

Comment "réussir" une présidence?

Réflexions sur la présidence luxembourgeoise au premier semestre 2005

Charles Elsen

L'auteur a participé - à partir de 1976 - à toutes les présidences luxembourgeoises, d'abord comme haut fonctionnaire au Ministère de la Justice à Luxembourg, ensuite - lors de la présidence de 1997 - comme responsable du secteur Justice et Affaires intérieures auprès du Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles. Il est donc bien placé - à ce double titre - pour analyser les forces et faiblesses d'une présidence d'un petit Etat membre et les perspectives de la présidence à venir.

A partir du premier janvier 2005 le Luxembourg assumera, pour la onzième fois, la présidence de l'Union européenne. Ce sera vraisemblablement aussi la dernière fois qu'une présidence luxembourgeoise se tiendra sous cette forme, puisque le Traité constitutionnel, qui devrait entrer en vigueur d'ici 2 ans, changera fondamentalement les règles de la présidence (désignation d'un Président du Conseil européen et création du poste de Ministre des Affaires étrangères de l'Union).

Présider l'Union européenne, cela représente quoi ?

Il est permis de rappeler l'envergure de l'opération et le défi qu'elle présente pour l'administration luxembourgeoise: une présidence, ce sont deux Sommets européens présidés par notre Premier Ministre, une quarantaine de réunions du Conseil à Bruxelles et à Luxembourg (pendant les mois d'avril et juin) et une douzaine de réunions ministérielles informelles au Grand-Duché présidées par les Membres du Gouvernement, ainsi que des centaines et des centaines de réunions au niveau des experts (environ 250 groupes de travail fonctionnent auprès du Conseil - en prin-

cipe 15 réunions se tiennent chaque jour dans le bâtiment Justus Lipsius à Bruxelles.

Mais Bruxelles et Luxembourg ne sont pas les seuls théâtres des opérations. Il faut soigner les relations avec le Parlement européen à Strasbourg, il faut organiser des réunions de coordination à l'occasion des travaux dans les autres enceintes internationales (ONU à New-York, Genève et Vienne notamment), OTAN, Conseil de l'Europe etc.

Les relations extérieures de l'Union européenne jouent un rôle de plus en plus important. Pas moins de cinq Sommets (notamment avec Etats-Unis, Russie et Canada) sont prévus pendant notre présidence. Partout dans le monde, nos diplomates seront à pied d'oeuvre pour coordonner les positions des Etats membres.

Ainsi une présidence apparaît-elle comme un défi pour les acteurs principaux d'abord - membres du gouvernement, diplomates et autres hauts fonctionnaires - mais aussi pour l'ensemble du personnel des administrations concernées, y compris les forces de l'ordre à l'occasion des nombreuses manifestations qui se tiendront à Luxembourg et dans d'autres villes du Grand-Duché.

Les atouts de la présidence luxembourgeoise et ses faiblesses

Il est (ou du moins il était) de bon ton dans l'administration luxembourgeoise de se voir répondre, lorsqu'on réclamait des augmentations d'effectifs: "Small is beautiful". En fait, les dernières présidences luxembourgeoises ont pu être menées à bien sans augmentation majeure des effectifs. Pour 2005 un effort particulier a été fait avec le recrutement de quelques 180 agents temporaires (essentiellement de la carrière universitaire) pour renforcer les effectifs des départements ministériels et des ambassades et représentations permanentes.

Il n'en reste pas moins vrai que la troupe est relativement petite, ce qui présente l'avantage de la voie directe et de la décision rapide. Il est en effet essentiel d'avoir des structures hiérarchiques bien établies et peu compliquées, permettant des prises de décision rapides.

Un autre atout de la présidence luxembourgeoise est le fait qu'elle a souvent



peu d'intérêt national dans des dossiers et qu'elle peut donc jouer pleinement le jeu de "honest broker". Tel pourrait être le cas pour le dossier - jugé très difficile - des perspectives financières pour 2007-2013.

Les deux éléments précités (absence d'un appareil étatique surpuissant et mise en avant des objectifs européens) entraînent comme conséquence que, contrairement à certaines autres présidences, notre pays n'hésite pas à recourir dans une large mesure aux services que peuvent offrir le Secrétariat Général du Conseil et la Commission.

