

L'opacité du consensus

La prise de décision au Conseil de l'Union européenne

Stéphanie NOVAK

Au Conseil de l'Union européenne, les décisions se prennent en général par consensus. Est-ce à dire que tous les pays sont à l'unisson ? En fait, les désaccords sont souvent occultés, la plupart des pays n'ayant pas intérêt à rendre publiques leurs mises en minorité. Stéphanie Novak décrit les pratiques effectives que recouvre le consensus et rend compte de l'opacité qui préside à l'exercice commun des souverainetés.

L'Union européenne est une communauté politique et pas seulement une organisation internationale, car ses États membres ont volontairement renoncé à leur souveraineté dans certains domaines de décision. Concrètement, cet abandon des souverainetés signifie l'obligation pour les États d'appliquer les directives et les règlements¹, même s'ils se sont opposés à leur adoption lors du vote. Toutefois, lorsque des mesures risquent d'être prises en dépit de l'opposition de certains qui se trouveraient par conséquent mis en minorité, les représentants des États recherchent apparemment le consensus pour qu'il n'y ait pas de perdants. Cependant, l'apparence consensuelle de la prise de décision recouvre des pratiques complexes dont le but réel n'est pas d'éviter les mises en minorité, mais de les dissimuler. L'objet de ce texte est d'expliquer comment et pourquoi les mises en minorité des États ne sont pas rendues publiques.

¹ Une directive fixe un but, mais les gouvernements nationaux sont libres de choisir la façon de la mettre en œuvre ; un règlement est plus contraignant, car directement applicable dans les États membres.

Le Conseil, le vote à la majorité qualifiée et l'exercice en commun des souverainetés

Si le Parlement européen et la Commission sont mieux connus des citoyens que le Conseil de l'Union européenne, cette institution est pourtant le principal organe de prise de décision législative². Les États membres y sont représentés par leurs ministres. On parle du Conseil comme d'une institution unique, mais il y a en fait plusieurs Conseils : un Conseil Environnement, un Conseil Agriculture et Pêche, un Conseil Compétitivité, etc. Les ministres des États membres décident de l'adoption des propositions émises par la Commission. Ils peuvent le faire en codécision avec le Parlement européen, mais ce n'est pas le cas dans tous les domaines. Par exemple, pour une grande partie des questions agricoles et de pêche, l'avis du Parlement n'est que consultatif.

Au sein du Conseil, les ministres peuvent décider en utilisant soit la règle d'unanimité, soit le vote à la majorité qualifiée. Dans le premier cas, ils disposent d'un droit de veto, dans le second, environ 72% des voix sont requis pour qu'un texte puisse être adopté. Chaque État dispose d'un certain nombre de voix en fonction de sa population et d'autres critères mal définis. En décidant à l'unanimité d'abandonner leur droit de veto et d'utiliser le vote à la majorité qualifiée, les gouvernements des États membres ont accepté une contrainte forte de leur souveraineté et de leur pouvoir de décision : si un ministre vote contre une directive ou un règlement, et qu'il est mis en minorité, son État doit cependant faire appliquer ce texte en raison de la primauté du droit européen sur les droits nationaux.

Qu'un État mis en minorité soit cependant contraint de mettre en œuvre le texte auquel il était opposé peut sembler peu réaliste. La réticence des responsables à être mis en minorité s'est notamment manifestée lors du fameux épisode de la « chaise vide » au milieu des années 1960. Alors qu'une décision agricole risquait d'être prise contre la volonté des Français, de Gaulle décida que la France ne siégerait plus au Conseil. Cet épisode aboutit au « compromis de Luxembourg » selon lequel, si les intérêts d'un État sont menacés par une décision, celle-ci ne peut être prise contre sa volonté, et une solution satisfaisante doit être recherchée. En outre, les extensions du domaine de décision dans lequel les États membres abandonnent leur droit de veto pour le vote à la majorité qualifiée sont âprement et longuement négociées. Ce domaine se développe néanmoins progressivement. Par exemple, la justice et les affaires

² L'adresse de son site est <http://www.consilium.europa.eu/>.

intérieures relèveront de la majorité qualifiée et non plus de l'unanimité lorsque le Traité de Lisbonne entrera en vigueur.

