préparation du Conseil européen, en attendant, dit-il, avec grand intérêt l'inventaire des méthodes de coordination dont le sommet d'Helsinki a prévu la publication, mais aussi le *follow up* des décisions arrêtées par le Conseil et, dans cette perspective, il n'écarter pas l'idée d'un ministre chargé spécialement, dans chaque gouvernement, de la coordination et du suivi des affaires européennes, sans retenir toutefois la formule d'un vice-premier ministre, à ses yeux, trop lourde.

Christine Roger, qui est le chef de cabinet du commissaire Michel Barnier, se déclare en faveur d'une évolution « pragmatique et à bas bruit ». Elle fait remarquer que la formule de présidence de groupe a déjà été expérimentée sous la forme de la troïka et qu'on en est revenu. Quant à l'élection, elle a l'inconvénient de personnaliser la présidence, ce que, dit-elle, il faudrait précisément éviter.

Au chapitre de la personnalisation, elle note que la pratique fait souvent du sommet lui-même non seulement le moment de vérité mais aussi « le moment de vanité » du chef de gouvernement qui le préside, avec la tournée des capitales qui le précède et les conclusions de la présidence qui le couronnent. Il lui paraît que sa préparation, souvent insuffisante, devrait commencer dès le début des six mois de présidence, éviter « toute forme d'affichage brutal » et faire appel aux contributions des autres institutions.

Améliorer le fonctionnement du Conseil ? Oui, dit l'ancien ministre des Finances français, **Edmond Alphandéry**, qui ne voudrait pas pour autant que l'on renforce le pouvoir du Conseil. Ni qu'on allonge à cette fin la durée de son mandat car, dit-il, « cela ne ferait qu'accentuer la part de l'intergouvernemental qui n'est qu'un des éléments du système institutionnel ». Que les ministres défendent dans les Conseils les intérêts de leur pays ne lui paraît pas blâmable à condition qu'une institution - qui ne peut être que la Commission - fasse briller « la petite flamme fédérale ».

« C'est, dit-il, une affaire d'équilibre. En cherchant à renforcer les pouvoirs du Conseil, le danger serait donc de réduire et d'éteindre le pouvoir de la Commission, alors que le problème central est de le consolider ».

Davignon, est convaincu, lui aussi, que ce n'est pas en allongeant la présidence ou en bricolant tel ou tel de ses mécanismes que le fonctionnement du Conseil sera amélioré dans les domaines où cela apparaît nécessaire pour faire avancer l'Union. Il rappelle que le problème posé au séminaire est celui d'une réforme de l'Union, telle qu'elle existe, c'est à dire sans modification du Traité. « Il est dangereux, dit-il, de vouloir

répondre trop tôt à des questions lorsqu'on manque encore de lignes directrices ». Il met aussi le projecteur sur « la forte tendance à limiter le pouvoir de la Commission, quel que soit le pilier concerné » et invite l'assistance à se demander si cela va dans le bon sens.

Jean Nestor, le secrétaire général de *Notre Europe*, demande de ne pas négliger le rythme très particulier de la décision communautaire, « un processus naturellement long et lourd, dit-il, parce qu'il est peu réactif et itératif », ce qui donne toute son importance à l'agenda.

Après avoir rappelé la remarque de Raymond Barre - l'Europe ne fait bien qu'une chose à la fois - Nestor observe que la lourdeur du processus de décision rend la maîtrise de l'agenda d'autant plus essentielle puisqu'il faut non seulement décider d'inscrire telle ou telle question, mais aussi prévoir de l'instruire de telle ou telle façon et arrêter une date pour aboutir. Il fait remarquer ensuite que la coordination n'a rien de naturel : « Coordonner, c'est amputer son propre pouvoir, dit-il, et on ne décide en Europe que lorsqu'on s'est contraint soi-même à le faire en inscrivant cette décision dans un agenda rigoureux ». D'où l'intérêt de bien repérer qui gère l'agenda puisque celui-là maîtrise du même coup la décision communautaire.

« Le Conseil européen, qui assure la continuité du travail communautaire, n'est pas vraiment maître de son ordre du jour », dit encore Nestor pour qui allonger la durée de la présidence, ne résout en rien la question d'une gestion plus cohérente de l'agenda puisqu'il faudra toujours articuler le travail entre une présidence et la suivante, quelle qu'en soit la durée. Faut-il alors confier, comme par le passé, la tâche à la Commission ? « Ce serait faire bon marché de la dimension intergouvernementale d'une partie de l'activité communautaire », affirme Nestor avant de conclure que l'instrument de la permanence et de la cohérence ne peut être, dans ces conditions, que le Conseil des Affaires générales.

Malgré les contraintes, la lourdeur de la procédure et les délais, des décisions importantes sont prises tous les jours à Bruxelles, fait observer l'ambassadeur **Hoscheit** qui s'émerveille que, dans une période historique somme toute assez courte, autant de choses aient pu être réalisées ou mises en chantier. Et de citer, avec le marché intérieur et tout le programme législatif qui l'a accompagné, la libéralisation de secteurs importants de l'économie, l'électricité, l'énergie, les transports, l'agenda 2000, sans oublier la politique de défense et de sécurité. Qu'on essaye d'améliorer le fonctionnement de la machine lui paraît donc tout à fait légitime mais le bilan de la production communautaire n'en est pas pour autant, « tellement insatisfaisant ».

En prenant l'après-midi la présidence du séminaire, **Etienne Davignon** propose de concentrer le débat sur le rôle du Conseil européen dont il rappelle que, à ses débuts (au milieu des années soixante dix), ce n'était qu'une réunion dans l'intimité, au coin du feu et sans conclusion, « qui devait permettre aux chefs d'Etat et de gouvernement de se concerter pour diriger un animal à l'égard duquel ils se sentaient plus ou moins confortables ».

« D'une certaine façon cela n'a pas changé » dit-il, avant d'évoquer l'habitude qu'ont prise les membres du Conseil européen de retenir les sujets qu'ils évoquent pour en assumer eux-mêmes la décision sans les sous-traiter à qui que ce soit.

Pour Davignon, il y a un décalage entre la perception que l'opinion publique a du Conseil, dans lequel elle voit l'instance directrice de l'Union, et une réalité beaucoup plus ambiguë qui l'amène à se demander quel rôle le Conseil pourrait jouer et quelle influence cela aurait sur la réforme institutionnelle en cours, dont la perspective de la voir déboucher au sommet de Nice, en décembre, lui paraît faible.

Davignon croit en effet que deux questions essentielles pour le développement de l'Union - les coopérations renforcées et les conséquences à tirer de l'élargissement - ne trouveront pas de solution à Nice et seront reportées d'une manière ou d'une autre. « Par voie de conséquence, ajoute-t-il, les autres ne trouveront qu'une solution intérimaire, parce que personne ne voudra s'engager sans savoir ce que sera l'étape suivante ». En mettant ce diagnostic sur la table pour mieux provoquer la discussion, il demande comment faire pour rapprocher la perception et la réalité, « étant entendu, dit-il que nous serons, comme cela a été souvent le cas, devant une démarche pragmatique, évolutive et non pas devant une démarche totalement satisfaisante du point de vue intellectuel ».

Le Conseil européen est-il susceptible d'inviter les ministres des Affaires étrangères à réformer le Conseil des Affaires générales de façon à mieux coordonner l'action de l'Union ? A cette question posée par **Beaudoin Bollaert**, rédacteur en chef au Figaro, Davignon ne croit pas que les ministres des Affaires étrangères soient désireux de reconquérir le pouvoir de coordination qu'ils avaient à l'époque de la Communauté. « S'ils l'étaient, dit-il, ils seraient peut-être capables de se réformer mais ils ne veulent plus jouer ce rôle et entendent ne s'occuper que des éléments traditionnels de la politique extérieure. C'est une donnée qu'il faut prendre en compte ».

Niels Ersboll rappelle la part prise par les ministres des Affaires étrangères dans la préparation de l'Acte unique et dans celle de Maastricht, ainsi que dans le paquet Delors ou encore dans la longue nuit où a été discuté le règlement de base des fonds structurels. On peut donc faire appel à eux en dehors de la politique étrangère stricto sensu, « à condition, dit-il, de ne pas leur demander l'impossible et de leur soumettre un dossier bien préparé ». Pour lui, ce sont d'abord des exécutants qui peuvent dire oui à certaines options ou, suivant l'importance du dossier, le transmettre aux chefs de gouvernement mais ce ne sont pas des *policy makers* et le système a cessé de bien fonctionner lorsque l'Union s'est élargie à plus de douze membres. A présent, dit-il, l'Union doit apprendre à penser en groupes de pays qui ont en commun certains intérêts. Ces groupes doivent être formellement reconnus, et agir en interlocuteurs de la Présidence et du président, étant entendu que chaque pays peut être membre de deux ou trois groupes différents.

En réponse à une remarque de Riccardi, Ersboll précise que cette formule de groupes n'a rien à voir avec le système des coopérations renforcées, dans lequel il voit une source de division entre les pays membres, qu'il juge extrêmement dangereuse. Il insiste, comme Lamy, sur le phénomène du nombre et sur le fait que le Conseil a déjà changé de nature en passant de 12 à 15. D'où sa formule des groupements naturels. « Dans une Europe élargie, si on veut avoir le moindre espoir de mener les affaires, il faut simplifier le processus qui permet d'arriver à un accord », dit-il, en rappelant qu'avant Amsterdam, les trois pays du Benelux l'avaient fait, et de leur côté, les Français et les Allemands aussi. « Aucune présidence au monde, ajoute-t-il, ne sera capable de rencontrer les chefs de gouvernement de trente pays. C'est physiquement impossible. Déjà, à quinze, cela ne marche plus ! ».

