



La Commission européenne et le débat sur l'avenir de l'Europe

par Dionyssi G. Dimitrakopoulos et Hussein Kassim

La Commission européenne a toujours été un acteur important de la révision des traités de l'Union, même si son influence, variable d'une conférence intergouvernementale (CIG) à l'autre, tend indéniablement à baisser depuis quinze ans¹ : elle a produit des arguments en

1. Voir Hussein Kassim, Anand Menon, « EU Member States and the Prodi Commission », dans Dionyssi G. Dimitrakopoulos (ed.), *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 33-62. La thèse des partisans de l'« intergouvernementalisme libéral » selon laquelle la Commission n'exerce pas d'influence propre sur les CIG (Andrew Moravcsik, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, p. 473-524 ; A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1998 ; Andrew Moravcsik, Kalypso Nicolaidis, « Keynote Article: Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam », *Journal of Common Market Studies*, 37, 1998 (revue annuelle), p. 13-38 ; A. Moravcsik, K. Nicolaidis, « Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions », *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), 1999, p. 59-85) est contestée, sur une base théorique, par des auteurs invoquant la capacité d'acteurs dits « supranationaux » d'agir de manière autonome (Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, « Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission », *International Negotiation*, 3 (3), 1998, p. 435-452 ; Thomas Christiansen, « The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform », *Journal of European Public Policy*, 9 (1), 2002, p. 33-53 ; Thomas Christiansen, Gerda Falkner, Knud Erik Jørgensen, « Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining », *Journal of European Public Policy*, 9 (1), 2002, p. 12-32) et, sur la base d'analyses plus concrètes, par de nombreux travaux sur les révisions successives des traités (par exemple Ken Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, Basingstoke, Macmillan, 1999 ; Emile Noël, « Reflections on the Maastricht Treaty », *Government & Opposition*, 27, 1992, p. 2 ; Mark Gray, Alexander Stubb, « Keynote Article: The Treaty of Nice: Negotiating a Poisoned Chalice », *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001 (revue annuelle), p. 5-23 ; T. Christiansen, « The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform », art. cité, p. 33-53 ; Mark Gray, « The European Commission: Seeking the Highest Possible Realistic Line », dans Finn

faveur d'une révision ; si ce n'est pas elle qui a défini l'agenda des réformes, du moins a-t-elle pesé sur leur contenu ; elle a posé des repères en fonction desquels les autres participants se positionnaient ; elle a apporté son expertise technique aux délibérations intergouvernementales ; elle a prodigué aux principaux acteurs, notamment à la présidence et au secrétariat du Conseil, des informations et des avis ; bref, elle a influencé de plusieurs manières le contenu du texte final ainsi que sa mise en œuvre après ratification. Pourtant, dans le cas de la dernière révision, son bilan est rien moins que positif. Elle a été à peu près inefficace pendant toute la durée des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe – voire « portée disparue »² à certains moments cruciaux – et, si le nouveau texte a fait droit à certaines de ses ambitions de longue date comme la fin de la structure en trois piliers, c'est moins à ses propres efforts qu'elle le doit qu'à ceux d'autres acteurs.

Nous examinerons ici l'attitude de la Commission vis-à-vis de la Convention et de la CIG qui a suivi, ainsi que les positions qu'elle a tenté d'y faire prévaloir. Nous étudierons la formation de ses préférences et chercherons les raisons de ses piètres résultats. Selon nous, même si la Commission a préconisé – du moins dans les deux textes qu'elle a formellement soumis à la Convention et dans le fameux document « Pénélope »³ – une structure de l'Union qui lui réserverait un rôle dirigeant, ce serait une erreur de voir là une confirmation de la théorie du choix rationnel selon laquelle la Commission ne serait qu'une bureaucratie égoïste, uniquement soucieuse d'étendre son pouvoir – comme l'est, à en croire cette école, toute bureaucratie. Notre vision est au contraire institutionnaliste : nous pensons qu'il faut voir dans la Commission une *arène* intérieurement différenciée, dont les préférences se forment par l'effet d'interactions complexes qui mettent en jeu l'usage du pouvoir, des mythes institutionnalisés⁴ et des routines. Un examen historique de la formation des préférences lors des CIG antérieures montre que les préférences personnelles du président de la Commission, son style de direction et sa façon de travailler avec les autres commissaires sont des facteurs déterminants des positions exprimées par l'institution. La deuxième thèse de cet article est que plusieurs facteurs expliquent les mauvaises performances de la

Laursen (ed.), *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, Odense, Odense University Press, 2002, p. 381-404 ; Desmond Dinan, « The Commission and the Reform Process », dans Geoffrey Edwards, Alfred Pijpers (eds), *The Politics of European Treaty Reform*, Londres, Pinter, 1997, p. 188-211.

2. Peter Norman, *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention*, Bruxelles, EuroComment, 2003, p. 265-268.

3. Le nom « Pénélope » souligne, en référence à l'épisode de la mythologie grecque, le caractère secret de ce « contre-travail » mené (sous la forme d'un projet de traité) par ce groupe de fonctionnaires de la Commission.