Que recouvre le « consensus » ?

Cependant, le Conseil est réputé n'utiliser que rarement le vote à la majorité qualifiée lorsqu'il est la règle de décision légale, et décider au contraire « par consensus ». Cette affirmation se fonde sur deux manifestations apparentes du consensus.

1. D'une part, l'absence de vote formel en séance plénière. Le vote formel consisterait en un vote à main levée ou un tour de table complet lors duquel chacun exposerait sa position. Mais au lieu de faire voter les membres du Conseil, la présidence fait une proposition, et si personne n'y objecte, elle déclare qu'elle est adoptée.
2. D'autre part, les relevés mensuels des actes législatifs du Conseil laissent apparaître une forte proportion de décisions adoptées à l'unanimité alors que la majorité qualifiée suffirait (environ 80% des décisions prises relevant du vote à la majorité qualifiée et cela depuis 1993, date à laquelle le Conseil a eu l'obligation de publier les résultats des votes).

Ces deux phénomènes traduisent-ils un véritable « consensus » ? En fait, la signification du mot « consensus » n'est pas claire. Dans les descriptions que donnent les études sur le Conseil, c'est toujours ce mot qui est employé, et non celui d'unanimité. Il n'est pas sûr que le consensus recouvre exactement le sens du mot unanimité. Ces mêmes descriptions déduisent souvent de cette pratique du consensus que le Conseil recherche l'unanimité parce qu'autrement la mise en œuvre des textes serait compromise dans les États qui s'y sont opposés. Le « consensus » préserverait ainsi la souveraineté des États. Mais pour évaluer la pertinence de cette conclusion, il faut tout d'abord définir ce que recouvre le « consensus » : l'absence d'opposition explicite signifie-t-elle bien que les décisions sont unanimes ?

Afin de répondre à cette question, je tenterai d'expliquer pourquoi il n'y a pas de vote formel en séance plénière et pourquoi, d'après les relevés officiels, une forte proportion de décisions sont prises à l'unanimité. Pour décrire les comportements des acteurs qui sont à l'origine de ces deux phénomènes, je me fonderai principalement sur des descriptions qui m'ont été données par des membres du Conseil lors de quarante-cinq entretiens semi-directifs

menés du printemps 2006 à l'hiver 2008. On verra que les comportements qui expliquent l'absence de vote formel et ceux qui aboutissent à la faible proportion d'opposition rendue publique ont pour objectif commun la dissimulation des minoritaires. Malgré la mise en œuvre d'une politique d'« ouverture » du Conseil, cette dissimulation subsiste et est même renforcée par cette politique. Les minoritaires trouvent les moyens de détourner l'obligation de « transparence ». Les pages qui suivent livrent brièvement quelques-uns des grands traits que mes entretiens m'ont permis de dégager³. Elles sont uniquement descriptives et ne prétendent pas tirer des conclusions normatives au sujet des comportements des acteurs, ni évaluer leur légitimité. En éclairant ce que recouvre le « consensus », leur but est de montrer que la publicité ne garantit pas la prise de responsabilité des ministres, et les conduit au contraire bien souvent à ne pas assumer leurs mises en minorité et à les masquer. Plutôt que de permettre de lever le voile sur la prise de décision, la publicité ne fait ainsi qu'inciter les ministres à en maintenir l'opacité.

Ce qu'en disent les acteurs

D'après les entretiens que j'ai conduits auprès de membres du Conseil, le vote à la majorité qualifiée est systématiquement utilisé dès lors qu'il est la règle légale de décision. En effet, la présidence du Conseil vise la majorité qualifiée et non l'unanimité car elle cherche à faire adopter autant de textes que possible. Les représentants nationaux qui président le Conseil et conduisent ainsi la prise de décision doivent assurer un rendement maximal pour répondre aux attentes de leur gouvernement. C'est le point sur lequel mes interlocuteurs insistent le plus. Ils soulignent aussi la rapidité avec laquelle la présidence arrête les négociations dès que la majorité qualifiée est atteinte. Il n'apparaît pas qu'il existe des présidences plus « consensuelles » que d'autres. Chacune vise en premier lieu à faire adopter le plus grand nombre possible de textes. Les représentants des différents États membres le savent, et se plient à cette frénésie d'adoption lorsqu'ils ont à défendre les intérêts de leur État, parce qu'ils devront eux-mêmes encourager la prise de décision lorsqu'ils présideront à leur tour le Conseil.