La force du Conseil européen, c'est de créer l'événement lorsqu'il se réunit, dit encore Ersboll, et ce qui affaiblit le Conseil des Affaires générales, c'est la routine de son fonctionnement qui lui permet de remettre la décision à prendre à une réunion ultérieure. « Si on perd la pression de l'événement, on perd quelque chose de très précieux », dit-il avant de conclure : « Un bon Conseil européen, c'est celui qui règle peu de choses mais les règle bien et une bonne Union est celle où les institutions prévues par le Traité jouent pleinement leur rôle ».

Le Conseil des Affaires générales peut varier dans sa composition en fonction des sujets qu'il traite, rappelle **Davignon** pour qui il importe de distinguer deux questions :

- Le Conseil européen doit-il être préparé par un Conseil au niveau ministériel ?
- Ce Conseil est-il composé par les ministres des Affaires étrangères ?

« C'est pourquoi, observe-t-il, le renouveau du Conseil des Affaires générales ne suppose pas nécessairement que les ministres des Affaires étrangères retrouvent le rôle qu'ils n'exercent plus de manière régulière depuis quelque temps ».

Robert Cox insiste sur le manque de coordination au niveau national. Si les ministres des Affaires étrangères ne sont plus en situation, si la formule d'un vice-premier ministre n'est pas souhaitable, et si les ministres des Finances éveillent la jalousie ou les suspicions de leurs collègues, dit-il, il faudra exercer « une pression politique » sur les gouvernements pour qu'ils arrivent mieux préparés sur la scène européenne, mais il n'en définit pas la nature. Il déplore d'autre part que les Etats membres n'aient plus dans la Commission la confiance qu'ils avaient autrefois et qui reste la condition d'un partenariat efficace avec le Conseil.

Rédacteur en chef à l'hebdomadaire *Le Point*, **Alain Dauvergne** constate que l'opinion publique ne connaît que le Conseil européen qu'elle identifie facilement et désigne sous le nom pratique de « sommet ». Il constate aussi que le Conseil prend en mains de plus en plus de choses et se réunit de plus en plus souvent, pratiquement une fois par trimestre. « Est-ce un mal ou est-ce un bien ? demande-t-il, et pourquoi ne pas envisager de réunir ce sommet plus souvent, une fois tous les deux mois par exemple, pour en faire ce qu'il est déjà dans l'esprit du public, le moment où les affaires de l'Union s'organisent et progressent ? ».

A quoi **Riccardi** objecte que le problème n'est pas dans la fréquence des réunions du Conseil européen mais dans la méthode qu'il pratique, intergouvernementale ou communautaire. « Il peut se réunir tous les mois, dit-il, mais s'il le fait avec la méthode intergouvernementale, rien n'est réglé ».

Pour **Davignon**, savoir ce qu'on attend du Conseil européen dépend beaucoup des sujets que traitera une Union élargie et il veut attirer l'attention sur la mutation qui est en cours. « Pendant longtemps, la tendance a été d'augmenter les compétences de la Communauté, mais cela va s'arrêter quelque part », dit-il, en dénonçant cette « rage réglementaire » qui veut par exemple que la qualité de l'eau de mer sur les plages soit réglée au niveau européen. Il croit, avec Lamassoure, que l'activité législative et réglementaire de l'Union ira en diminuant et que le rôle du Conseil des Affaires générales en sera modifié. Quid des rapports entre les différentes institutions ? demande-t-il. « Traditionnellement, il revient à la Commission d'interpeller le Conseil des ministres, mais dans les rapports entre le Conseil européen et la Commission, qui interpelle qui ? » dit-il, en observant qu'on est inévitablement ramené à la question de savoir ce qu'on attend de l'Europe.

Etant donné la nature très différente des situations dans une Europe à trente, Davignon ne croit pas qu'on pourra régler certains problèmes par des périodes de transition comme on l'a fait jusqu'à présent. D'où l'intérêt des coopérations renforcées. La philosophie fondamentale de l'Union veut qu'on n'oblige personne à faire ce qu'il ne peut pas, ou ne veut pas faire, ce qui est une des richesses, mais aussi une des difficultés de la construction européenne. Le problème se pose aussi dans le système des piliers mais, pour Davignon, il ne faut pas qu'une politique cesse d'être une politique de l'Union parce que tout le monde n'y participe pas. Il faut la doter d'une base juridique et de règles, et se méfier comme de la peste de toute forme d'improvisation pragmatique :

« Le pragmatisme, c'est l'instrumentation qu'on utilise pour arriver à un objectif agréé mais ce ne doit pas être l'improvisation au fil de l'eau de l'objectif qu'on veut atteindre », conclut-il en condamnant ceux qui, sous couleur de pragmatisme, évitent de se prononcer sur les motifs, les objectifs et les modalités.

Helen Wallace, directeur du *Sussex European Institute*, ne croit pas qu'on puisse demander aux ministres des Affaires étrangères de faire de la coordination. Il faut donc trouver un ancrage ailleurs. Elle ne pense pas non plus que la Commission soit l'interlocuteur du Conseil européen le mieux placé dans un certain nombre de domaines tels que les Affaires étrangères. Dans le cas des Affaires monétaires, dit-elle, ce devrait être la Banque Centrale. Dans d'autres cas, cela reste à voir.

Angus Lapsley souligne que la préoccupation première des membres du Conseil européen relève souvent de la politique intérieure pour laquelle les réunions sont devenues des événements importants. Un gouvernement est toujours mené par les événements et par ce qui se passe chez lui, note-t-il, avant de signaler que les contacts entre les bureaux des premiers ministres se sont beaucoup développés par-dessus les frontières au cours des deux dernières années : « Non seulement leurs collaborateurs se parlent tous les jours, mais ils s'envoient des e-mails quotidiens », dit-il. Ceci traduit une certaine maturité de la politique européenne.

A l'aise dans le court terme, le Conseil européen l'est beaucoup moins lorsqu'il s'attaque à des problèmes de stratégie à moyen terme, par défaut d'apport intellectuel dans la recherche des solutions. C'est une des préoccupations de Tony Blair. Une solution pourrait être de mettre à la disposition du Conseil européen un petit groupe de planificateurs, qui travaillerait dans le même esprit que la cellule de prospective de la Commission pendant les années quatre vingt dix, et réunirait des gens venant aussi bien du Secrétariat que de la Commission ou d'ailleurs.

Pour **Niels Erbsoll**, la voie est libre pour les coopérations renforcées dans les domaines qui relèvent de l'intergouvernemental. « Quand il s'agit de politique étrangère, de défense ou même de coopération entre les polices, il n'est pas nécessaire que tous les pays participent de la même façon, mais il en va différemment dans le domaine communautaire », dit-il, en affirmant que dans l'Union élargie, les négociations et les problèmes de fonctionnement porteront surtout sur ce domaine-là. Lui-même souhaite que les matières qui relèvent des deuxième et troisième piliers soient réintégrées dans les affaires communautaires.

En ce qui concerne l'Union économique et monétaire, la philosophie du Traité voulait que tous les pays y participent. C'est à cause d'un « accident de parcours », rappelle Erbsoll, (la hâte de Kohl qui n'a pas voulu s'en remettre à l'automatisme de la décision au bout d'un délai de deux ans) que la Grande-Bretagne et le Danemark ont gardé la possibilité de décider plus tard. « Une grande erreur de leur part », commente-t-il.

Dans le domaine de l'UEM, intervient **Davignon**, on suppose que c'est une obligation pour les Etats d'y participer dès que les conditions sont réunies. La situation aujourd'hui n'en est pas moins ambiguë : S'il est vrai que la Grande-Bretagne et le Danemark peuvent légitimement rester en dehors s'ils le souhaitent (parce qu'ils ont négocié des dérogations), Davignon relève que, ce n'est pas le cas de la Suède, dont la décision de participer ou non a été laissée à sa seule convenance et que c'est exactement la situation qui risque de se reproduire dans le cas de l'élargissement.

De son côté, la formule des coopérations renforcées (dont le nom ne lui paraît pas idéal), suppose que « la réciproque de ne pas obliger est de ne pas empêcher », dit Davignon, qui ajoute : « Il s'agit d'éviter la situation de blocage dans laquelle celui qui dit « non » gagne par rapport à celui qui est brave et qui dit « oui »... Le recours à la majorité, c'est l'élimination de la prime à dire non ».

A Riccardi qui lui demande si tout le monde est d'accord sur l'idée que lui-même se fait des coopérations renforcées, **Delors** rappelle que « les autorités françaises » (c'est à dire le tandem président de la république-premier ministre) n'ont adhéré qu'au printemps dernier à l'idée de les faire figurer dans le programme de réformes de la CIG, et que c'est le seul point commun avec les vues européennes que lui-même a développées.

Sa proposition d'une « avant-garde » est différente des coopérations renforcées et il explique : « Je ne pense pas qu'une Europe à 27 ou 28 pays puisse continuer dans le droit fil de ce qui était le projet initial des pères de l'Europe que je considère toujours valable, même s'il est exact qu'il faut l'adapter. Mais pour le mener à bien, une avant-garde est nécessaire, sauf à faire attendre d'une manière excessive nos frères de l'Est à la porte de l'Europe, ce qui serait une faute politique ». Dans cette perspective, les coopérations renforcées ne sont pour lui qu'une manière de conduire la réflexion sur cette avant-garde, qui n'aurait pas de sens si on considérait que le projet initial des pères de l'Europe a fait son temps. « C'est un vrai débat auquel il faut être constamment ouvert, même lorsqu'on a déjà une position sur cette question ».