4. John W. Meyer, Brian Rowan, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83 (2), 1977, p. 340-363.

Commission à l'occasion de la Convention alors même qu'elle était favorable à cette méthode de révision. Direction inefficace et erreurs de jugement ont joué un rôle, mais d'autres facteurs également, tels que la structure d'opportunité présentée par la Convention – où la Commission se trouvait dépossédée des canaux d'influence que lui offrent habituellement les CIG – et la nature même du débat sur l'avenir de l'Europe. Surtout, la méthode choisie pour la révision du traité a fait apparaître un décalage important entre la conception originelle de la Commission comme « administration de mission » et les exigences d'un exercice explicitement politique.

La discussion qui suit est organisée en trois sections. Tout d'abord, nous passons brièvement en revue les travaux existants sur la formation des préférences de la Commission lors des précédentes révisions, en nous intéressant particulièrement aux interactions internes et au rôle central du président. Puis sont présentées les idées de Romano Prodi sur la Commission, les préférences de celle-ci et leur formation avant, pendant et après la Convention. Dans la troisième partie, nous nous interrogeons sur l'inefficacité de la Commission durant les travaux de la Convention et après sa clôture ; nous en identifions les raisons en cherchant à déterminer le rôle respectif qu'y ont joué les facteurs internes et contextuels.

Les préférences de la Commission et leur formation lors des précédentes révisions

La croyance est fort répandue – et pas seulement dans la littérature académique – qu'il suffit, pour expliquer les préférences de la Commission, de la considérer comme une bureaucratie monolithique soucieuse de ses seuls intérêts, lesquels sont « inscrits » dans son être où il n'y aurait plus qu'à les « lire ». En réalité, les travaux sur l'élaboration de ses positions à l'occasion des CIG successives montrent bien que la prise de décision en son sein est un processus segmenté, que ses préférences se forment à travers de multiples interactions entre commissaires et entre le Collège et les services, et que ces dynamiques, en particulier au sein du Collège, sont en perpétuelle évolution.

Les préférences de la Commission : le point de vue dominant

La représentation dominante de la Commission européenne⁵ est empruntée aux analyses des bureaucraties par les adeptes du choix rationnel⁶ : mue par un « attachement institutionnel à une intégration toujours plus poussée »⁷, la Commission, bureaucratie impérialiste, poursuivrait obstinément l'objectif d'une construction « supranationale » de l'Europe dont elle-même occuperait le centre. Mais cette interprétation ne résulte pas de recherches empiriques systématiques ; elle reflète bien plutôt les penchants méthodologiques de ses auteurs. Les travaux effectués sur les préférences de la Commission à l'occasion des révisions successives du traité révèlent en réalité un tableau plus complexe⁸. Si la Commission se fait souvent l'avocate de solutions comportant davantage d'intégration, elle ne manifeste pas systématiquement des préférences expansionnistes. Tant à Amsterdam qu'à Nice, par exemple, elle n'a pas revendiqué de nouvelles compétences. En outre, ses divergences internes interdisent d'en donner une image monolithique. Le Collège des commissaires est souvent divisé, et parfois très profondément, sur les réformes à promouvoir. Même la première Commission Delors présentait des différences marquées⁹. Les résultats de ces nombreuses études, qui montrent, d'une part, que la Commission est loin d'avoir toujours été favorable à une extension des compétences communautaires ou à un élargissement de son propre pouvoir, d'autre part, que l'on ne saurait présumer de l'unanimité en son sein, contredisent l'idée que ses préférences seraient parfaitement prévisibles et indiquent qu'elles sont beaucoup plus le produit de *processus* internes à une institution plurielle que l'expression d'une logique inéluctable. Deux autres points sont à souligner. Tout d'abord, les préférences se forment certes par l'effet de processus internes, mais aussi en réaction aux exigences d'un certain contexte historique extérieur, et à un stade donné de la construc-

5. Cf. Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 52 ; mais aussi, pour d'autres manières de voir, Laura Cram, « The European Commission as a Multi-organisation: Social Policy and IT Policy in the EU », *Journal of European Public Policy*, 1 (2), 1994, p. 194-217 ; Andy Smith, *Politics and the European Commission*, Londres, Routledge, 2004 ; Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002 ; Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 166.

6. Voir notamment William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971.

7. D. Dinan, « The Commission and the Intergovernmental Conferences », dans Neill Nugent (ed.), *At the Heart of the Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997, p. 261.

8. Pour la CIG de 1985, voir K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, op. cit., p. 129-151 ; George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 29-45 ; pour la CIG de 1991, voir K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, op. cit., p. 152-190 ; pour Amsterdam, voir M. Gray, « The European Commission: Seeking the Highest Possible Realistic Line », cité.

9. K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, op. cit. ; G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, op. cit.

tion européenne¹⁰ : chaque épisode de révision du traité pose ses propres questions, soulève ses propres problèmes et appelle ses propres réponses. En outre, comme l'ont soutenu les constructivistes, et avant eux les théoriciens du « modèle de la poubelle »¹¹, acteurs et institutions ne formulent pas nécessairement leurs préférences indépendamment de tout contexte. Les préférences des acteurs se forment, au moins en partie, en fonction des points à l'ordre du jour de la révision, et parfois seulement dans le cours de la négociation, et pas avant ; elles sont remises sur le métier à mesure que se déroule la discussion et sont susceptibles d'être amendées jusqu'au tout dernier moment. La seconde remarque est que l'image d'une Commission « maximaliste » n'est pas d'un grand secours pour expliquer qu'elle préfère telle solution à telles autres. Les points en discussion à chaque révision du traité sont extrêmement complexes. Une fois qu'on a posé au départ la soif de pouvoir de la Commission, on n'est guère plus avancé pour prédire tant soit peu précisément quelle position elle va adopter.