Il existe certes des règles informelles d'exception, dictées par le réalisme politique. D'une part, un grand État membre ne devra pas être mis en minorité malgré lui. D'autre part, comme on l'a vu, l'adoption d'un texte peut être retardée si les intérêts vitaux d'un État

³ Cf. « L'ombre du consensus : pratiques de la majorité qualifiée au Conseil de l'Union européenne », Institut d'Études Politiques de Paris, 2009.

membre sont menacés. L'existence de ces règles découle principalement de ce que les mêmes acteurs décident ensemble de manière répétée : si une mesure était adoptée malgré l'opposition forte d'un ministre, celui-ci pourrait se montrer beaucoup moins coopératif lors des négociations suivantes. Mais ces deux règles informelles ne sont pas toujours respectées, et la logique d'adoption législative a globalement le dessus.

La pratique courante est plutôt celle-ci : d'un côté, la présidence vise la stricte majorité qualifiée et, de l'autre, les représentants acceptent l'éventualité d'être mis en minorité. L'avantage principal de ce risque (l'efficacité de la prise de décision) est estimé supérieur à son inconvénient. Il n'y a pas de résistance des souverainetés étatiques qui se manifesterait par le fait que la présidence chercherait des solutions accommodant tous les États membres, même en prenant plus de temps. Au contraire, ce sont les représentants eux-mêmes qui s'ingénient à ne pas être mis en minorité. Ainsi, la possibilité de la mise en minorité détermine la prise de décision législative.

Ce phénomène conduit à s'interroger sur les causes des deux apparences de consensus définies plus haut. Je tenterai de répondre consécutivement à ces deux questions :

- Pourquoi le vote formel n'est-il pas utilisé, ni à titre indicatif, ni pour arrêter les décisions ?
- Pourquoi, d'après les résultats publiés des votes, les décisions relevant du vote à la majorité qualifiée sont-elles la plupart du temps prises à l'unanimité ?

Le vote invisible

La plupart des décisions sont en réalité prises officieusement par le Comité des Représentants Permanents des États membres. Les Représentants Permanents constituent un petit cercle de diplomates travaillant quotidiennement ensemble. Leur but est de préparer les dossiers de telle sorte que seuls des textes que les ministres pourront adopter remontent au Conseil. Or, lors des séances à huis clos du Comité des Représentants Permanents, le vote formel n'est pas utilisé, bien que les acteurs affirment que les décisions sont prises en fonction de la procédure de vote à la majorité qualifiée.

Ce fait pourrait sembler relever du détail. Les acteurs disent parfois qu'ils ne votent pas parce que se connaissant bien et travaillant régulièrement ensemble, ils n'en ont pas besoin.

Pourtant, les personnes interrogées ayant assuré la présidence indiquent que les positions des uns et des autres ne sont jamais complètement claires, l'information est la plupart du temps imparfaite. Or, à aucune étape la présidence n'utilise le vote formel bien qu'il puisse être un moyen efficace de s'informer.

Lors des séances plénières, tous les participants comptent mentalement pour déterminer s'il existe une minorité de blocage, mais personne ne parle du vote. Les acteurs ne parlent explicitement du nombre d'opposants aux textes en débat qu'en dehors des séances plénières, lors des fréquentes réunions de la présidence et du Secrétariat, et lors des rencontres bilatérales entre la présidence et les représentants d'États membres. C'est aussi à cette occasion qu'un représentant informe la présidence qu'il votera contre une proposition ou s'abstiendra. Pourquoi l'usage du vote à la majorité qualifiée est-il invisible lors des séances plénières et comment les acteurs peuvent-ils arrêter les décisions ?

S'il n'y a pas de vote formel, c'est parce que la négociation est le moteur de la prise de décision et qu'elle requiert le double langage, parce que la présidence optimise ainsi ses chances de faire adopter des textes et, enfin, parce que les minoritaires ne veulent pas être perçus comme tels par leurs pairs.