Qui nous garantit qu'il n'y aura pas d'autres accidents de parcours que ceux signalés par Erbsoll avec la Grande Bretagne et le Danemark ? demande Horst Krenzler en observant que si les coopérations renforcées ne se font pas dans le cadre institutionnel de l'Union, elles se feront complètement à l'extérieur, avec le risque que le cadre communautaire apparaisse de moins en moins adapté à la situation européenne. D'où son plaidoyer pour alléger les conditions que le Traité d'Amsterdam a mises à leur exercice.

Etant donné les changements intervenus dans le rôle et le fonctionnement du Conseil européen depuis le coin du feu de ses origines, pourquoi ne pas formaliser son existence en lui donnant dans le Traité toute la place qu'il occupe aujourd'hui dans la réalité européenne ? Krenzler a le sentiment qu'on résoudrait par-là la question de l'interlocuteur. « La Commission pourrait retrouver en face de lui son rôle normal, dit-il, et le rôle du Parlement vis à vis du Conseil européen changerait également ».

Pour l'ancienne commissaire italienne **Emma Bonino**, il est évident que la nature du Conseil européen a profondément changé depuis ses origines, ne serait-ce que parce qu'un tel Conseil ne fonctionne pas à quinze comme il le faisait à moins. Une partie de ses délibérations est inévitablement consacrée à l'actualité,

dit-elle, ce qui ne pose pas de problème. En revanche, la question est de savoir qui prépare pour le Conseil les dossiers de longue haleine. Mme Bonino estime que le plus sage serait de les confier à la Commission, au moins pour toutes les matières que le Traité réserve à cette dernière, les dossiers correspondant à la partie intergouvernementale pouvant être traités par la Présidence en exercice et par le Secrétariat général du Conseil.

L'existence des différents piliers est la source d'une difficulté fondamentale sur l'unicité des procédures, insiste à son tour **Davignon** et cela pose la question du rôle de la Commission dans ses rapports avec le Conseil européen. « Le Conseil fait une pétition de compétences qu'il s'empresse de ne pas réaliser, observe-t-il, et il est d'autant plus susceptible sur ces compétences qu'il ne les exerce pas ».

Reprenant la question de Krenzler - Ne faut-il pas mettre le Conseil européen dans le Traité, avec les attributions qui sont aujourd'hui les siennes ? – Davignon remarque qu'il ne faut pas oublier de voir ce que cela implique dans la préparation des délibérations et des décisions des chefs de gouvernement. « Lorsque le Conseil fonctionne dans le contexte communautaire, la procédure est là. On l'utilise ou on ne l'utilise pas, mais il y en a une », dit-il, en rappelant que c'est le mandat donné à la Commission par le Traité de Rome qui a fait que les choses ont été mises en place. « Mais si le Conseil opère dans un contexte multilatéral et si sa préparation n'est pas organisée et responsabilisée, poursuit-il, cela veut dire qu'il ne sera pas préparé du tout. Alors, comment créer la contrainte sans laquelle la diplomatie multilatérale n'a rien sur la table et préparer les chefs de gouvernement à prendre une orientation ? ».

Pour **Delors**, ce qui est en cause, c'est bien l'avenir du modèle communautaire traditionnel. « Alors, dit-il, si nous reconnaissons que le Conseil européen est devenu la pièce essentielle, essayons de concevoir autour de lui un système, en nous demandant qui va assurer sa préparation et surtout l'exécution de ses décisions ».

Delors constate que le Conseil européen évolue dans la direction d'un G 7 avec ses multiples instances de préparation, et il met en garde ceux qui se proposent d'ajouter encore des pièces : « A trop vouloir ajouter ou perfectionner, dit-il, on condamne le modèle communautaire... N'oublions pas que les chefs d'Etat ne sont jamais aussi contents que lorsqu'on leur pose peu de questions ».

Si le système apparaît dépassé, il faut le dire clairement, insiste-t-il, mais si on décide de ne pas le changer, alors il faut chercher à régénérer le modèle communautaire.

« L'air du temps n'est pas bon » poursuit-il, en relevant que c'est la première fois, en période de retour à la prospérité économique, que l'Union ne pense à aucun projet commun, et en déplorant des cas d'obstruction de la part des ministres qui ne prennent pas en compte les recommandations des chefs de gouvernement. Et de citer le cas de la politique d'immigration que le Conseil européen a retenue, à laquelle la Commission a consacré un rapport, mais que les ministres ont délibérément négligé.

Christine Roger pense, elle aussi, qu'il faut simplifier le système et ne pas en rajouter. « Le Conseil européen, dit-elle, est là pour donner des orientations et pour arbitrer. Il n'est pas là pour discuter. De son côté, le Conseil des Affaires générales est là pour décider et non pas pour se livrer à des tours de table ».

Alphandéry applaudit lui aussi aux remarques de Delors : « Régénérer la méthode communautaire ou changer de système, c'est la vraie question », dit-il, en invitant à renforcer la dimension communautaire et surtout à ne pas détruire ce qui existe. « Le problème de fond est moins dans l'amélioration du fonctionnement du Conseil que dans le rétablissement de l'autorité de la Commission », dit-il encore en suggérant de regrouper les trois piliers au sein de la Commission et de donner plus de légitimité et d'autorité à son président.

Ersboll, on le sait déjà, est partisan, comme le souhaite Delors, de régénérer le système communautaire. Il s'inquiète par ailleurs de voir les ministres de l'Intérieur et de la Justice exiger des pays d'Europe centrale et orientale, candidats à l'entrée dans l'Union, une politique des plus strictes à l'égard des pays limitrophes situés plus à l'Est, alors qu'il faudrait réfléchir, plus largement, à une politique européenne de voisinage. Il pense que c'est à la Commission d'explicitier devant le Conseil européen les connexions entre telle ou telle

action dans un domaine particulier et ses répercussions sur l'avenir de l'Union.

« Je ne crois pas, conclut-il, qu'on puisse trouver un seul argument pour laisser l'initiative du dialogue avec le Conseil européen à quelqu'un d'autre que la Commission, et éventuellement à Javier Solana », ajoute-t-il, en souhaitant la création d'une fonction semblable à celle du haut représentant pour la Pesc dans le troisième pilier « afin de faire contrepoids à la trop grande influence qu'exercent les pays membres ».

« Tant qu'on était dans un système à un seul pilier, la mécanique était claire, **enchaîne Davignon**. Même lorsque la Commission ne faisait pas tout, il n'y avait pas d'ambiguïté sur la procédure. Aujourd'hui, la Commission est mieux placée pour demander le maintien de sa responsabilité et de sa capacité à exécuter dans les domaines qui étaient traditionnellement les siens que dans les domaines où la compétence de l'Union est récente ».

- Pour les affaires économiques et monétaires, Davignon constate que la compétence de la Commission n'a pas été reconnue. Le monétaire, pour de bonnes raisons, a été sous-traité ailleurs mais, dans le domaine économique, ce n'est pas réglé. La représentation extérieure de l'Union, dans des matières qui ne relèvent pourtant que du premier pilier, n'est pas ce qu'elle pourrait être et il en regrette les effets sur « la lisibilité et sur la légitimité de l'action de l'Union comme telle ».

- Quid des domaines où la responsabilité de la Commission n'est pas exclusive ? s'interroge-t-il en signalant la tendance au sein de la Commission à ne rien faire lorsqu'on ne peut pas tout faire. Ce genre de bouderie lui paraît peu efficace et par conséquent condamnable, et d'autant plus dangereux que, sans toucher ouvertement à ses pouvoirs (pour cela, il faudrait modifier le Traité), ministres et chefs de gouvernement peuvent sans peine ignorer les contributions de la Commission en les faisant passer à la trappe d'une soi-disant réflexion. Pour sortir de cette ornière il propose d'interpeller à la fois le Conseil européen et la Commission pour leur faire dire ce qu'ils attendent l'un de l'autre. Ce serait, dit-il, une façon de relancer une dynamique et de manifester que si tout ne peut pas être comme avant, les choses ne peuvent pas non plus rester en l'état.

Comme Delors, Davignon est préoccupé par l'absence d'ambitions européennes des dirigeants actuels alors, dit-il que « la situation économique ne justifie pas que, par crainte de ce qui pourrait arriver, on mette moins en commun qu'on ne le faisait auparavant ». En ce qui concerne l'organisation de l'Union, il demande que l'on tire les conséquences des réformes qui ont été mises en place et que l'on se prépare aux réformes supplémentaires que l'on doit faire par rapport à la suite.

Pour lui, l'essentiel reste le rôle du Conseil européen par rapport à l'ensemble des tâches qui lui reviennent sur chacun des trois piliers. « Qu'attend le Conseil ? Que veut-il ? Et qu'attend-on de lui ? ». Quant au débat sur le rôle de la Commission, il observe qu'il existe depuis que la Commission elle-même existe, mais la Commission, dit-il, s'interroge trop aujourd'hui sur ce qu'on attend d'elle, prêtant ainsi le flanc à ceux qui voudraient diminuer son pouvoir. « Les Etats membres ont besoin de la Commission quand ils ne savent pas eux-mêmes comment s'en sortir tout seul... A la Commission d'occuper le terrain et d'interpeller autour d'elle avec prudence » affirme-t-il en jugeant « extrêmement dangereuse » la poursuite du débat sur la place qui doit être la sienne dans la nouvelle Europe.