La formation des préférences et la Commission

Plusieurs travaux ont relevé que le style de direction du président de la Commission et ses convictions concernant l'évolution de l'Union sont des éléments déterminants dans les interactions internes qui vont façonner les préférences de la Commission lors d'une révision des traités. Ainsi la littérature sur l'adoption de l'Acte unique européen souligne le leadership très personnel de Jacques Delors. C'est lui qui a fixé la position de la Commission et qui a conduit les négociations en son nom¹², en conformité avec sa conception du rôle du président et ses idées sur les conditions d'un fonctionnement efficace de l'appareil¹³. Jacques Santer, au contraire, était enclin à plus de collégialité¹⁴ et se faisait une idée plus modeste des buts de la Commission, comme l'illustre son slogan « Moins mais mieux ».

10. Carlos Closa, « An Institutional Interpretation of the Formation of Preferences in the EU: The Debate on the Future of the EU in Spain », Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University Scholars Seminar, 2002, non publié ; C. Closa, « The Convention Method and the Transformation of EU Constitutional Politics », dans Erik Oddvar Eriksen, John Fossum, Agustín José Menéndez (eds), *Developing a Constitution for Europe*, Londres, Routledge, 2004, p. 183-206.

11. Le *locus classicus* est Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1972, p. 1-25, dans lequel un accent particulier est mis sur le fait que le processus de décision au sein des organisations va souvent de pair avec la découverte, voire la recherche des préférences des acteurs.

12. K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, *op. cit.*, p. 149.

13. *Ibid.*, p. 114 ; G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, *op. cit.*, p. 64 ; D. Dinan, « The Commission and the Intergovernmental Conferences », *cit.*, p. 253.

14. M. Gray, « The European Commission: Seeking the Highest Possible Realistic Line », *cit.*, p. 384.

Ces mêmes recherches montrent également que les préférences de la Commission découlent non seulement de l'interaction entre le président et ses collègues mais aussi de l'activité des fonctionnaires à différents niveaux de l'administration et des relations entre le Collège et les services. Le cadre de toutes ces relations évolue au surplus avec le temps. En dehors de quelques constantes (le Secrétariat général et le Service juridique, par exemple, ont conservé leurs rôles respectifs), les dispositifs administratifs ont changé d'une CIG à la suivante. Alors que Delors se faisait assister par un « Groupe institutionnel » permanent dirigé par François Lamoureux, qui travaillait pour lui personnellement, la Commission a par la suite créé un groupe de travail expressément pour chaque CIG depuis Maastricht. L'effectif (dix fonctionnaires pour la CIG de 1996, quatre en 2000) et la composition de ce groupe ont varié en fonction de l'ampleur de l'ordre du jour, de même que ses relations avec le président de la Commission et avec le commissaire en charge des Affaires institutionnelles.

Évolution plus significative encore : celle du mode de coopération entre le président et les autres commissaires. Ainsi, Delors a contrôlé personnellement la contribution de la Commission à la CIG de Maastricht sur l'union monétaire, au point que les autres commissaires n'ont pris connaissance du projet de traité que lors de l'ouverture de la CIG en décembre 1990¹⁵. Mais ses collègues ne lui ont pas laissé la même indépendance lors de la CIG sur l'union politique, et ont voulu que les propositions préparées par le Groupe institutionnel (cette fois encore dirigé par François Lamoureux) transitent par l'appareil normal du Collège. La tendance à une plus grande collégialité a été confirmée par les dispositions prises sous la houlette de Jacques Santer en préparation de la CIG d'Amsterdam. Des correspondants ont été nommés dans chaque DG, et la CIG a figuré régulièrement pendant deux ans à l'ordre du jour de la réunion hebdomadaire des commissaires. Un groupe de travail « CIG 1996 » a été créé, qui allait travailler en liaison avec le président de la Commission et le cabinet du commissaire Oreja – en charge des Affaires institutionnelles – tout en restant en contact avec les autres cabinets ; sa tâche était de conduire les travaux de préparation puis les négociations, tandis qu'un groupe de pilotage dirigé par Oreja donnait les orientations politiques¹⁶. On est ensuite revenu à un style plus présidentiel avec la préparation de Nice : c'est Prodi qui a pris personnellement la tête des opérations, alors que le commissaire aux Affaires institutionnelles était Michel Barnier. En revanche, le commissaire Antonio Vitorino a

15. K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, op. cit., p. 166. Delors s'est également appuyé sur un groupe *ad hoc* et une équipe juridique, aucun de ces deux groupes n'ayant beaucoup de relations avec le Collège ou les services (cf. G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, op. cit., p. 81).

16. M. Gray, « The European Commission: Seeking the Highest Possible Realistic Line », cité, p. 384.

joui d'une certaine latitude en tant que représentant de la Commission à la Convention sur la Charte des droits fondamentaux. On voit que le degré de contrôle exercé par le président de la Commission sur le Collège des commissaires ne cesse de varier au fil du temps, y compris au cours d'un même mandat présidentiel¹⁷. Néanmoins, on pourrait schématiser comme suit les modèles de formation des préférences au cours des deux dernières décennies : unilatéralisme présidentiel (1985-1991) ; présidentielisme encadré (1991-1995) ; collégialité (1995-1999) ; retour au présidentielisme en 2000.