Le Secrétariat Général du Conseil assiste la présidence dans toutes ses tâches. Il peut la conseiller dans l'établissement du calendrier comme dans la préparation de documents, il peut définir avec les présidents des différents groupes les approches à suivre dans le cadre d'une négociation. Bénéficiant d'une longue expérience, les fonctionnaires du SGC peuvent apporter un appui solide à toute présidence qui veut les consulter et s'appuyer sur eux.

La Commission est un autre partenaire incontournable de la présidence. C'est la Commission qui prépare les initiatives à soumettre au Conseil. Il

est dès lors important que la présidence et la Commission coopèrent étroitement, ce qui se fait généralement au cours de contacts bilatéraux réguliers.

Relevons, enfin, l'intérêt d'entretenir de bonnes relations avec le Parlement européen, dont le rôle vient encore d'être renforcé dans le Traité Constitutionnel. La bonne marche des dossiers - surtout de ceux où la procédure de codécision s'applique - implique des contacts réguliers entre présidence et commission parlementaire. De même au niveau ministériel, les membres du Gouvernement devront être présents à différentes occasions lors de réunions du Parlement en plénière ou de réunions des différentes commissions parlementaires.

L'objectivité commande toutefois d'ajouter un mot sur les possibles faiblesses de l'appareil en place. Même si l'habileté, le zèle et l'enthousiasme de même qu'une organisation rigoureuse peuvent compenser les faiblesses des effectifs, il n'en reste pas moins qu'un appareil diplomatique de 100 ou 150 personnes ne peut rivaliser avec les services 20 fois plus importants de certains de nos grands Etats membres. De même au niveau de la communication et des relations avec la

presse nos moyens, malgré des progrès impressionnants, restent limités. Enfin et contrairement aux présidences précédentes les effectifs sont pour une grande partie composés de jeunes fonctionnaires ayant eu peu de temps pour se familiariser avec les techniques de la gestion d'une présidence. Il n'en reste pas moins que sauf imprévu ou crise majeure notre pays devrait, une nouvelle fois, apporter la preuve qu'il peut tenir pleinement son rôle au cours des six mois à venir.

Les limites de l'action et de l'initiative d'une présidence

La présidence n'a pas la maîtrise de son calendrier. Celui-ci est déterminé essentiellement par les instructions des Conseils européens qui donnent les impulsions pour les travaux à effectuer. Par ailleurs et pour éviter le morcellement des travaux au gré des présidences successives, le nouveau Règlement Intérieur du Conseil prévoit l'adoption d'un programme annuel et d'un programme stratégique pluriannuel couvrant des périodes de 3 années. En décembre 2003, le Conseil européen a approuvé un programme stratégique pluriannuel couvrant la période 2004 à 2006 et élaboré par les six présidences concernées en concertation avec la Commission.

Dans ses grandes lignes ce programme prévoit l'adoption et ensuite l'application du nouveau Traité, l'évolution du cadre géographique de l'Union (élargissements), la négociation des perspectives financières pour la période 2007 à 2013, le réexamen de la stratégie de Lisbonne, la modernisation de certaines politiques (agriculture, pêche), le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les relations internationales et les problèmes de sécurité.

De même un programme opérationnel pour 2005 proposé par le Luxembourg et le Royaume-Uni (les deux présidences de l'année 2005) devra-t-il être adopté par le Sommet de Bruxelles en décembre 2004. On peut s'attendre à ce que ce programme

précise les objectifs de la présidence luxembourgeoise dans les domaines suivants:

- les perspectives financières;
- la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne;
- le développement de l'espace de liberté, sécurité et justice;
- les relations extérieures y compris la mise en œuvre de la stratégie européenne en matière de sécurité;
- les préparatifs pour l'entrée en vigueur (prévue fin 2006) du Traité constitutionnel;
- les questions liées à l'élargissement (Bulgarie, Roumanie, Turquie, Croatie).

Un programme somme toute impressionnant !

La préparation d'une présidence

Je me souviens d'un président néerlandais qui avait convoqué tous ses collaborateurs pour une fête quinze jours avant le début de la présidence. Il expliquait que la phase de la préparation était achevée avec succès et qu'il considérait que ce qui allait se passer par la suite était moins important. Cette affirmation - sous forme de boutade - soulignait néanmoins l'importance d'une bonne préparation, à savoir:

- mise en place des équipes responsables pour les différents groupes (président, chef de délégation et responsable au niveau de la Représentation permanente).
- Choix des réunions (nombre, timing) en fonction des objectifs à atteindre.
- Préparation des documents dont les premiers (contenant le programme de la présidence et d'éventuelles initiatives) doivent sortir avant le début de la présidence (tenant compte aussi des délais pour la traduction des documents).