Revenant à la question centrale posée au séminaire - le bon fonctionnement du Conseil des ministres et sa capacité à préparer les délibérations du Conseil européen avec les contraintes d'actualité qui sont les siennes - **Delors** tire du débat la conviction que l'on peut rénover le Conseil des Affaires générales sans bouleverser pour autant les institutions, à condition de le distinguer des Affaires étrangères et de le composer de ministres coordinateurs, ayant la confiance de leur chef de gouvernement, sans qu'il soit nécessaire pour autant d'en faire des vice-premier ministres.

« Ce serait, dit-il, le petit coup de pouce qui permettrait au système de recommencer à fonctionner en lui apportant le lubrifiant dont il a besoin ». Les ministres se retrouveraient chaque semaine à Bruxelles pour faire le point de l'agenda. Cette réorganisation devrait amener la Commission à s'interroger sur le nombre de textes qu'elle produit et les représentants permanents à retrouver la maîtrise de tous les groupes de travail.

« Pas question donc de révolution copernicienne », dit Delors qui situe la réforme dans les limites de la problématique actuelle et appelle « à créer un déséquilibre mobilisateur et dynamique ». Il demande que l'on tienne compte de l'existence des trois piliers, se félicite au passage de progrès « prometteurs » en matière de défense comme dans les affaires intérieures et les affaires de justice et affirme que, si la méthode communautaire fonctionne bien, le changement de président tous les six mois n'a rien de catastrophique. Il rappelle enfin que le Conseil européen figure à présent dans le Traité et qu'on lui doit des avancées significatives. Si on veut aller plus loin et lui voir exercer d'autres fonctions que celles de donner l'impulsion et de tracer les grandes orientations, dit-il, cela implique que l'on passe de la formule du traité à celle d'une constitution et que l'on sache comment et devant qui le Conseil devra rendre compte de son action.

Dernier intervenant, **Moscovici** se dit largement d'accord avec ce que vient de dire Delors. Comme lui, il pense qu'il faut séparer le Conseil des Affaires étrangères, dont les ministres travailleraient à l'occasion avec les ministres de la Défense, et le Conseil des Affaires générales qui traiterait de tous les autres sujets. Dans leur gouvernement, les ministres chargés des Affaires générales devraient être, au minimum, membre du cabinet et avoir le contrôle des mécanismes intra-gouvernementaux, en France celui du SGCI (Secrétariat général du Comité interministériel).

Encore reste-t-il à convaincre les ministres des Affaires étrangères d'abandonner les tâches qu'ils ne sont plus en mesure d'assumer. Pour cela, Moscovici propose deux arguments :

- Si on ne le fait pas, le conseil des Affaires générales ne fera plus rien de bien dans aucun domaine.
- Ce seront les ministres des Finances qui prendront la relève, ce qu'ils ont déjà commencé à faire en évoquant à l'Ecofin à plusieurs reprises les affaires intérieures et les affaires de justice ainsi que l'élargissement.

Moscovici juge indispensable une réforme profonde de la Commission. Il est partisan de renforcer le rôle de son président, mais il ne croit pas que la Commission puisse servir de gouvernement européen et il est attaché à la distinction entre le pilier communautaire et le pilier intergouvernemental.

Sur les inconvénients de la présidence tournante, il ne voit pas d'alternative évidente au système actuel tout en estimant qu'il y a là matière à réfléchir. Le système des coopérations renforcées, qu'on se propose d'améliorer au sommet de Nice, en décembre, peut aider à cette réflexion puisque, dit-il, il devrait conduire à distinguer la présidence de chacune des coopérations envisagées de la présidence tournante de l'Union. Moscovici espère que l'on aboutira à modifier la formule des coopérations renforcées en réformant à la fois leur mode d'ouverture et leur fonctionnement.

Quant au Conseil européen et à sa préparation, « il vaut mieux ne pas alourdir sa charge au point de le casser », dit-il, en estimant que c'est au Conseil des ministres - sous ses deux formes, Affaires étrangères et Affaires générales - de faire, avec la Commission, ce travail de préparation.

Une chaîne de commandement pour l'Europe

Recommandations adoptées par le Comité Européen d'Orientation de Notre Europe, à la suite des travaux du séminaire

Le risque d'une Europe sans pilote

Au fil des révisions des Traités, l'organisation de l'Union européenne s'est profondément modifiée. En particulier, le Conseil européen est devenu l'organe suprême d'impulsion et d'orientation politique. Cette novation, que justifie l'imbrication croissante des politiques nationales, européennes et internationales, est irréversible. Non seulement les chefs d'Etat et de Gouvernement n'entendent pas renoncer à ce rôle mais, pour l'opinion publique, leurs réunions constituent les temps forts de la vie politique de l'Union. En

revanche, les conséquences de cette évolution sur l'organisation des travaux de l'Union sont loin d'avoir été tirées.

S'il entend assurer pleinement sa fonction d'orientation stratégique, il faudrait au Conseil européen un ordre du jour limité aux questions essentielles, une bonne préparation de ses travaux, une véritable discussion politique, des conclusions lisibles par l'opinion. Il doit aussi disposer d'un relais au niveau du « triangle institutionnel » car un organe qui ne se réunit qu'à intervalle de quelques mois, n'est pas en mesure d'assurer des tâches de pilotage au quotidien.

Ces conditions ne sont pas remplies actuellement, et l'opinion ne s'y retrouve pas. L'Europe a besoin d'une chaîne de commandement efficace, et donc linéaire, qui lui fait défaut.

Refonder le Conseil des affaires générales

Dans une telle chaîne, le Conseil des Ministres devrait à l'évidence jouer un rôle central sous un triple aspect : la fixation et le suivi, en coopération avec la Commission, de l'agenda de travail de l'Union, qu'il s'agisse des décisions courantes ou de celles qui doivent remonter au niveau du Conseil européen ; la préparation des réunions des chefs d'Etat et de gouvernement et la mise en œuvre de leurs décisions. Or le Conseil est la « pointe du triangle institutionnel » instauré par le Traité de Rome qui s'est la plus émoussée. Il n'a pas su s'adapter à un triple défi :

- Un défi *fonctionnel*, lié à l'extension continue du champ communautaire, qui s'est traduit par une multiplication des formations du Conseil et des instances préparatoires. A côté de la fonction législative traditionnelle - le Conseil décide sur proposition de la Commission, le cas échéant en codécision avec le Parlement - s'est progressivement développée une fonction « gouvernementale » dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité, ainsi que des processus de convergence destinés à organiser la coopération des États dans des secteurs comme l'emploi ou la politique macro-économique.
- Le défi de la *complexité*, avec l'apparition de nouveaux acteurs institutionnels dont les rapports avec le triangle institutionnel ne répondent pas à un modèle précis. Au Conseil européen, déjà mentionné, se sont progressivement ajoutés le Parlement, dont l'intervention dans le cadre de la codécision tend à se généraliser, la Présidence semestrielle, qui revendique souvent une fonction d'orientation à laquelle les opinions nationales sont sensibles, la Banque centrale, jalouse de son indépendance, et plus récemment le Haut Représentant pour la PESC. Ce foisonnement d'acteurs ne rend pas seulement la politique européenne plus difficile à piloter : il la rend illisible pour l'opinion publique.
- Le défi du *nombre* : au fil des élargissements successifs, le « club » initial s'est transformé en une assemblée, sans que ses instruments de travail (tour de table, compromis de la Présidence) aient été adaptés à ce changement de nature.

L'extension attendue de la procédure des « coopérations renforcées » confrontera le Conseil à un défi nouveau : celui de la flexibilité, qui n'a pas encore trouvé de solution dans le cadre de l'UEM.

Dans sa formation actuelle, le Conseil affaires générales (CAG) n'est plus en mesure de répondre à ces défis multiples. Sa vacance tire vers le bas la Commission et le Parlement, dont le travail est rendu plus difficile par l'impossibilité d'un dialogue politique permanent avec le Conseil. Le risque est ainsi d'assister à une dégradation progressive du mode de gouvernance de l'Union, des procédures intergouvernementales dont ne sont garanties ni l'efficacité ni la transparence, tendant à prendre le pas sur la méthode communautaire.

En décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki a tenté d'apporter une première réponse à ce problème. Soulignant la dispersion grandissante des travaux du Conseil, il n'a guère proposé qu'une multiplication des procédures de coordination aux niveaux administratif et diplomatique. La question de la « chaîne de commandement » reste entière.

Nos propositions

1. Assurer le pilotage de l'action communautaire

La continuité est un élément essentiel de l'efficacité - et donc de la crédibilité - des politiques européennes. L'expérience a montré que l'Europe était en mesure d'agir de façon plus efficace lorsqu'elle réussissait à se doter d'objectifs précis et de programmes de travail couvrant plusieurs années. Le pilotage de l'action communautaire exige donc la combinaison d'une capacité d'analyse et de proposition et de l'autorité nécessaire pour relayer, aux différents étages de la machine institutionnelle, les orientations décidées en commun.

Pour certains, cette fonction essentielle devrait être assurée par une Présidence du Conseil plus durable. Il faudrait alors doter cette Présidence de moyens spécifiques et poser la question des rapports entre une présidence renforcée et l'ensemble des Etats membres. Ce serait inévitablement remettre sur le tapis la question de l'équilibre entre Etats, source de tant de frictions dans la CIG en cours.

Il nous paraît plus raisonnable de prendre acte du rôle grandissant qu'a acquis le Conseil européen et de définir les modalités qui doivent lui permettre d'exercer efficacement sa fonction d'orientation.