Les préférences de la Commission Prodi et leur formation dans le débat sur l'avenir de l'Europe

Dans les préférences qu'elle a exprimées au cours des travaux de la Convention et dans les mois suivants, la Commission s'est présentée comme une sorte de gouvernement de l'Europe « en attente », solidement installé au cœur de ses processus décisionnels. C'était d'ailleurs la position constante de son président depuis qu'il avait été nommé, en avril 1999. Quant aux méthodes et aux canaux choisis pour formuler ces préférences, ils sont le reflet du fonctionnement – à la fois présidentieliste et ministérieliste – de la Commission Prodi, mais aussi d'un choix stratégique de ce dernier : se réclamer du « mythe institutionnel » de la Commission.

Le rôle de la Commission selon Prodi

Prodi était entré en fonction avec de fortes convictions sur le rôle de la Commission et son fonctionnement. À la différence de son prédécesseur, qui avait pour celle-ci des ambitions plus modestes, il la plaçait au centre du projet européen et voulait travailler à en faire une sorte de gouvernement putatif. Il décida de l'organiser un peu comme un gouvernement, par exemple en installant chaque commissaire dans les mêmes locaux que ses services. En ce qui concerne le fonctionnement, sa vision combinait des éléments de présidentielisme et de ministérielisme. Présidentielisme : il choisit de ne pas s'attribuer de portefeuille particulier, ce qui lui permettait de « se présenter comme figure de proue politique de la Commission »¹⁸ et le laissait libre de se consacrer pleinement à n'importe quel sujet ou projet d'importance majeure¹⁹. Ministérielisme : il décida de nommer une équipe de « poids

17. K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, op. cit., p. 94.

18. John Peterson, « The Prodi Commission: Fresh Start or Free Fall ? », dans D. G. Dimitrakopoulos (ed.), *The Changing European Commission*, op. cit., p. 17.

19. Santer, au contraire, avait pris la responsabilité de l'union monétaire et des relations étrangères.

lourds » politiques, auxquels était laissée une grande liberté dans leurs domaines de responsabilité respectifs.

En prenant ses fonctions, Romano Prodi avait insisté sur l'urgence d'une réforme de la prise de décision au niveau de l'UE, compte tenu à la fois du prochain élargissement et du désenchantement des citoyens ; et, au début de 2000, il avait lancé une initiative majeure pour améliorer la gouvernance et la démocratie européennes²⁰. Cet exercice prit rang dans les quatre priorités stratégiques de la Commission. Il commença par un « Dialogue sur l'Europe », avec la participation de citoyens et de représentants de la société civile. Les questions soulevées furent reprises par une « équipe gouvernance », dirigée au début par Jérôme Vignon, ancien chef de la cellule de prospective passé ensuite au Secrétariat général, où il rendait compte directement à Prodi. Ses recommandations ont formé la base du *Livre Blanc sur la gouvernance européenne* et inspiré une série d'initiatives²¹.

L'équipe gouvernance avait reçu pour instruction de travailler dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de révision des traités, mais Prodi suivait aussi une seconde piste : il pressa les chefs d'État et de gouvernement de réfléchir à un ensemble beaucoup plus large de questions, effort nécessaire à ses yeux pour remédier aux insuffisances institutionnelles de l'UE et combler le fossé entre « Bruxelles » et les citoyens, mais qui impliquerait de réviser les traités. Lorsque le Conseil européen de Cologne décida en juin 1999 que l'ordre du jour de la CIG 2000 se limiterait à celles des questions institutionnelles que l'on n'avait pas réussi à résoudre à Amsterdam, Prodi passa à la vitesse supérieure en créant un groupe de sages présidé par Jean-Luc Dehaene, qui avait mission de repérer les autres domaines où il était urgent d'agir. Il a soutenu cette « campagne » tout au long de 2000, jusqu'au Conseil européen de Nice et au-delà. La CIG 2000 ayant été très généralement perçue comme un échec tant dans ses résultats face au défi de l'élargis-

20. Pour un point de vue et une analyse de l'intérieur, voir Amanda Sloat, « The Preparation of the Governance White Paper », *Politics*, 23 (2), 2003, p. 128-136 ; A. Sloat, « Governance in the Making: The Future of the EU's (Thought) Experiment », dans Andreas Warntjen, Arndt Wonka (eds), *Governance in Europe: The Role of Interest Groups*, Nomos, 2004, p. 66-75 (http://www.nomos.de/nomos/d/recherche/titel_rech/action.lasso?&-database=titel.fp3&-layout=internet&-response=/nomos/d/recherche/titel_rech/tit_detail.lasso&ISBN=3-8329-0634-7&-search) et (<http://www.governance.qub.ac.uk/Sloat-CV.doc>).