On peut donc affirmer que la présidence luxembourgeoise a déjà commencé et que nos compatriotes sont en ce moment déjà engagés dans les mécanismes de la présidence.

Au titre de la prochaine présidence, ils font aussi partie avec la présidence, la Commission (et le Secrétariat Général du Conseil) de la Troïka - le mécanisme principal des relations avec les pays tiers - ce qui leur permet de prendre connaissance concrètement des problèmes qui sont sur la table des négociateurs. Au titre de la prochaine présidence, ils assistent aussi à certains briefings de réunions importantes (Conseil, Groupes de Haut Fonctionnaires). Dans ces briefings - qui ont lieu la veille d'une réunion - entre la présidence, la Commission et le Secrétariat Général du Conseil, les débats à venir sont minutieusement préparés.

Les six mois de la présidence

Au premier janvier 2005 tout doit être programmé et peu de place reste pour l'improvisation. Les dates des réunions du Conseil sont arrêtées depuis longtemps et les ordres du jour provisoires sont déjà connus.

Mais ce scénario est un scénario théorique qui ne peut tenir compte des imprévus. Ainsi les événements du 11 septembre 2001 ont-ils bouleversé les calendriers établis, entraîné des réunions supplémentaires du Conseil Justice et Affaires intérieures et du Conseil européen et amené l'adoption d'un Plan d'Action contre le terro-

risme qui a changé les priorités des travaux de plusieurs Conseils.

Le scénario est encore théorique lorsque des difficultés imprévues se présentent qui retardent l'adoption d'un texte. Dans ces situations de blocage les qualités de négociateur sont indispensables, et ceci essentiellement au niveau politique le plus élevé.

Dans de telles situations, les hommes politiques luxembourgeois bénéficient souvent d'atouts tels que: une longue expérience dans le poste occupé, de bonnes relations bilatérales avec l'ensemble des autres membres du Conseil, un penchant presque naturel pour la recherche d'un compromis et les atouts non négligeables de savoir manier au moins les trois langues les plus parlées dans l'Union européenne.

Il faut d'ailleurs remarquer que l'élargissement, et les problèmes y liés (traduction, interprétation, difficultés d'une négociation à 25) entraînent comme conséquence un transfert d'une partie des négociations hors des salles du Conseil. En clair, il faudra au mieux utiliser les espaces entre les réunions pour des contacts bilatéraux en vue de clarifier les positions et sonder les chances de compromis éventuels. La tâche de la présidence ne se limite pas aux jours de réunion; c'est un emploi à plein temps.



POLYGONE

Les polyvalents

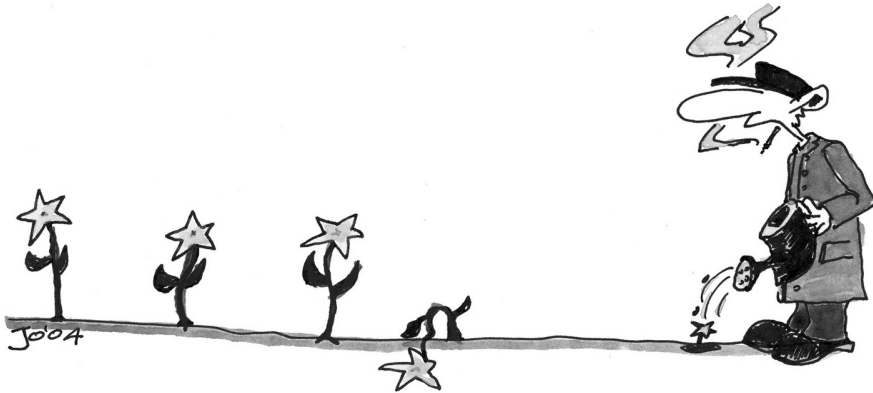
Déblayage et démolitions
Nettoyage de chantiers
et de bâtiments
Entretien d'alentours
Location / vente de conteneurs
de bureau
Vente / pose de clôtures
Location de toilettes mobiles DIXI