C'est donc au couple Commission-CAG réformé, sous le contrôle du Parlement européen, que doit revenir le soin d'assurer la préparation et le suivi des orientations définies par le Conseil européen. La préparation programmatique reste la mission naturelle de la Commission, dont il importe de sauvegarder la capacité d'initiative, en étroite collaboration avec le Conseil. Pour sa part, le CAG réformé doit, au premier chef, assurer la cohésion de l'action communautaire.

2. Instaurer une instance politique de coordination

L'organisation actuelle du CAG fait jouer aux ministres des affaires étrangères un rôle de premier plan dans la coordination des politiques européennes. Toutefois, le développement de la PESC leur laisse peu de loisirs. En outre, la fonction de coordination qui leur incombe procède d'une vision dans laquelle les politiques européennes relèvent de la politique étrangère, ce qui n'est plus vraiment le cas. C'est pourquoi il est maintenant nécessaire de confier la coordination des politiques européennes à une nouvelle formation du Conseil, distincte des réunions des Ministres des Affaires Étrangères.

Ce nouveau CAG serait chargé d'établir et de piloter l'agenda politique européen. Conjointement avec la Commission, il devra coordonner les travaux du Conseil des Ministres, préparer les réunions du Conseil européen et surveiller la qualité de la production législative communautaire. Il ne s'agit nullement en l'occurrence de centraliser l'ensemble de la législation communautaire dans les mains du CAG, mais plutôt de lui conférer un droit de regard sur l'ensemble des travaux du Conseil, de façon à relayer à ce niveau les orientations définies par le Conseil européen. A ce titre, il lui appartiendra notamment d'inciter les formations spécialisées du Conseil à l'action, lorsqu'elles tendent à perdre de vue les décisions des Chefs d'Etat et de gouvernement ou, au contraire, de les inviter à s'abstenir d'initiatives qui ne rentreraient pas dans les priorités arrêtées par ces derniers.

Etant donné l'ampleur de la tâche et la nécessité de prévoir le cas échéant des possibilités de réaction rapide, une forte disponibilité sera requise des membres de ce CAG nouvelle manière. Aux États membres d'y désigner, en fonction de leur organisation interne, mais à des niveaux homogènes de responsabilité, les Ministres les mieux à même de remplir cette fonction. Il n'est pas nécessaire pour cela d'envisager des « super-ministres », habilités à rendre des arbitrages sur les décisions de leurs collègues : il suffit qu'ils aient la possibilité de faire appel à l'autorité du Chef du gouvernement ou d'actionner les mécanismes de coordination interministérielle qui existent au niveau national.

3. Priorité au politique

La réforme qui est proposée a le grand avantage de ne pas nécessiter de modification des Traités. Elle pourrait donc être mise en place sans tarder.

Il serait prématuré d'arrêter le détail du fonctionnement du Conseil et de ses instances préparatoires.

C'est le CAG refondé qui devra réexaminer l'organisation du Conseil, définir les méthodes de travail adaptées aux missions de l'UE, s'interroger sur la pertinence des divers Comités prévus par les Traités. L'important est que cet échelon politique crucial entre le Conseil européen et le COREPER soit mis en place et dispose de l'autorité nécessaire.

En établissant une chaîne de commandement claire, les gouvernements ont ainsi la possibilité d'accroître la visibilité des processus décisionnels européens, tout en donnant au citoyen l'assurance que les grands problèmes du moment trouveront une réponse, mais aussi que les décisions seront suivies d'effet. Ce surcroît d'efficacité et de transparence ne peut que contribuer à renforcer la qualité du débat politique européen.

Annexe 1 – Participants au Séminaire du 4 Septembre 2000

- Edmond Alphandéry - Président du conseil de surveillance de la CNP Assurances
- Jean-Louis Arnaud - Journaliste - collaborateur de "Notre Europe"
- Baudoin Bollaert - Journaliste - Le Figaro - Paris
- Emma Bonino - Députée européenne - Ancien commissaire européen
- Jean-Louis Bourlanges - Député européen
- Henri de Bresson - Journaliste - Le Monde - Paris
- Paolo Cecchini - ancien Directeur Général à la Commission européenne
- Robert Cox - trustee "Les Amis de l'Europe"
- Pier Virgilio Dastoli - Secrétaire Général du Mouvement Européen International
- Etienne Davignon - Président des "Amis de l'Europe"
- Alain Dauvergne - Journaliste - Le Point - Paris
- Renaud Dehousse - Universitaire - Directeur du Centre Européen de Sce Po
- Jacques Delors - Président de "Notre Europe"
- Françoise de La Serre - Universitaire au CERI
- Philippe de Schoutheete - Ancien représentant permanent de la Belgique
- Niels Erbsboll -Ambassadeur - Ancien Secrétaire Général du Conseil
- Catherine Gernay - Directrice "Evolution Management" - Bruxelles
- Jutta Hergenhan - Chargée d'études à "Notre Europe"
- Jean-Marc Hoscheit - Ambassadeur du Luxembourg à Paris - Ancien représentant permanent
- Michael Jay - Ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris - Ancien directeur du Cabinet Office
- Horst G. Krenzler - Ancien directeur à la Commission Européenne
- Alain Lamassoure - Député européen - Ancien ministre des Affaires Européennes
- Pascal Lamy - Commissaire européen
- Angus Lapsley - Foreign Office - Londres
- René Leray - Chargé d'études à "Notre Europe"
- Giles Merritt - Directeur des "Amis de l'Europe"
- Pierre Moscovici - Ministre des Affaires Européennes
- Jean Nestor - Secrétaire Général de "Notre Europe"
- Fiorella Padoa Schioppa Kostoris - Professeur à l'Université de Rome - Présidente ISAE
- Jean-Christophe Ploquin - Journaliste - La Croix - Paris
- Paolo Ponzano - Directeur Secrétariat Général de la Commission Européenne
- Jean-Louis Quermonne - Professeur émérite aux IEP de Paris et de Grenoble
- Paul Révay - Directeur de la Commission Trilatérale Europe
- Ferdinando Riccardi - Journaliste - Directeur de l'Agence Europe - Bruxelles
- Keith Richardson - "Les Amis de l'Europe"
- Christine Roger - Chef de Cabinet de Michel Barnier

- Carlo Scognamiglio - Sénateur
- Jean-Claude Thoenig - Directeur de recherches au CNRS
- Jürgen Trumpf - Ancien Secrétaire Général du Conseil
- Bernard Vial - Ancien Secrétaire Général du SGCI
- Helen Wallace - Directeur du Sussex European Institute

Annexe 2 – Rapport introductif présenté par Bernard Vial, ancien secrétaire général du SGCI

juillet 2000

Cette présentation résulte de la lecture des documents disponibles, d'un nombre limité d'entretiens avec des personnalités ayant une expérience pratique du fonctionnement du Conseil, et de quelques réunions d'un groupe de travail interne à Notre Europe. Si le travail de synthèse est par nature subjectif, les différentes propositions et analyses qu'il contient ne sont pas personnelles à l'auteur.

Le rôle et le fonctionnement du Conseil ont fait l'objet, depuis deux ou trois ans, de très nombreux rapports émanant des institutions, de groupes d'experts ou d'agences des états membres.

Le Conseil européen lui-même s'est déjà saisi de la question, en reprenant, dans ses conclusions d'Helsinki, les principales recommandations de l'un de ces rapports : le rapport "Trumpf-Piris" préparé dans le cadre du Secrétariat du Conseil. Mais il paraît clair, plusieurs mois après, que les difficultés subsistent, notamment dans le fonctionnement du Conseil Affaires Générales. Cette situation invite à réexaminer le constat sur lequel s'est appuyé le Conseil européen et les conclusions qui en ont été tirées.

*

Il existe une assez grande convergence des diverses analyses sur le fonctionnement et sur l'avenir des institutions européennes. Tous les rapports et toutes les propositions, y compris les plus novatrices, s'accordent, à la fois sur les principaux éléments du diagnostic et sur le rôle central que doit jouer le Conseil dans leur résolution.

Il est clair que le fonctionnement des institutions, qui ne posait pas de problème majeur jusqu'au début de la dernière décennie, a été progressivement perturbé par le triple accroissement des tâches, des instances et des participants.

L'accroissement des tâches ne recouvre pas seulement leur évolution quantitative, sous l'effet de la "communautarisation" progressive des activités nationales. Il s'accompagne aussi d'un changement de nature d'une partie de celles-ci. Le Conseil, du moins dans certaines de ses formations, est chargé désormais, en plus de sa fonction législative traditionnelle, d'une autre fonction, qui ne consiste plus à adopter des règlements ou des directives, mais à piloter politiquement des processus de convergence. C'est de fait une fonction "gouvernementale". L'articulation de ces deux fonctions est l'une des sources des problèmes de cohérence rencontrés périodiquement.

L'accroissement du nombre des instances qui interviennent dans le processus de décision complique considérablement celui-ci, par rapport à la situation simple qui prévalait au départ, avec un exécutif et un législateur. Il ne découle pas seulement du fait que la codécision avec le Parlement, qui tend à devenir systématique, pèse de plus en plus sur le calendrier. Le processus de décision initial est également affecté : D'abord par la place de plus en plus importante que prend le Conseil européen, non plus seulement dans l'impulsion politique générale du développement de l'Union, mais dans beaucoup de décisions courantes. Ensuite par le rôle accru de la Présidence, qui tend à devenir une fonction collective au motif de la continuité nécessaire de son action. Elle tend à se substituer à la Commission dans la fonction de proposition par la voie de ses "compromis", pour d'autres domaines d'ailleurs que les seuls "nouveaux piliers". Avec le Conseil européen, elle devient progressivement plus "visible" que la Commission et le Conseil.

