

Niels E.N. Ersbøll, Le secrétariat général du Conseil (5 octobre 1998)

Légende: En 1998, Niels E.N. Ersbøll, secrétaire général du Conseil des Communautés européennes de 1980 à 1994, analyse le rôle du secrétariat et décrit l'évolution de ses relations avec la présidence depuis l'année de sa prise de fonction.

Source: ERSBØLL, Niels. Le Secrétariat général du Conseil, SN 4593/98. Bruxelles: Conseil de l'UE - Secrétariat général, Direction générale F, Politique de l'information, transparence et relations publiques, 05.10.1998. 6 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/niels_e_n_ersboell_le_secretariat_general_du_conseil_5_octobre_1998-fr-ca9a26af-9cd3-408e-b4f7-658430e50d0f.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Le Secrétariat général du Conseil

Depuis 1980, le rôle du Secrétariat général n'a cessé de prendre de l'importance. Après la décision du Conseil de transformer le poste de secrétaire général en mettant l'accent sur son rôle de conseiller du Conseil, la reconnaissance officielle du Secrétariat général dans le traité est venue attester de cette évolution de la manière la plus claire. L'idée de départ, avancée par l'Allemand Klaus von Dohnanyi, était encore plus ambitieuse. Il considérait qu'il fallait un alter ego du président du Conseil, quelqu'un qui serait son plus proche collaborateur pour les affaires relevant du Conseil et qui pourrait le représenter en son absence, par exemple dans les contacts avec les représentants de pays tiers. Certains Etats membres, craignant un affaiblissement de la Commission, avaient jugé à l'époque que c'était aller trop loin. La décision finale du Conseil a néanmoins reconnu qu'il fallait vraiment renforcer le Secrétariat général. Cette décision a sans nul doute accéléré une évolution devenue inévitable.

Cette évolution est étroitement liée à l'importance sans cesse croissante de la présidence du Conseil. Aujourd'hui encore, tous les Etats membres ne sont sans doute toujours pas entièrement convaincus que la structure administrative assistant la présidence doit correspondre à la nature de celle-ci : tous les Etats membres ont pour tâche commune de servir l'intérêt général, plutôt que de rechercher une occasion de promouvoir des priorités nationales. Le succès d'une présidence se mesure à sa capacité à subordonner ses intérêts nationaux particuliers aux intérêts de l'Union. L'Etat membre qui exerce la présidence continue à être représenté au Conseil et la structure nationale d'aide administrative continue à servir la représentation nationale. Elle ne peut avoir, et il ne saurait en être autrement, qu'un rôle beaucoup plus limité dans les activités de la présidence. Si elle souhaite recevoir une aide administrative optimale, la présidence doit utiliser pleinement les services du Secrétariat général du Conseil. Le secret d'une présidence réussie tient fondamentalement à une connaissance approfondie et à une parfaite compréhension des positions, problèmes et intérêts des autres Etats membres, de la Commission, et aussi, de plus en plus, du Parlement européen. Aucune administration nationale ne peut espérer rivaliser avec le Secrétariat général à cet égard.

L'efficacité d'un Secrétariat général implique une identité clairement définie. Il doit à la fois disposer d'une incontestable compétence professionnelle, jouir d'une très grande indépendance et faire preuve d'une objectivité et d'une modestie certaines. Il est au service, non pas tant de telle présidence, mais du Conseil et, d'une manière générale, des intérêts liés à la progression de l'Union conformément aux traités et à l'acquis communautaire. Bien que la responsabilité incombe en dernier ressort à la présidence, le Secrétariat général a pour mission de la conseiller en toute objectivité et en toute indépendance, en d'autres termes, de se comporter comme toute administration responsable, qu'elle soit nationale ou internationale.

Mon expérience personnelle a voulu que je me trouve d'emblée plongé au cœur du débat sur les relations entre le Secrétariat général et les Etats membres : lorsque j'ai pris mes fonctions, à l'automne 1980, une grave crise née d'un litige concernant les traitements des fonctionnaires des Communautés secouait le Secrétariat général. Il semblait qu'il n'y avait aucune base de dialogue possible entre les deux parties, tant le déséquilibre était grand. A mon avis, les Etats membres estimaient que le rôle fondamental du Secrétariat général consistait à faire ce qu'on lui demandait de faire et à savoir rester à la place qui lui avait été assignée ; "rester à sa place" signifiant être efficace et en grande partie invisible, comme tout fidèle serviteur de la vieille école. Déjà en 1980, cette conception des relations entre l'institution communautaire centrale et la structure administrative chargée de l'assister me semblait totalement archaïque. La création, à mon instigation, du comité de conciliation, présidé par le secrétaire général du Conseil, a été au moins aussi importante en tant que symbole d'un changement radical d'attitude que comme instrument privilégié du recours au dialogue plutôt qu'au conflit social.