21. Le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (COM (2001) 428) a été publié le 21 juin 2001. Les initiatives de suivi traitaient des points suivants : meilleure réglementation ; comitologie ; information ; meilleure mise en œuvre ; autres règlements possibles ; accès aux documents ; gouvernement d'entreprise ; corruption. Pour des analyses critiques, voir Daniel Wincott, « Looking Forward or Harking Back ? The Commission and the Reform of Governance in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 39 (5), 2001, p. 897-911, Christian Joerges, « Guest Editorial: The Commission's White Paper on Governance in the EU: A Symptom of Crisis », *Common Market Law Review*, 39 (3), 2002, p. 441-445 et Christian Joerges, Yves Mény, J. H. H. Weiler (eds), *Mountain or Molehill ? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, 2001 (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>) (consulté le 28 octobre 2005).

sement que dans son mode de fonctionnement, Prodi se mit à la tête de ceux qui demandaient une nouvelle méthode de révision des traités. Il salua la Déclaration de Laeken – adoptée en décembre 2001 par les chefs d'État et de gouvernement – qui s'engageait à lancer un programme de réforme ambitieux et à imaginer un processus plus inclusif.

Prodi avait aussi une claire idée de la meilleure manière de traiter et de résoudre les problèmes auxquels l'Union était confrontée: à rebours, en quelque sorte, de tout ce qui se faisait depuis Maastricht, il prônait le retour à une fabrication des politiques publiques ayant pour centre la Commission. Le caractère indispensable de la « méthode communautaire » – dans laquelle c'est la Commission qui prend l'initiative et qui exécute – a été un thème récurrent des documents de la Commission Prodi. Cette idée occupait notamment une place centrale dans le *Livre Blanc*, où elle était présentée comme la clé d'une meilleure gouvernance. Préconisée déjà dans l'avis de la Commission à la CIG 2000²² comme moyen de consolider les progrès de l'Union, elle a été reprise dans le texte de préparation du Conseil européen de Laeken²³.

L'activité de la Commission à la Convention

La Commission mit rapidement en place des dispositifs pour gérer aux niveaux politique et administratif sa contribution à la Convention. Elle créa un groupe de travail sur l'avenir de l'Union réunissant cinq fonctionnaires des services²⁴, un haut fonctionnaire qui était ancien membre du groupe de travail sur la CIG 2000 et un fonctionnaire du Service juridique, sous la direction d'un haut fonctionnaire du Secrétariat général, spécialiste expérimenté des questions institutionnelles. Ce groupe de travail a constitué l'appui administratif de la Commission, avec notamment la rédaction de documents et la préparation de discours. Il a aussi fonctionné comme un groupe de réflexion informel reflétant l'expérience et les convictions de ses membres²⁵, a tenu informé du déroulement des travaux le réseau des correspondants de la Convention dans les services, et alimenté un service intranet sur la Convention à l'usage de l'ensemble du personnel de la Commission. Au début, il assistait presque exclusivement le président, mais peu à peu ses responsabilités se sont

22. Avis de la Commission européenne au Conseil européen de Nice, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, COM (2000) 34, 26 janvier 2000.

23. Commission européenne, *Avenir de l'Union européenne : rénover la méthode communautaire*, COM (2001) 727, 5 décembre 2001.

24. Ces cinq fonctionnaires venaient de trois directions générales : Concurrence, Justice et Affaires intérieures, Marché intérieur, ainsi que du Bureau de presse.

25. Par exemple, c'est dans ce groupe que serait née l'idée que le président devienne un membre du Conseil européen *avec droit de vote* (entretien, 18 mars 2003).

élargies à l'ensemble du Collège. Le dispositif de la consultation interne visait surtout à la diffusion de l'information auprès des cabinets, et n'était pas complété par des débats internes spontanés au niveau administratif²⁶. Les cabinets sont restés impliqués tout au long du processus.

Les dispositions prises au niveau politique répondaient aux exigences de la Convention tout en reflétant le présidentielisme de la Commission. Prodi assumait la responsabilité d'ensemble de l'apport de celle-ci. Reprenant souvent des idées (méthode communautaire par exemple) déjà présentes dans l'exercice sur la gouvernance européenne ou la contribution de la Commission à Nice, il posa quelques grandes orientations telles que la nécessité de rétablir une division du travail précise entre les institutions de l'Union, ou encore le refus de nouvelles compétences. Il évita explicitement de discuter de certains points, comme la pondération des votes au Conseil, sur lesquels il pensait que la Commission ne pouvait avoir aucune influence. Il prononça des discours devant différents auditoires, exposa ses vues à la Convention, eut plusieurs rencontres bilatérales avec Valéry Giscard d'Estaing, président du praesidium de la Convention, et aborda le sujet de la Convention lors de réunions du Conseil européen. À l'intérieur de la Commission, il chercha à affirmer son autorité de président, notamment en appelant au « principe existentiel » de la Commission, et fit amplement usage de réunions en tête-à-tête avec d'autres commissaires. Ces réunions étaient un cadre plus favorable à l'exercice de son autorité de président et lui permettaient au surplus de voir venir les questions qui allaient être soulevées au sein du Collège.

La Commission était par ailleurs représentée à la Convention par deux commissaires, Antonio Vitorino et Michel Barnier, qui jouissaient d'une certaine autonomie mais devaient tout de même s'assurer que les positions qu'ils défendaient auraient le soutien du Collège et de son président. Membres du praesidium, ils prirent activement part aux travaux, participèrent avec conviction aux débats en session plénière et assistèrent aux réunions informelles entre conventionnels de premier plan²⁷. Vitorino, qui se révéla « l'un des meilleurs inventeurs de solutions »²⁸, y gagna une grande réputation d'efficacité. La coopération entre les deux commissaires (et leurs cabinets), fondée sur une claire division du travail, était étroite et bien coordonnée.