**Vous avez besoin
d'un coup de main?
Appelez Polygone!**

49 20 05

Polygone S.à r.l.
16, route de Thionville
L-2610 Luxembourg
Téléphone 49 20 05
Fax 40 57 61

www.polygone.lu



La présidence: une question d'hommes - et de femmes - aux postes clés

Si la présidence concerne - à des titres différents - l'ensemble des ministres luxembourgeois et de leurs fonctionnaires, certains acteurs jouent toutefois un rôle prédominant en raison de leurs attributions. Il s'agit avant tout du Premier Ministre, qui devra présider les événements les plus importants du semestre de présidence, à savoir notamment les deux réunions du Conseil Européen ainsi que les différents Sommets avec les Pays-Tiers. De même, l'équipe ministérielle en place au Ministère des Affaires Etrangères devra-t-elle gérer l'ensemble des Conseils Affaires Générales et Relations Extérieures et les problèmes y afférents (Moyen Orient, Irak etc.). D'autres Ministères seront également mis à contribution de façon régulière comme le Ministère des Finances (Conseil ECOFIN), le Ministère de la Justice (Conseil JAI), le Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et d'autres encore. Nos ministres peuvent dans l'ensemble profiter d'une longue expérience des Affaires européennes, ce qui leur permet d'assumer la présidence dans les meilleures conditions.

Il faut aussi mentionner - au titre des postes essentiels lors d'une présidence - celui de Représentant perma-

nent auprès de l'Union européenne à Bruxelles. Les Représentants permanents forment le COREPER (Comité des Représentants Permanents) qui prépare tous les dossiers pour les Conseils européens et Conseils et procède à de nombreux arbitrages pour faciliter la prise de décision.

Notre pays a eu au cours des dernières 20 années la chance de pouvoir compter sur des Représentants permanents très qualifiés comme le regretté Jean Dondelinger, Jos Weyland, Jean-Jacques Kasel et Nicolas Schmit. Martine Schommer, qui a pris la relève de Nicolas Schmit suite à la nomination de ce dernier comme ministre délégué au Ministère des Affaires Etrangères, est retournée à Bruxelles où elle avait déjà exercé des fonctions importantes au sein de la Représentation permanente luxembourgeoise et sera la deuxième femme à présider le Coreper dont elle connaît bien les rouages.

La présidence: une occasion pour rappeler à nos concitoyens le rôle de l'Europe

La présidence mobilisera des centaines de fonctionnaires pendant les prochains mois. Tous auront à cœur de montrer qu'une administration aux effectifs modestes peut rivaliser avec celles de pays bien plus importants.

Même si les Conseils européens se déroulent à l'avenir exclusivement à Bruxelles, de nombreuses réunions, ministérielles et autres, se tiendront à Luxembourg. Il faut espérer que notre population suivra avec intérêt les événements les plus importants de cette présidence. Il est d'ailleurs remarquable que sur la place politique interne les partis de l'opposition reconnaissent qu'aux cours des six mois de la présidence la première priorité du Gouvernement est de réussir la présidence.

La présidence: une contribution à la construction de l'Europe

Les présidences se suivent à 5 ou 7 ans d'intervalle mais ne se ressemblent pas forcément. D'une façon globale les précédentes présidences luxembourgeoises ont été jugées comme très efficaces.

Il résulte des développements sub 3 qu'une présidence n'a pas la maîtrise de son calendrier. De même les présidences n'ont pas toutes la chance de se terminer avec un résultat médiatique impressionnant, comme l'accord sur un Traité constitutionnel ou la Conclusion d'un important Traité d'Adhésion. Le Luxembourg a pu jouer un rôle important lors de plusieurs de ses présidences - ainsi en 1991 où les bases du traité de Maastricht ont été jetées sous présidence luxembourgeoise.

Mais en définitive, j'estime que notre pays n'ambitionne pas les résultats spectaculaires et les effets de manche. La construction de l'Europe s'inscrit dans la durée et se fait par étapes successives. Le monument érigé à la mémoire de Robert Schuman à l'entrée du pont qui mène vers le quartier européen du Kirchberg reprend ses mots célèbres que l'Europe ne se construit pas en un jour mais par des actions successives concrètes.

En s'inspirant de ces paroles empreintes de sagesse et de réalisme notre pays a apporté et apportera une contribution significative à la construction européenne.