L'accroissement du nombre des participants, enfin, découle des élargissements successifs de l'Union mais également, et de façon au moins aussi préoccupante, de la prolifération des comités et groupes de travail

divers qui accompagne l'élargissement des tâches. Cette évolution permet d'associer de plus en plus d'acteurs nationaux à la construction européenne : elle n'a donc pas que des aspects négatifs. Mais elle pose un problème évident de charge de travail, bien analysé dans le rapport du Secrétariat du Conseil, pour ceux qui sont censés coordonner les travaux. Elle présente surtout un risque permanent pour la cohérence, la transparence des procédures et le contrôle politique du processus de décision.

Partant de ce constat, la plupart des analyses convergent pour considérer :

- que ces évolutions ne posent pas qu'un problème de fonctionnement pratique, mais un problème plus profond de "gouvernance". L'Union doit clarifier ses procédures de décision, non seulement en définissant plus précisément les responsabilités respectives des différents intervenants et en rendant leurs interventions plus transparentes, mais aussi en faisant en sorte que ses échéances et son calendrier de travail soient "lisibles". Rien sans doute n'est plus préjudiciable à la compréhension des activités et décisions de l'Union par ses citoyens que les situations dans lesquelles des questions émergent périodiquement sur le devant de la scène, pour disparaître ensuite dans des procédures de traitement obscures jusqu'à des échéances indéterminées.

- que l'une des clefs essentielles de ce problème est la maîtrise de l'agenda politique, à tous les niveaux du processus de décision.

- que cette clef est très largement dans les mains du Conseil. D'abord parce qu'il a, en tant que premier législateur et en liaison avec la Commission qui conserve l'essentiel du pouvoir de proposition, une responsabilité centrale dans la fixation du calendrier. Ensuite parce qu'il maîtrise les interfaces entre les trois piliers.

C'est clairement une partie au moins de cette logique qui a conduit le Conseil européen d'Helsinki à réaffirmer la nécessité de disposer, au cœur du système, d'une filière unique de coordination, commençant dans les Etats membres avec un dispositif interministériel de coordination et d'arbitrage, et se prolongeant, au niveau de l'Union, par le Coreper, le Conseil "Affaires générales" puis le Conseil européen.

Mais, plusieurs mois après Helsinki et malgré les efforts de la Présidence portugaise, le fonctionnement du Conseil "Affaires Générales" semble appeler les mêmes réserves, en particulier s'agissant de la disponibilité des Ministres des Affaires Etrangères pour assumer les tâches qui ne relèvent pas de la Politique Extérieure de l'Union. De plus, de l'intérieur même du Conseil européen, émergent des méthodes de préparation ("sherpas") ou des idées d'organisation (secrétariat spécifique du Conseil européen) qui paraissent a priori peu compatibles avec l'existence d'une filière unique de coordination.

Cette situation invite à réexaminer les conclusions d'Helsinki et le diagnostic sur lequel elles se sont appuyées.

*

Le rapport du Secrétariat Général du Conseil, qui répondait à un mandat probablement trop limité, et les conclusions qu'en a tirées le Conseil d'Helsinki, semblent poser deux problèmes principaux :

Tout d'abord le rapport ne tire pas complètement les conséquences de son propre diagnostic. Il analyse clairement les diverses raisons, politiques et pratiques, pour lesquelles les Ministres des Affaires Etrangères ne sont pas en mesure de maîtriser l'ensemble des domaines d'activité de l'Union, ni d'arbitrer les contradictions entre les diverses formations du Conseil, si nécessaire. Mais il exclut, sans examiner vraiment ses diverses variantes, la solution consistant à confier cette tâche à d'autres membres des gouvernements. Il table principalement sur la séparation des sessions ("Relations extérieures" et "Affaires générales") et sur l'amélioration des procédures de préparation en amont pour résoudre le problème.

Par ailleurs, il part de l'hypothèse qu'il existe de nombreux problèmes de cohérence, mais il ne les analyse pas. Il semble considérer qu'ils proviennent pour l'essentiel de la multiplication d'instances mal coordonnées

et du manque de cohérence des positions prises par les Etats membres.

Tout se passe en fait comme si les auteurs du rapport avaient conclu que, dans les limites de leur mandat, ils ne pouvaient pas préconiser d'autre solution que le maintien du Conseil Affaires Générales tel qu'il est. Dès lors, ils n'avaient pas d'autre choix que de tirer les conséquences de la faible disponibilité des Ministres des Affaires Etrangères en allégeant leur tâche et pour cela en renforçant la procédure de préparation en amont autour du Coreper. Cette conclusion conduit logiquement à mettre l'accent sur des mesures qui semblent viser surtout à faciliter le travail des représentants permanents, en limitant le nombre d'instances dont ils doivent suivre les travaux et en cherchant à imposer une plus grande cohérence des positions prises par leurs autorités nationales dans ces diverses instances.

Si l'on admet cette conclusion, en effet, il n'y a sans doute pas d'autre solution. Mais il est clair que celle-ci ne règle pas les principaux problèmes. Elle renvoie l'essentiel des tâches sur les niveaux non politiques de la filière de décision. Il est donc peu probable : D'abord qu'elle contribue à l'accroissement de la transparence. Ensuite qu'elle permette d'améliorer de façon significative la préparation des Conseils européens, pour laquelle l'une des difficultés essentielles est de trier les questions qui relèvent de ce niveau en raison de leur importance et de leur état de préparation, ce que les filières techniques ont rarement réussi à faire. Enfin qu'elle suffise à provoquer une plus grande cohérence des positions nationales, d'autant que l'on ne voit pas bien comment l'Union pourrait intervenir directement et efficacement dans l'organisation des procédures internes de ses membres.

*

Le meilleur moyen de progresser aujourd'hui est sans doute de se poser autrement la question en examinant, non pas comment améliorer la cohérence de l'ensemble sans demander davantage aux responsables politiques, mais au contraire comment les impliquer mieux dans des procédures plus transparentes.

Il nous semble que la réponse doit tenir compte de plusieurs éléments :

- Les problèmes de cohérence sont rarement des problèmes purement techniques, et ne peuvent pas être réglés seulement par une amélioration des procédures. Quelle procédure aurait pu éviter que le Conseil Ecofin refuse les moyens nécessaires pour la mise en œuvre des grands travaux communautaires, pourtant approuvée à plusieurs reprises par le Conseil européen ? En dernier ressort, il n'existe pas d'autre juge de la cohérence que l'opinion, et d'autre arbitre que les électeurs. La question de la cohérence renvoie à celle de la transparence.
- Les problèmes de cohérence ne découlent pas seulement de contradictions internes aux états membres et de la multiplication des procédures et des instances, qui ne sont que le révélateur de causes plus profondes. L'extension constante des domaines d'intervention de l'Union pose fatalement des problèmes d'interférence du même type que ceux constatés au niveau national. Mais les procédures de l'Union ne présentent pas la même réactivité que les procédures gouvernementales des états membres. Comme le soulignent tous les travaux faits sur ces questions, la maîtrise de l'agenda est la principale clef du problème.
- Les problèmes de cohérence ne sont pas seulement, ni même principalement, de la responsabilité du Conseil. Même si la Commission n'a pas le statut constitutionnel d'un gouvernement, elle est, pour l'essentiel des politiques de l'Union, l'exécutif de celles-ci. Le Conseil tient pour sa part le rôle du législateur, dans des conditions que les auteurs du Traité ont d'ailleurs volontairement rendues plus contraignantes que dans les Etats membres (pouvoir d'amendement limité). Dans aucun Etat, on n'attend du législateur qu'il veille à la cohérence de la politique menée par l'exécutif et des propositions que celui-ci lui soumet.
- La place prise désormais par le Conseil européen, non plus seulement comme instance d'impulsion politique générale mais comme enceinte de décision et d'arbitrage est une donnée de fait, qui découle fatalement de l'interpénétration sans cesse croissante entre les décisions de l'Union et les politiques nationales. Il y a bien longtemps que les questions européennes ne sont plus, pour les Etats membres, des questions de pure politique étrangère. Le Conseil européen en a tiré lui-même les conséquences, dans ses

conclusions d'Helsinki, en se situant comme le dernier niveau de la filière unique de coordination et d'arbitrage.

- Si l'on veut que le Conseil européen puisse remplir cette fonction d'instance suprême et que ses décisions restent lisibles par l'opinion et par le reste du monde, il est indispensable de le "protéger" en lui permettant de se concentrer sur l'essentiel. Cette protection suppose notamment que l'on trie, en amont du Conseil européen, les questions inscrites à son ordre du jour et que l'on prépare ses décisions. Mais on ne peut pas espérer que le Conseil européen acceptera que ses travaux soient ainsi préparés et encadrés par une procédure perçue comme technocratique : Il y a besoin d'un niveau politique effectif entre le Coreper et le Conseil européen. À défaut, celui-ci serait conduit à institutionnaliser progressivement des procédures autonomes de préparation qui risquent de ne pas améliorer la cohérence et la transparence de l'ensemble.

La première question qui se pose au séminaire est de savoir s'il admet les points de départ de cette analyse. Ses réflexions pourraient ensuite s'organiser autour des principaux thèmes ci-après.

I- Le Conseil Affaires Générales (CAG).

Les questions concernant son rôle, son organisation et sa composition sont étroitement liées.

- Comment gère-t-il l'agenda ?