Le Conseil ne fait pas exception à la règle qui veut que le succès appelle le succès. Le début des années quatre-vingt, a ouvert la voie à la période faste allant de 1984 à 1991. Le Secrétariat général du Conseil a joué un rôle important dans cette évolution. Deux éléments sont particulièrement significatifs à cet égard : les liens étroits que le Secrétariat général a noués avec plusieurs présidences successives et les contributions du Secrétariat général à l'élaboration des procédures et méthodes de travail spécifiques et uniques en vigueur lors des Conseils européens.

Une brève description des travaux du Conseil européen avant et après permettra d'illustrer cette évolution :

Avant

Après

- Un comité de fonctionnaires nationaux travaillant parallèlement aux réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement tentait de mettre par écrit les décisions du Conseil européen. Il n'y avait pas nécessairement concordance entre les débats du Conseil européen et les textes soumis par les fonctionnaires
- Pendant la réunion du Conseil européen, le Secrétariat général prend des notes qui constituent la base unique du projet de conclusions soumis au Conseil européen dans un délai permettant aux chefs d'Etat ou de gouvernement de l'examiner et de l'approuver

- Les conclusions de la présidence résultant des réunions avaient peu de poids, et étaient ensuite le plus souvent ignorées par le Conseil, voire aux niveaux subordonnés
- L'examen détaillé et l'approbation explicite du projet de conclusions confèrent aux conclusions finales une autorité que Jacques Delors, en sa qualité de président de la Commission, a décrite devant le Parlement comme équivalente à celle des traités

- Les réunions du Conseil européen étaient préparées en fonction des circonstances. Parfois, elle a été assez soigneuse, par exemple lors de l'initiative Schmidt-Giscard-Jenkins visant à mettre sur pied le système européen de change ; mais elle a été la plupart du temps purement formelle, le Conseil «Affaires générales» se bornant à prendre note de l'ordre du jour proposé par la présidence
- Le président prépare la réunion directement et personnellement en liaison avec les autres membres du Conseil européen, en se fondant sur des idées et propositions très détaillées résultant en général d'une étroite coopération entre le président, le président de la Commission et le secrétaire général du Conseil, qui prépare en principe un avant-projet servant de base aux consultations

- Absence de toute planification attentive de l'utilisation du temps très limité disponible pendant une réunion du Conseil européen (deux demi-journées et un dîner de travail), ce qui se traduit par l'impossibilité, faute de temps, d'examiner les points inscrits à l'ordre du jour d'une manière ordonnée reflétant leur importance relative
- D'abord, le Secrétariat général établit avec soin un scénario précisant l'utilisation de chaque minute de réunion. Puis, travail intensif du personnel de la présidence, de la Commission et du Secrétariat général pendant la soirée et la nuit du premier jour, afin de rédiger un projet de conclusions rigoureux, prêt à être examiné par les chefs d'Etat ou de gouvernement aux premières heures du lendemain

Les notes d'information du Secrétariat général rédigées à l'intention de la présidence constituent un élément important dans l'évolution des relations entre la présidence et le Secrétariat général. Elles visent à permettre au président d'être la personne la mieux informée dans la salle de réunion, tant sur les positions et intérêts des Etats membres et de la Commission que sur la teneur de l'ordre du jour, de manière à ce qu'il puisse présenter des propositions à approuver. Dans ces conditions, le président peut, en général, compter sur la coopération sans réserve du Conseil. Il en va de même pour les réunions du Coreper et des groupes d'experts.

Une contribution particulièrement importante du Secrétariat général est celle qu'apporte son service juridique. La nature même de la Communauté, qui est celle d'un système fondé sur le droit, implique que l'organe central de décision, l'organe législateur a, par la force des choses, besoin de conseils juridiques de très haut niveau. Le service juridique du Conseil a fait la preuve de sa capacité à répondre à ce besoin. Cette capacité est étroitement liée à l'autorité et à la crédibilité des avis juridiques rendus, mais également à l'aptitude du conseiller juridique à comprendre que son rôle est plus proche de celui d'un avocat consultant son client que de celui d'un juge tranchant un différend.

Quelle que soit son importance, la tâche consistant à conseiller la présidence et le Conseil n'est pas la seule mission essentielle qui incombe au Secrétariat général. En effet, celui-ci est l'un des plus grands services de conférence du monde et l'un des plus efficaces. Il doit relever des défis auxquels aucun autre service comparable n'est confronté. A l'heure actuelle, il doit assurer la traduction et l'interprétation en onze langues

officielles. Les activités de la Communauté et de l'Union n'ont cessé de s'étendre à des secteurs nécessitant des compétences de haut niveau dans des domaines nouveaux, souvent très techniques et complexes.