Tout d'abord, les acteurs indiquent qu'en séance plénière, il est très difficile de savoir précisément quelle est la position des différents représentants, leurs « lignes rouges ». Cette opacité est due à ce que les textes adoptés résultent de négociations entre la présidence et les États membres. En effet, la majorité qualifiée élevée (72%) rend nécessaire que la présidence transforme la proposition de la Commission en accordant des concessions aux uns et aux autres. Ses chances de faire adopter le plus grand nombre possible de textes en seraient autrement réduites. Mais si les représentants peuvent tirer parti de la volonté de la présidence d'accorder des concessions pour atteindre la majorité qualifiée, ils doivent négocier en veillant à ne pas trop en demander, auquel cas la présidence pourrait construire la majorité qualifiée avec le soutien de représentants moins exigeants. Négociant sous la menace de la mise en minorité, les représentants ont intérêt à ce que leur position ne soit pas rendue explicite en séance plénière, car leur ressource principale est de rester ambigus sur la possibilité de leur soutien à la proposition de la présidence. S'ils votaient pour une proposition de la présidence lors d'un vote indicatif, celle-ci chercherait à réunir la majorité qualifiée sans

plus leur accorder de concessions ; s'ils votaient contre, elle les ignorerait en recherchant des soutiens ailleurs. Ainsi, la présidence doit déchiffrer les propos tenus en séance plénière en cherchant ses informations lors d'entretiens bilatéraux.

L'absence de vote entraîne donc une certaine obscurité que les représentants utilisent également d'une autre manière pour négocier : ils laissent entrevoir à la présidence la possibilité de leur soutien lors des rencontres bilatérales, mais se montrent beaucoup plus intransigeants en séance plénière afin de susciter chez leurs rivaux l'espoir qu'en modérant leurs exigences, ils obtiendront des concessions de la présidence. Ceux qui manifestent les exigences les plus rigides parient ainsi que l'assouplissement des positions rivales donnera plus de marge à la présidence pour leur accorder ce qu'ils souhaitent.

Cependant, si la présidence n'utilise pas son droit de faire voter les participants, c'est parce qu'elle sait bien ce qu'un vote formel a de coûteux pour les délégations : en les contraignant à voter formellement, les représentants qui assurent la présidence pourraient en subir les conséquences lors de négociations futures, lorsqu'ils ne seraient plus en position de présider le Conseil. En outre, ils pourraient amoindrir leurs chances de faire adopter leur proposition en mettant en évidence l'opposition. Au contraire, la présidence a intérêt à se contenter de « constater » (selon l'expression consacrée) la majorité qualifiée, sans faire voter formellement, pour jouer sur les ambiguïtés lorsque les positions des uns et des autres ne sont pas claires, et pousser à l'adoption de textes lorsque la majorité qualifiée est fragile.

Enfin, une dernière motivation se conjugue avec les précédentes pour expliquer l'absence de vote formel : les représentants minoritaires veulent éviter l'embarras, voire l'humiliation d'apparaître tels face à leurs pairs. La prise de décision sans vote, parfois positivement désignée comme décision « par consensus », est un usage repéré dans certaines organisations internationales. Le président de séance y fait une proposition et la déclare adoptée si personne n'objecte. À l'agrégation horizontale des voix que permet le vote, se substitue la prise de parole non contredite du chef de séance. Cette pratique permet la détermination de la prise de décision par la règle de la majorité qualifiée dans un cadre diplomatique, en jetant un voile sur l'identité des opposants. Cet usage diplomatique donne l'illusion du consensus, et entre en conflit avec l'exigence démocratique de transparence, plus précisément de lumière faite sur l'identité des opposants. Mais dans un club de diplomates

comme l'est le Comité des Représentants Permanents, il est possible que la mise en minorité de membres du groupe ne puisse avoir lieu qu'au prix de l'opacité.

Ainsi, l'absence de vote formel n'indique pas que la présidence cherche le consensus et que les préférences de tous les États membres sont toutes satisfaites. Si le vote formel n'est pas utilisé, c'est, paradoxalement, parce que la règle de la majorité qualifiée détermine la prise de décision : les directives sont adoptées malgré l'existence d'opposants qui n'assument pas leur désaccord au sein du Conseil.