Pour répondre aux préoccupations évoquées ci-dessus, le CAG doit exercer pleinement ses responsabilités en matière d'organisation, de suivi et de synthèse des travaux des différentes formations du Conseil et de préparation des sessions du Conseil européen. Il doit s'y impliquer directement et non les déléguer de facto à la Présidence ou au Coreper.

S'il semble exister un accord assez général sur ce point, il paraît néanmoins nécessaire d'en approfondir le contenu et les conséquences, notamment pour ce qui concerne :

- la période et le champ couverts par le CAG. La programmation des travaux ne peut probablement être efficace que si elle déborde largement la durée normale d'une présidence et si elle entre dans le détail de l'agenda des formations du Conseil, pour tout ce qui concerne en particulier l'organisation du traitement des questions qui relèvent de plusieurs d'entre elles ;
- l'étendue des pouvoirs du CAG par rapport aux autres formations, s'agissant de leur nombre, de leur composition et de leur propre calendrier ;
- les conséquences pour les Ministres. L'exercice complet de cette fonction exige d'eux une grande disponibilité, à la fois pour connaître suffisamment les questions traitées par les diverses formations du Conseil et pour participer en totalité aux réunions du CAG. Peut-on raisonnablement considérer que cela est encore compatible avec les autres charges des Ministres des Affaires Etrangères et qu'ils le feront effectivement sans déléguer en fait au Coreper l'essentiel du travail ?

- Un CAG rénové doit-il avoir une capacité d'arbitrage sur le fond entre les formations du Conseil ?

Tel est le sens notamment de la proposition visant à former le CAG de Ministres jouissant, dans leur gouvernement, d'un statut particulier ("Vice-Premier Ministre") qui leur permettrait, le cas échéant, de trancher entre des positions divergentes prises par leurs collègues dans les Conseils spécialisés.

Cette proposition a été récusée, dans le rapport du Secrétariat Général, au motif principal qu'elle interfère avec l'organisation interne des Etats membres et, dans certains cas, avec leur ordre constitutionnel. Mais elle pose à l'évidence d'autres problèmes. Peut-on envisager que les Chefs de gouvernements puissent (et acceptent de) déléguer à d'autres la responsabilité de trancher ces questions, tout particulièrement lorsqu'elles relèvent des fonctions régaliennes de l'Etat (Relations extérieures, Défense, Justice et Affaires Intérieures), et constituent ainsi un CAG qui deviendrait de fait un Vice-Conseil européen ?

Compte tenu de ces remarques, faut-il néanmoins approfondir cette proposition, sinon pour l'immédiat, du moins comme une possibilité à terme ? Ne faut-il pas surtout attendre des Ministres membres du CAG qu'ils aient, outre une grande disponibilité, la capacité politique d'identifier à l'avance les questions qui appelleront arbitrage, de faire prendre en temps utile les décisions nécessaires en participant activement au processus de décision national, et d'identifier et proposer celles qui méritent d'être évoquées au Conseil européen ?

- Quel peut être son rôle dans l'amélioration de la législation ?

Il existe un accord assez général pour considérer que la qualité et la cohérence de la législation communautaire se dégradent progressivement, en raison de la prolifération des règlements et directives.

Le CAG peut-il contribuer à lutter contre cette dégradation :

- en coordonnant la procédure législative, en particulier la participation des différentes formations du Conseil au "trilogue" avec le Parlement et la Commission ?

- éventuellement en devenant le "Conseil Législatif" de l'Union, chargé de valider en dernier ressort tous les textes, avec l'aide d'instances juridiques appropriées ?

- Quelles doivent être sa place et sa composition ?

La réponse est claire s'il est constitué de "Vice-Premiers Ministres". La question est plus ouverte si cette hypothèse n'est pas retenue.

Dans ce deuxième cas, il convient sans doute, au minimum : D'abord de distinguer les fonctions "Relations extérieures" et "Affaires générales", non seulement sous la forme de sessions distinctes du même Conseil, mais par des formations séparées. Ensuite de fixer des règles strictes pour imposer que les Etats ne soient représentés dans la formation Affaires générales qu'au niveau ministériel, à charge pour eux de s'organiser en conséquence.

Faut-il aller au-delà de ce minimum, pour garantir que les gouvernements feront le nécessaire pour être représentés de manière adéquate, au risque d'interférer de façon contreproductive avec leur organisation interne ? Faut-il par exemple parler d'un "Conseil des suppléants", ce qui prédétermine implicitement le statut de ses membres dans leur gouvernement ? L'idée de les faire résider à Bruxelles, sans doute efficace pour garantir leur disponibilité, est-elle compatible avec la place qu'ils devraient par ailleurs tenir dans les procédures gouvernementales de leur pays ?

II- Le Conseil : organisation et fonctionnement.

Plusieurs questions concernant le fonctionnement du Conseil (notamment celle des règles de majorité) sont à l'ordre du jour de la C.I.G. Cela n'interdit pas de les évoquer dans le cadre du séminaire, notamment en raison de leurs conséquences possibles sur les autres aspects, mais il conviendrait surtout de se centrer sur d'autres points :

- Faut-il limiter le nombre de formations du Conseil, et pourquoi ?

La décision a été prise à Helsinki. Doit-elle être considérée comme définitive, ou peut-on la réexaminer, du double point de vue de ses motifs et de ses conséquences ?

Qu'est-ce qui peut justifier cette limitation, en dehors du souci d'alléger la tâche des coordonnateurs ? Ses avantages, de ce point de vue, équilibrent-ils les inconvénients que risquent de présenter des formations à compétence très large ? Celles-ci ne risquent-elles pas, soit de diviser leur ordre du jour pour recréer de fait des sessions séparées, soit de fonctionner avec un nombre de participants préjudiciable à la qualité de leur travail ?

- Comment travailler avec un nombre de membres accru en assurant la continuité des travaux ?

Le diagnostic est clair, et généralement admis : Avec l'augmentation périodique du nombre de ses membres, la diversité croissante de leurs préoccupations et la multiplication des langues, le Conseil ne peut plus être le "Club" qu'il était au début. Il devient progressivement une petite assemblée législative, et n'aura probablement pas d'autre choix que d'adopter les méthodes de travail correspondant à cet état de fait.

Faut-il se limiter à ce constat, et compter sur le Conseil pour s'adapter au fur et à mesure, ou peut-on d'ores et déjà identifier des évolutions nécessaires à brève échéance pour ce qui concerne l'organisation des débats : Est-il possible d'interdire les tours de table, ou du moins de les limiter à des cas et des moments précis ?

Peut-on envisager d'organiser les prises de parole par "groupes d'états" ayant des positions analogues sur la question débattue ?

Peut-on identifier dès maintenant les conséquences possibles du développement éventuel de formes de "coopération renforcée" ? Conduiront-elles seulement à un alourdissement de la charge de travail en multipliant le nombre de réunions, comme on le constate avec l'Euro-11, ou à d'autres difficultés ?

Enfin, comment adapter l'organisation de la Présidence à ce nouvel état de fait, notamment en instaurant des présidences plus durables ou des présidences collégiales et, si oui, dans quels domaines ou pour quelles formations du Conseil ? Cette question est-elle vraiment essentielle ? Ne peut-on compter sur les institutions plus permanentes (Secrétariat du Conseil mais aussi Commission) pour aider à la continuité des travaux ?

- Comment limiter la prolifération des instances préparatoires ?

Cette préoccupation est, à juste titre, l'un des éléments essentiels du rapport du Secrétariat Général du Conseil.

Mais la solution n'est, à l'évidence, pas aisée. Ces instances sont souvent indispensables pour permettre de faire préparer les dossiers par les experts les plus qualifiés ou pour déléguer temporairement une partie du travail des Conseils aux proches collaborateurs des Ministres.

L'une des voies de solution ne pourrait-elle pas être de contrôler, non le nombre total de ces instances, mais leur fonction et leur pérennité. Seules par exemple celles inscrites sur une liste "positive" limitée, approuvée par le CAG et périodiquement actualisée, auraient un caractère permanent, les autres ne pouvant être créées que temporairement, par décision du Conseil concerné, avec un mandat précis et pour une durée limitée ?

- Quid du Conseil européen lui-même ?

Les méthodes de travail du Conseil européen ont été adoptées à l'époque où il intervenait essentiellement comme lieu d'impulsion politique générale de la construction de l'Europe.

Leur caractère largement informel est-il encore adapté dès lors que le Conseil européen est devenu également le lieu de décisions précises et l'instance suprême de coordination et d'arbitrage ? Ne conviendrait-il pas qu'il adopte des méthodes de travail plus proches de celles du Conseil, du moins pour tout ce qui ne relève plus de la seule impulsion politique et des orientations générales ?

III- Les rôles des divers intervenants

La place des autres institutions du "triangle" est un peu extérieure à l'objet du séminaire.

Mais celui-ci pourrait utilement aborder cette question. D'abord pour examiner si ses conclusions concernant le Conseil ont des conséquences manifestes pour les autres institutions. Ensuite, de façon plus générale, en se demandant si une partie des questions que l'on se pose aujourd'hui sur le fonctionnement de l'Union ne

découlent pas de l'évolution récente des rapports entre institutions, et si certaines ne se résoudraient pas d'elles-mêmes dans une situation de coopération plus approfondie et plus confiante entre elles, en particulier pour ce qui concerne le rôle de la Commission.

IV- La transparence démocratique.

Pour les raisons déjà évoquées, la qualité de la gestion de l'agenda et la publicité de celui-ci sont des éléments déterminants de la transparence.