26. Une exception : un document sur certains aspects des priorités de la politique étrangère de l'Union a été produit par un groupe de hauts fonctionnaires de la Commission à l'initiative d'Eneko Landaburu, Directeur général pour l'Élargissement. Mais son contenu ne différait pas des vues exprimées dans la communication de la Commission de mai 2002 (Commission européenne, *Communication de la Commission. Un projet pour l'Union européenne*, COM (2002) 247 final, 22 mai, Bruxelles, Commission européenne).

27. P. Norman, *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention*, op. cit., p. 52.

28. *Ibid.*, p. 31.

On retrouve dans l'approche de la Commission Prodi à la fois son inexpérience face à l'exercice et les logiques présidentielle et ministérielle dont il a été question plus haut. Prodi avait bien accueilli la nouvelle méthode de révision du traité, mais il n'était pas sûr qu'elle allait être avantageuse pour la Commission. Celle-ci avait beau bénéficier du statut de « composante » de la Convention, d'une majorité de membres du *praesidium* bien disposés à son égard²⁹ et d'un large soutien en assemblée plénière, l'organisation et la structure de la Convention la privaient de la situation privilégiée qui avait été la sienne lors des CIG. Non seulement il n'y avait là ni secrétariat du Conseil ni présidence du Conseil pour véhiculer ses idées, mais en plus Valéry Giscard d'Estaing ne cachait pas son hostilité à l'égard de la Commission ni le peu de cas qu'il faisait de l'ambition de Prodi d'en faire le gouvernement de l'Europe³⁰.

Il n'allait d'ailleurs nullement de soi que la Commission, organisation essentiellement technocratique, pût jouer un véritable rôle dans un exercice explicitement politique, où la question centrale en discussion était l'idée même d'Europe (voir plus loin). Le débat sur l'avenir de l'Europe n'avait plus grand-chose à voir avec les CIG de 1985 ou de 1991, où la Commission Delors, moteur de la relance de la construction européenne, rédigeait les projets de textes, prodiguait des avis, négociait des compromis et mobilisait des coalitions victorieuses. Pour gagner le soutien des dirigeants politiques nationaux, Delors n'avait pas besoin d'adhérer à une grande vision de l'Europe ou de se livrer à des envolées sur les « valeurs » ; il lui suffisait de pointer les faiblesses des économies nationales et de mettre en évidence les avantages d'une intégration plus poussée.

Le message que Prodi a cherché à faire passer dans ses nombreux discours prononcés devant la Convention ou au dehors était que la meilleure manière d'assurer l'avenir de l'Union consistait à renforcer et à moderniser la « méthode communautaire ». Mais il savait que ses vues n'étaient pas unanimement partagées au sein du Collège ; c'est pourquoi il ne tenait guère à y discuter stratégie en détail. Les interventions de Barnier et Vitorino, plus proches du terrain et de ce fait mieux informés de ce qui était ou non négociable, étaient d'ailleurs plus nuancées. Mais c'est le point de vue de Prodi qui a prévalu dans les trois principaux documents produits par la Commission (voir tableau), dont aucun n'a réussi à susciter un soutien enthousiaste, ni même à orienter les débats. Leur *timing* était mal choisi, et leur contenu problématique. Même les conventionnels favorables à la Commission trouvaient ces propositions beaucoup trop ambitieuses étant donné le climat ambiant, et peu réalistes au vu du déroulement de la discussion, qui tendait à exclure la

29. P. Norman estime qu'ils étaient huit sur douze (*ibid.*, p. 161).

30. *Ibid.*, p. 29.

Commission du jeu. En outre, on savait bien que celle-ci était divisée sur des points essentiels, entre autres sur sa propre composition, ainsi que sur les dispositifs institutionnels en matière de relations extérieures. Tout cela bridait sérieusement sa capacité d'action.

Le premier texte, *Un projet pour l'Union européenne*, qui était aussi la première intervention majeure de la Commission, fut soumis à la Convention au printemps 2002³¹. Il couvrait trois domaines (développement économique et social ; liberté, sécurité et justice ; politique étrangère) et abordait aussi des questions plus générales : élaboration d'un traité constitutionnel, exercice de ses pouvoirs par l'UE, respect de la subsidiarité et de la proportionnalité. Lors de l'élaboration du chapitre sur le développement économique et social, le Collège s'était divisé selon des lignes idéologiques. En outre, une minorité importante – où figurait le détenteur de la fonction en question – s'était opposée à la fusion des fonctions de Haut Représentant pour la PESC et de commissaire aux Relations extérieures³². Le résultat ne fut « pas très bon », de l'aveu même de l'un des membres du groupe de travail³³. Le deuxième texte fut présenté en décembre 2002³⁴. De nouveau, les commissaires étaient divisés, mais cette fois selon des lignes nationales, ce qui faisait du Collège « une espèce de CIG »³⁵. La proposition, venue des commissaires Lamy et Barnier et soutenue par Prodi, de faire élire le président de la Commission par le Parlement européen, s'est révélée particulièrement conflictuelle durant la session de réflexion de fin septembre 2002. C'est sur ce point surtout que le ministérialisme au sein du Collège s'exprima ; seulement, ce fut sous la forme d'objections aux propositions et aux choix tactiques de Prodi.