Des décisions unanimes ?

L'autre mystère que soulève la recherche avérée de la stricte majorité qualifiée est celui des résultats le plus souvent unanimes de la prise de décision. Si la présidence vise la seule majorité qualifiée, pourquoi les résultats publics de la prise de décision indiquent-ils dans les trois quarts des cas que « tous les États membres [sont] en faveur » des décisions prises⁴ ? L'unanimité apparente ne s'explique plus cette fois par le fait que les opposants préfèrent taire leur désaccord face à leurs pairs, au sein du Conseil, mais par le fait qu'ils jugent plus prudent de ne pas révéler leurs mises en minorité à des groupes extérieurs au Conseil – qui peuvent être des journalistes nationaux, des organisations non gouvernementales, des groupes de pression, leurs opposants politiques ou, de manière plus générale, les électeurs.

Les résultats des votes sont rendus publics depuis 1993. Cette réforme fait suite au rejet du référendum de Maastricht par les Danois en 1992. La politique de transparence de la prise de décision au Conseil s'est développée petit à petit, et constitue aussi une réponse à des demandes émises par les parlementaires européens. Non seulement aujourd'hui les résultats des votes sont publiés, mais en outre, une partie des séances du Conseil sont retransmises.

Cependant, les résultats publiés ne concernent que les actes législatifs adoptés. Aucune donnée sur les textes rejetés n'est publiée. Ce fait contribue à l'unanimité apparente de la prise de décision. De plus, celle-ci est organisée de telle sorte que les ministres peuvent ne pas révéler leurs mises en minorité. Certes, il existe des pays dans lesquels ils sont obligés de rendre public un vote négatif ou une abstention si les demandes des parlementaires

⁴ Voir sur le site du Conseil, les relevés mensuels des actes législatifs : <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=551&lang=FR>.

nationaux ne sont pas satisfaites par le texte adopté. Mais dans la plupart des États membres, une telle obligation n'existe pas. Comme je l'ai indiqué, les décisions sont presque toujours prises avant le Conseil des ministres, par les Représentants Permanents, qui reçoivent des consignes plus ou moins souples des gouvernements. Les ministres enregistrent leurs votes en vue de la publication lorsqu'ils savent déjà qu'un texte va être adopté. Or, il existe une norme informelle selon laquelle si, au moment de l'accord politique, un ministre n'a pas signalé qu'il voterait contre une décision, il ne peut ensuite se rétracter, même s'il en a en principe le droit. Par contre, le ralliement des ministres opposants n'est pas dissuadé, et tend plutôt à être encouragé par les pairs, la présidence et la Commission.

Cette organisation peut conduire les ministres à utiliser le vote négatif et l'abstention à des fins d'« affichage », notamment à l'attention de groupes de pression, d'une partie de leur électorat ou d'opposants politiques, pour se démarquer, faire montre d'intransigeance, ou encore rendre des comptes. Il arrive même qu'un ministre déclare publiquement avoir voté contre un texte alors qu'il l'a en réalité soutenu. Par exemple, au Conseil Environnement, un ministre peut afficher un vote d'opposition pour montrer qu'il est en faveur d'une mesure plus progressiste. Dans ce cas, il le fait, d'après ce que m'ont rapporté des acteurs, *parce qu'il sait qu'il n'empêche pas l'adoption de la mesure.*

Mais c'est le comportement inverse qui prévaut : les ministres taisent leurs défaites. Il existe une norme ancienne et bien implantée de ralliement des perdants. Cette attitude est plus ou moins répandue selon les États membres. Les entretiens auprès de représentants nationaux laissent apparaître que certaines délégations reçoivent la consigne explicite de leur gouvernement de ne pas rendre publiques leurs défaites.

De manière générale, les représentants indiquent que rendre public un vote négatif a toujours des coûts, au moins au sein du Conseil. Le fait de ne pas se rallier à une proposition de la présidence et de la Commission peut en effet être mal perçu par celles-ci, et affaiblir les représentants lors de négociations futures.