Etant donné que le Conseil se compose de représentants des gouvernements, il était indispensable d'un point de vue politique d'assurer une répartition équitable par nationalités des postes au Secrétariat général. Par ailleurs, l'atout majeur du Secrétariat général réside dans la continuité et la mémoire. Jusqu'à présent, il a su relever ces défis d'une manière remarquable : malgré les élargissements successifs de six à quinze Etats membres, il a conservé son identité propre. Bien sûr, ses effectifs ont beaucoup augmenté, mais il reste encore relativement petit compte tenu des tâches innombrables qui lui incombent.

Le niveau des traitements et les privilèges de la fonction publique de l'Union européenne ont toujours été des sujets de polémique dans le débat public sur l'Europe. Dans l'absolu, il est incontestable que les traitements sont élevés. Il n'est pas aussi évident qu'ils le soient si on les compare aux traitements des représentants nationaux en poste à Bruxelles. Lorsque le Secrétariat général a dû recruter des collaborateurs dans les Etats membres pour la nouvelle direction générale chargée de la politique extérieure et de sécurité commune, on s'est généralement aperçu qu'avec une expérience et à un âge comparables les diplomates nationaux s'attendaient à des niveaux de rémunération plus élevés que ceux qu'offrait le Secrétariat général.

Ce qui est évident en revanche, c'est que les conditions de travail de son personnel sont fort différentes de celles que connaissent la plupart des gens dans les administrations nationales à l'heure actuelle. En effet, les activités de l'Institution l'oblige régulièrement à travailler à des heures où d'autres dorment ou se détendent en famille. La législation communautaire sur la durée maximale de travail hebdomadaire n'a pas grande signification pour le personnel. Les heures supplémentaires sont la règle, non l'exception. S'il en était autrement, la taille du Secrétariat général atteindrait des proportions gigantesques.

Au Secrétariat général du Conseil, le déroulement des carrières est en principe plus régulier et plus prévisible qu'à la Commission. Selon moi, c'est plutôt un avantage. Pour préserver son identité en tant qu'instance internationale, son esprit de corps, essentiel à l'efficacité de son travail, il doit demeurer à l'abri de toute ingérence nationale en matière de recrutement, excepté pour un très petit nombre de postes au sommet de la hiérarchie, notamment le poste de secrétaire général. Même au niveau des directeurs généraux, les Etats membres devraient intervenir aussi peu que possible dans le choix des candidats, du moment que l'équilibre des nationalités est préservé. En fait, le meilleur service que les Etats membres puissent rendre au Secrétariat général dans l'optique d'une plus grande efficacité est d'accepter que les qualifications l'emportent toujours sur d'autres considérations, y compris l'équilibre des nationalités. Au cours des décennies à venir, le Conseil va se trouver confronté à des défis qui dépassent tout ce qu'il a connu par le passé. Une baisse de la qualité de son personnel à tous les niveaux est la dernière chose dont il ait besoin.

Les défis de l'élargissement futur ne resteront pas sans effet sur le fonctionnement du Secrétariat général. Le principe, consacré dans le traité d'Amsterdam, de la nomination du secrétaire général en qualité de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, risque de poser divers problèmes délicats. Certes, il est prévu de créer le poste de secrétaire général adjoint. Mais les tâches du secrétaire général dans le cadre de son rôle actuel de conseiller du Conseil pour les affaires communautaires sont au moins aussi importantes que celles qui incomberont au Haut représentant. Il convient de garder présent à l'esprit que la fusion des politiques communautaires et des politiques relevant des affaires étrangères et de la sécurité est une condition du succès de ces dernières. Quelles que soient les solutions pratiques qui seront adoptées, il importe d'éviter soigneusement de contribuer à une différenciation artificielle entre les affaires communautaires et celles de la PESC.

De même, il est important de préserver l'unité administrative du Secrétariat général, et par conséquent d'éviter tout ce qui est susceptible d'instaurer une distinction entre les situations, en matière de politique du personnel, au Secrétariat général du Conseil tel qu'il existe à l'heure actuelle et au sein de la nouvelle unité de planification de la politique et d'alerte rapide.

Le Secrétariat général est un atout important pour l'Union européenne. Son personnel est hautement qualifié et n'a pas à rougir de la comparaison avec les meilleures administrations nationales. Il œuvre avec

dévouement au progrès de l'Union et pour un fonctionnement optimal du Conseil. La fierté d'appartenir à une organisation jouissant d'un niveau élevé de qualification professionnelle est manifeste parmi le personnel de toutes catégories. Le fait que des hommes et des femmes de quinze nationalités différentes aient réussi à créer un véritable sentiment d'appartenance à une équipe témoigne jour après jour de la transformation qu'a connue l'Europe au cours de ces cinquante dernières années. Il est dans l'intérêt des Etats membres de ne rien changer à cet état de choses.