Ces deux textes étaient des documents officiels de la Commission, discutés et adoptés par le Collège. Le troisième, lui, a été l'affaire personnelle du président³⁶. Il s'agissait, en produisant un projet de Constitution complet, d'orienter les tra-

31. Commission européenne, *Communication de la Commission. Un projet pour l'Union européenne*, COM (2002) 247 final, 22 mai, Bruxelles, Commission européenne.

32. Tandis que le commissaire aux Affaires extérieures, Chris Patten, écrivait à Prodi pour lui dire qu'à son avis il était possible d'améliorer la coordination sans réforme constitutionnelle et que la Commission n'était pas prête à assumer la responsabilité des Affaires extérieures, plusieurs de ses collègues étaient convaincus, au vu de l'écho rencontré par le rapport du groupe de travail de Jean-Luc Dehaene, que l'idée bénéficiait d'un large soutien à la Convention. On pensait aussi que ni Aznar ni Blair ne s'opposerait en définitive à la proposition (entretien, 18 mars 2003).

33. Entretien avec un membre du groupe de travail, 18 mars 2003.

34. Commission européenne, *Pour l'Union européenne. Paix, Liberté, Solidarité. Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle*, COM (2002) 728 final, 4 décembre, Bruxelles, Commission européenne ; Commission européenne, *Paix, Liberté, Solidarité. Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle*, COM (2002) 728 final/2, 11 décembre, Bruxelles, Commission européenne.

35. Entretien avec un membre du groupe de travail, 18 septembre 2003.

36. Commission européenne, *Étude de faisabilité. Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne*. Document de travail (http://www.europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/const051202_fr.pdf) (consulté le 28 octobre 2005).

vaux de la Convention lorsque celle-ci en viendrait à la phase de rédaction. Le calcul de Prodi était que, si l'on parvenait à convaincre les conventionnels des mérites de cette rédaction, il serait ensuite difficile aux États membres de faire marche arrière lors de la CIG. Il mit donc en place, durant la « phase d'écoute » de la Convention, un petit groupe de fonctionnaires de confiance chargés de préparer un texte, qui allait se réunir en secret pendant cinq semaines – bien que le contact fût maintenu avec le petit groupe de travail au sein de la Commission et que Barnier et Vitorino fussent informés de son existence.

La méthode choisie indique clairement que Prodi, sans doute échaudé par ses précédentes tentatives pour gagner ses collègues à ses idées, ne souhaitait pas partager avec eux cette entreprise d'importance. Le texte lui-même présente des forces et des faiblesses, mais va en définitive se révéler doublement embarrassant pour son commanditaire. L'existence même du « projet Pénélope » ne pouvait qu'irriter Giscard encore davantage, et plusieurs commissaires informés la veille, voire le jour même de la présentation du document, ont manifesté tous les signes du « syndrome du mari trompé », pour reprendre l'expression d'un fonctionnaire³⁷, sans compter que le projet avait fait l'objet d'une fuite dans *Le Monde* et dans des journaux allemands, italiens et espagnols, quelques heures avant l'adoption du document officiel de décembre par le Collège. La parution pratiquement simultanée de deux textes sensiblement différents, l'un officiel et l'autre pas, a sérieusement sapé la crédibilité de la Commission.

N'ayant pu exercer aucune influence sur le débat avec ses deux textes de décembre, la Commission persista néanmoins dans ses efforts pendant l'étape de rédaction et se manifesta bruyamment à propos de la réforme des institutions, en particulier sur sa propre composition, sur l'instauration de présidents dotés de mandats plus durables pour le Conseil européen et les autres formations du Conseil, et sur le ministre européen des Affaires étrangères³⁸. Pourtant, ces dernières étapes de la Convention ont aussi été le moment où la Commission a été la plus impuissante, tant dans les discussions en séance plénière qu'au sein du *praesidium*³⁹. Le projet de traité constitutionnel

37. L'un des collaborateurs de Prodi a justifié l'exercice en arguant que le but était d'aider la Convention, qu'« il n'avait jamais été question de soumettre le résultat de cette réflexion au Collège » puisqu'il ne s'agissait que d'un travail technique (une étude de faisabilité) et que d'ailleurs Delors « n'avait jamais soumis au Collège un projet de traité sauf celui de l'union monétaire et tout cela avait été une expérience très désagréable » (entretien, 17 mars 2003).

38. Voir par exemple le communiqué de presse de la Commission IP/03/563, 23 avril 2003.

39. Plusieurs fonctionnaires du groupe de travail ont été navrés de voir apparaître deux chaînes de commandement – l'une aboutissant au président de la Commission, l'autre aux deux commissaires conventionnels – qui empêchaient la Commission de parler d'une seule voix (entretien, 31 mars 2004). Un observateur a relevé que « le personnel de la Commission travaillant sur la Convention était plus nombreux que le secrétariat de la Convention lui-même, [mais] divisé en plusieurs groupes [qui] semblaient incapables de travailler ensemble » (P. Norman, *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention*, op. cit., p. 267). Il s'agit des deux commissaires membres de la Convention et de leurs cabinets, du président de la Commission et de son équipe, et du groupe de conseillers politiques sous la direction de Ricardo Levi.

adopté au Conseil européen de Thessalonique a révélé l'étendue de cette incapacité de la Commission à mobiliser en faveur de ses thèses.