Pour le reste, cette question renvoie aujourd'hui à deux interrogations principales :

- Est-il possible d'aller plus loin dans la voie de la publicité des débats, (par exemple en accroissant la partie publique des sessions du Conseil lorsqu'elles sont consacrées à l'activité législative, ou en donnant à des représentants des citoyens - notamment parlementaires nationaux - la possibilité d'y assister) ? Peut-on le faire sans entrer en conflit avec la réorganisation des méthodes de travail qui pourrait s'imposer par ailleurs, notamment la limitation des tours de table et des temps de parole ?

- L'information essentielle pour la transparence se trouve-t-elle dans les positions prises pendant les débats, ou dans la décision finale ? La publicité des votes, jointe à la clarté de l'agenda, n'est-elle pas désormais le principal vecteur d'une transparence accrue ?

*

Annexe 3 – Document de référence des *Amis de l'Europe*

Présenté par Keith Richardson

Dans son document de référence, Bernard Vial formule avec clarté les difficultés pratiques qu'implique l'application des propositions de réforme convenues à Helsinki (*Un Conseil efficace pour une Union élargie*) et pose une question fondamentale : ces problèmes sont-ils de simples inconvénients provisoires liés à la mise en œuvre de la réforme ou résultent-ils d'un mauvais sens de l'orientation basé sur un diagnostic erroné ?

Il est utile de rappeler la conclusion du document de référence des *Amis de l'Europe* publié en juin 1999, selon laquelle la principale autorité politique de l'Union européenne devrait se muer en un système plus cohérent dominé par un Conseil européen se réunissant plus régulièrement, un Conseil général en charge des détails et une présidence dotée d'un rôle plus politique qu'administratif. Les propositions spécifiques ayant trait à ce débat étaient les suivantes:

- Renforcer et formaliser le rôle du Conseil européen.
- Établir un Conseil général chargé de la coordination et de la législation.
- Maintenir trois conseils spéciaux en matière d'affaires étrangères/sécurité, d'affaires économiques/financières et d'affaires judiciaires/intérieures.
- Remplacer d'autres conseils par des comités ministériels chargés des détails de ces politiques.
- Concentrer la responsabilité de la présidence uniquement sur les conseils principaux (par sur les commissions et les groupes de travail).
- Étendre la présidence à un an et supprimer la rotation automatique en faveur d'une élection par le Conseil européen votant à la « majorité double » (États et population).

- Rationaliser la structure des commissions responsables devant le Conseil.

Les détails prêtent à discussion ; les caractéristiques essentielles de cet ensemble de mesures sont la définition claire de la ligne d'autorité et la possibilité de déterminer précisément les responsabilités dans un organigramme. *En va-t-il de même pour les propositions faites à Helsinki ?*

Les propositions d'Helsinki posent le principe de l'existence d'une unique « chaîne de coordination » ou « chaîne de commandement », qui part des États membres et s'étend au COREPER et au Conseil « Affaires générales » jusqu'au Conseil européen. La direction de cette « chaîne de commandement » n'a pas été précisée : les États membres en occupent-ils le bas et le Conseil européen le haut ou inversement ? Ou encore, étant donné que le Conseil européen représente les États membres, cette chaîne est-elle circulaire, en cela subtilement différente de toute autre chaîne de commandement courante en science militaire ? Ces considérations prennent tout leur sens lorsque l'on nous rappelle séparément que la présidence doit conserver sa responsabilité politique générale et que la Commission n'est même pas mentionnée.

Il ne s'agit pas là d'une question anodine. La faiblesse fondamentale des propositions d'Helsinki réside dans le fait qu'elles rendent tout le monde responsable de la coordination, situation qui se traduit souvent par une incapacité générale à assumer cette tâche avec efficacité. Qui plus est, ces propositions accordent une importance considérable à une coordination efficace au sein des gouvernements nationaux. Cela est loin d'être négligeable car, si les gouvernements avaient été mieux coordonnés, de nombreux problèmes pratiques auraient sans conteste pu être évités. Mais ce maillon de la chaîne ne supportera pas la tension qu'on y met.

La réalité politique veut que les gouvernements se composent d'individus faillibles, visant des objectifs politiques différents, originaires de divers partis d'une coalition ou de divers courants au sein d'un même parti, recevant leurs instructions de différents ministères qui ont chacun leur propre agenda ministériel. En pratique, la coordination sera toujours plus faible que notre idéal théorique. Et quel que soit le degré d'efficacité que ces divers individus atteignent au niveau de la coordination nationale, lorsqu'ils se réunissent dans des formations du Conseil différentes, les compromis conclus diffèrent inévitablement. En effet, chaque ministre a sa propre conception des domaines où il est le plus enclin à faire des concessions, et rencontre différents groupes d'interlocuteurs qui utilisent chacun d'autres approches de la négociation.

S'il est un fait que les propositions d'Helsinki n'ont pas perçu, c'est que la coordination nationale, aussi souhaitable soit-elle, n'est pas suffisante. Comme rien ne peut remplacer la coordination au niveau de l'UE, il reste à répondre à la question de qui en sera responsable. Ce n'est pas qu'il n'y ait pas de réponse à cette question, il semblerait au contraire qu'il y en ait de trop, ce qui nous amène à les examiner une par une.

Le Conseil européen ? Il ne dispose ni des mécanismes formels, ni du statut juridique, ni du personnel permanent nécessaires et son agenda est déjà surchargé. Le Conseil « Affaires générales » ? Les ministres des affaires étrangères refuseraient d'assumer cette responsabilité car ils n'ont ni le temps, ni les compétences adéquates et ils ne sont pas nécessairement habilités à ne pas tenir compte des autres membres de leur gouvernement respectif.

La présidence ? Sa durée est trop courte, ses charges administratives énormes, et toutes les pressions exercées sur elle visent la poursuite d'un nombre limité d'objectifs spécifiques à court terme qui ne sont pas toujours très distincts des objectifs politiques nationaux.

Le COREPER ? Comme Bernard Vial nous le rappelle, la coordination à ce niveau est une tâche politique et pas administrative. De plus, les relations du COREPER avec les comités économiques, politiques et autres, composés de hauts fonctionnaires tout aussi importants, sont mal définies.

Le secrétariat du Conseil des ministres ? Il est bien placé, dirigé de main de maître et son rôle gagne sans cesse en importance. Mais quelles ressources supplémentaires et changements de statut seraient nécessaires pour qu'il puisse endosser les responsabilités en question ? Et dans cette hypothèse, n'y aurait-il pas un risque croissant de double emploi entre le travail du secrétariat et celui de la Commission ?

La Commission ? Elle est le seul organe doté de la profondeur administrative requise et d'un agenda exclusivement paneuropéen. La cohérence de ses propositions est essentielle. Toutefois, la plus grande focalisation sur les mécanismes intergouvernementaux de l'UE a pour effet de mettre la Commission progressivement sur la touche. Que convient-il de faire pour inverser cette tendance ? Suffit-il d'attendre que des mesures de réforme efficaces amènent un changement des attitudes et une plus grande confiance ou est-il inconcevable en pratique que les chefs de gouvernement accordent davantage de responsabilités à un organe qu'ils ne peuvent ni contrôler ni diriger en raison de son statut indépendant ?

Une tentative de conclusion de ces considérations pourrait commencer sous la forme d'une question. Au cours des deux dernières années, l'agenda de l'UE a changé de visage sous l'effet d'une suite historique de réunions au sommet, de Pörschach à Feira. L'Europe n'a jamais connu une telle abondance d'accords, de déclarations et de programmes. Existe-t-il une possibilité qu'une approche essentiellement intergouvernementale puisse se voir dotée des instruments permettant de gérer jusqu'aux implications les plus complexes de la situation et de mettre en oeuvre les mesures spécifiques requises sans pour autant redonner un rôle de coordination à des institutions centrales puissantes ?

Dans un sens, les hypothèses de développement institutionnel sur lesquelles se sont fondées les propositions d'Helsinki sont déjà dépassées. Les discours de Joschka Fischer et de Jacques Chirac esquissent différentes visions de l'avenir de l'Europe et introduisent des propositions controversées, mais ont posé des questions similaires et lancé un débat qui n'est pas près de s'achever. Ces deux personnalités suggèrent l'établissement d'un cercle intérieur qui nécessiterait ses propres mécanismes de coordination. Tous deux parlent d'une future constitution européenne qui nous montrerait clairement vers quoi nous nous dirigeons et définirait les responsabilités de chacun. Sous le couvert d'une « nouvelle conférence de Messine », le rapport des *Amis de l'Europe* a demandé le lancement en 2001 d'un débat approfondi sur le futur système de gouvernement de l'Europe, espoir qui devrait pouvoir se concrétiser. Des changements radicaux sont enfin dans l'air du temps.

Quelle que soit la direction que prenne le débat, le Conseil des ministres, sous une forme ou une autre, restera probablement le principal organe de décision de l'UE pendant quelques années encore. Le problème de la réforme du Conseil est loin d'être une simple question de routine purement administrative. Pour le résoudre, l'Europe ne pourra se contenter de changer l'arithmétique de son système de vote, et encore moins de formuler des vœux pieux à propos d'une meilleure coordination. La seule solution consiste en des institutions fortes liées par un ensemble de relations clairement définies et dirigées d'en haut par des représentants élus par le peuple. C'est là la seule façon d'établir une véritable « chaîne de commandement » qui pourrait inspirer la confiance des citoyens de l'Europe et le respect du reste du monde.

(1) Voir annexe 2

(2) Voir annexe 3