Mais pour expliquer pourquoi ils ne rendent pas publiques leurs mises en minorité, les représentants évoquent en outre la difficulté à faire appliquer un texte au niveau national alors qu'ils y étaient opposés. De plus, selon eux, un vote négatif est généralement perçu par leurs audiences nationales non comme une opposition politique digne, mais comme un échec dans

les négociations. Cet échec pourrait aboutir à un affaiblissement politique du ministre au plan national, et être utilisé par ses opposants politiques. Enfin, les ministres peuvent estimer plus prudent de ne pas révéler certains coûts de l'appartenance à la communauté européenne. Ils peuvent certes exploiter leurs défaites en imputant à « Bruxelles » des décisions impopulaires, auxquelles ils ne sont pas nécessairement aussi opposés qu'ils le prétendent publiquement ; mais ce que révèlent leur tendance à occulter leurs mises en minorité et la prédominance d'une apparence de consensus, est que le plus souvent ils acceptent que la règle majoritaire soit appliquée, sans néanmoins vouloir assumer publiquement leurs défaites.

Ainsi, il y a un décalage entre le comportement des représentants négociant à huis clos, et leur comportement de vote public. De même que l'absence de vote formel en séance plénière, en pouvant donner l'illusion que les décisions sont unanimes, voile plus qu'elle n'éclaire les positions des représentants sur les textes adoptés, de même les résultats publics du vote masquent plus qu'ils ne révèlent les gains et les pertes des États à l'issue des négociations. La publication des votes ne garantit pas que les ministres rendent compte de leur position sur un texte. Au contraire, elle tend à les dissuader de voter publiquement contre des textes adoptés par le Conseil. La publicité contribue à l'apparence d'unanimité de la prise de décision.

Une publicité sans transparence

Alors qu'elle est censée favoriser la prise de responsabilité des ministres, la publication des votes est organisée de telle sorte qu'elle peut avoir des effets contre-productifs. Je citerai pour conclure quelques-uns des effets que mon enquête m'a permis de cerner.

Tout d'abord, des acteurs indiquent que l'ouverture partielle des séances au public a conduit les ministres à déplacer le lieu de la prise de décision à la pause déjeuner. Comme je l'ai indiqué, étant donné que le seuil de la majorité qualifiée est particulièrement élevé (72%), l'impératif de productivité ne peut être respecté que si les acteurs négocient le contenu des propositions de la Commission. La présidence accorde des concessions pour trouver des appuis suffisants et les représentants modèrent d'eux-mêmes leurs exigences et en « laissent tomber » certaines (un des termes les plus fréquemment employés lorsqu'ils décrivent leur comportement à l'ombre de la mise en minorité), car ils sont toujours menacés par une défaite. La négociation progresse non seulement grâce au double langage, mais aussi par des

échanges de concessions et des renoncements dont les ministres n'ont pas intérêt à ce qu'ils soient connus du public. L'opacité a donc un rôle dans l'étonnante productivité législative du Conseil. Si les représentants étaient contraints d'explicitier leur position par un usage ouvert du vote, l'efficacité de la prise de décision en serait sans doute entravée.

En outre, au Conseil Environnement, que j'ai plus particulièrement étudié, la publicité a des effets remarquables, et peut-être plus saillants que dans d'autres Conseils étant donné la vogue des politiques environnementales. J'ai déjà noté que des ministres peuvent utiliser la publicité pour afficher leur opposition à des textes adoptés au titre qu'ils ne sont pas assez ambitieux. À l'inverse, selon des représentants nationaux ayant assuré la présidence du Conseil Environnement, la publicité y constitue une ressource pour la présidence, car les ministres ne peuvent publiquement dire « non » à des mesures censées protéger l'environnement. La présidence a alors tout à gagner à pousser les débats dans le domaine public : non seulement elle peut de la sorte favoriser l'adoption de mesures ambitieuses, mais en outre faire accepter ses propositions sans opposition apparente, et cela dans un domaine porteur au plan électoral. Plusieurs négociateurs dans le domaine de l'environnement indiquent que des mesures récentes ont été adoptées en utilisant l'exposition médiatique, car à huis clos, les oppositions se disent plus franchement. Des ministres qui estiment que des mesures sont trop exigeantes pour pouvoir être mises en œuvre peuvent ainsi se trouver contraints de ne pas s'y opposer. Il se peut que l'hypocrisie ait une force civilisatrice⁵, et que la publicité ait au fond des conséquences qu'on peut juger bénéfiques en conduisant des ministres réticents à faire appliquer des textes écologistes qu'ils auraient rejetés à huis clos. Mais il faudrait vérifier que des consentements contraints par la publicité débouchent sur l'application de telles mesures. Or rien n'est établi dans ce domaine.

Enfin, si le ralliement des minoritaires est une norme ancienne, qui existait apparemment avant que les votes ne soient publiés, les membres du Conseil interrogés imputent aujourd'hui ce comportement au fait que les ministres considèrent la réception publique de leur opposition à des directives adoptées. Lorsqu'ils se rallient par crainte de paraître défaits, ils estiment que l'attention de tel ou tel groupe extérieur au Conseil – journalistes nationaux, groupes de pression, gouvernement, opposants politiques ou électeurs nationaux – serait attirée par un vote d'opposition, et que ce public jugerait en mauvaise part

⁵ Cf. Jon Elster, « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes », *Revue Française de Science Politique*, 1994, 44/2, p.187-256.

leur performance dans les négociations. Un responsable du Secrétariat du Conseil explique, non sans ironie, que l'affichage lors des séances plénières, retransmises sur l'Internet, des votes d'opposition aux textes adoptés, dissuade les « perdants » de voter contre publiquement.

Au Conseil, la publicité n'est pas un prolongement de la transparence. Les décisions restent en effet prises à huis clos, les séances publiques sont utilisées à des fins rhétoriques, et la publication des votes incite surtout les opposants défaits à se taire. La politique de transparence est mise en œuvre de telle sorte qu'elle n'aboutit qu'à une publicité sans transparence. Malgré l'« ouverture » du Conseil, la prise de décision reste opaque et la publicité même est mise au service de l'opacité.

Conclusion

Si les décisions apparaissent si souvent unanimes dans la sphère de la majorité qualifiée, ce n'est pas parce que la Commission et la présidence cherchent à satisfaire tous les États membres. On fait fausse route en imaginant que l'unanimité apparente résulte d'une résistance des souverainetés. Au contraire, le principe de mise en minorité est bien accepté par les responsables car il rend la prise de décision plus efficace. Les acteurs estiment que cette efficacité est un avantage supérieur aux inconvénients de la mise en minorité.

L'unanimité apparente n'est donc pas le signe d'une tension entre abandon et résistance des souverainetés. Elle est le symptôme d'un phénomène plus complexe : l'abandon des souverainetés est réellement au principe de la prise de décision, mais il n'est le plus souvent pas assumé publiquement par les ministres. Il existe un décalage entre les pertes que les responsables acceptent pour leur pays en étant mis en minorité, et celles qu'ils assument de rendre publiques.

L'apparence de consensus résulte de la nature diplomatique de la prise de décision, qui consiste principalement à taire les oppositions. Cet aspect diplomatique a une portée large : c'est à la fois au sein du Conseil et vis-à-vis de groupes extérieurs que les ministres jugent en général plus prudents de ne pas paraître défaits. Que l'opacité persiste malgré la volonté affichée de transparence montre que la prise de décision au sein du Conseil obéit aux règles de la diplomatie. Il semble que sans cette opacité, la machine du Conseil ne pourrait fonctionner de manière aussi efficace. La disjonction entre ce que les responsables estiment utile pour l'État qu'ils représentent et ce qu'ils jugent prudent de dire publiquement

s'explique sans doute par le fait que dans une communauté en construction telle que l'Union européenne, les États membres doivent paraître gagner à tous les coups. La construction de cette communauté aurait pour prix le silence gardé sur ses coûts.

Est-ce à dire que les obstacles à la transparence sont insurmontables ? Tout ce que l'enquête menée apprend, c'est que la publicité telle qu'elle est mise en œuvre au Conseil porte seulement sur les résultats et non sur le processus ; loin d'établir la responsabilité des ministres, elle ne fait que renforcer l'opacité. Reste à découvrir quels seraient les effets d'une transparence élargie.

Publié dans laviedesidees.fr, le 25 juin 2009

© laviedesidees.fr