De la Convention à la conférence intergouvernementale

Prodi se déclara « heureux mais pas enthousiaste » des résultats de la Convention. Certes, il souligna les nombreuses avancées du texte adopté par rapport aux traités existants : incorporation de la Charte ; personnalité juridique unique ; généralisation de la codécision ; introduction de la méthode communautaire en matière de liberté, sécurité et justice ; création d'un ministre européen des Affaires étrangères et accroissement de la capacité militaire. Mais il énuméra également ses motifs d'insatisfaction : le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil dans de trop nombreux domaines ; la composition de la Commission (un commissaire par État membre, dont quinze ayant droit de vote et se succédant par rotation, les autres étant désignés par le président de la Commission) ; le poids du président permanent du Conseil européen dans l'équilibre institutionnel de l'Union ; le fait que la méthode communautaire n'ait pas été étendue à la gouvernance économique ; et la ratification selon des procédures nationales diverses et étalées dans le temps au lieu d'un seul vote organisé à l'échelle européenne.

Il expliqua, par exemple, que l'institution du ministre européen des Affaires étrangères ne devait pas servir de prétexte à « intergouvernementaliser » l'action extérieure, et que les services éventuellement créés pour l'appuyer ne devaient pas être distincts des institutions existantes. Il demanda également pourquoi on n'avait pas toiletté les très nombreuses dispositions particulières des traités fondateurs qui apparaissaient depuis longtemps dépassées, et répéta ses arguments tout au long de la présidence italienne du second semestre de 2003, en les accompagnant de mises en garde tendant à éviter deux extrêmes : traiter les propositions de la Convention comme sacrosaintes, ou à l'inverse comme entièrement ouvertes à une renégociation. Mais en pratique, comme le montre la colonne de droite du tableau, il n'y eut guère d'évolutions dans le sens des préférences de la Commission. Prodi se félicita que la présidence irlandaise soit parvenue à un accord sur un texte en juillet 2004 ; il n'en reste pas moins que celui-ci était bien en deçà des ambitions de son institution.

La Commission européenne et le processus de ratification

Sans qu'elle y joue de rôle formel, la Commission est impliquée dans la ratification des traités européens de deux façons au moins. La division des

Affaires institutionnelles du Secrétariat général en suit le processus dans chaque pays à partir de la conclusion des négociations jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux textes. Dans le climat d'exacerbation des sensibilités nationales qui entoure la ratification d'une nouvelle version du traité, tout acte de la Commission ou de ses membres peut peser sur le débat dans un pays ; ce qui influe sur le *timing* des travaux de la Commission⁴⁰. Pratiquement tout ce qu'elle peut dire sur les destinées de l'Union est interprété comme une ingérence, et donc malvenu. Dans le cas qui nous occupe ici, la Commission Barroso s'est ainsi retrouvée au beau milieu du débat français : la chaîne publique de télévision, France 2, avait invité le nouveau président à son émission phare « Cent minutes pour convaincre », mais, selon la presse française⁴¹, l'entretien a été annulé sur intervention de l'Hôtel Matignon au nom de l'Élysée. Le président Jacques Chirac, irrité par la volonté de la Commission de maintenir la directive Bolkestein sur la libéralisation des services, très impopulaire en France, redoutait qu'une apparition télévisée du néolibéral Barroso peu avant le référendum n'en influence fâcheusement le résultat, le camp du « non » ayant placé le rejet du modèle capitaliste anglo-saxon au centre de sa campagne.

L'épisode illustre les difficultés auxquelles se heurte la Commission lorsqu'elle souhaite participer à un large débat politique qui la concerne directement. Les déclarations publiques faites par le président Barroso à la suite des défaites du « oui » aux référendums français et néerlandais ont paru ambiguës : le processus de ratification doit se poursuivre, a-t-il soutenu dans une interview à la BBC⁴², parce que les Français et les Hollandais n'ont pas le droit de décider du destin du traité constitutionnel au nom des autres États membres ; par ailleurs, il a fait appel à la « prudence »⁴³. Le fameux « plan B », invoqué par les partisans du « non » dans la campagne référendaire, soit n'a jamais existé, du moins au sein de la Commission, soit était si peu adapté au climat politique au lendemain du référendum français qu'elle n'a pas osé le rendre public.

Les dirigeants politiques nationaux, eux, ont été beaucoup plus clairs : certains ont affirmé que le processus de ratification devait se poursuivre, d'autres ont

40. La décision du Collège de reporter la présentation de sa seconde (et principale) communication à la Convention a été motivée par le souci d'éviter d'éventuelles répercussions négatives sur le deuxième référendum irlandais (tenu le 19 octobre 2002) à propos du traité de Nice.

41. *Libération*, 1^{er} avril 2005 (p. 33) et 14 avril 2005 (p. 36) ; *L'Express*, 4 avril 2005 (p. 51) ; *La Croix*, 1^{er} avril 2005 (p. 2).

42. Certains milieux ont interprété cette attitude comme une preuve supplémentaire de la distance sidérale qui sépare « Bruxelles » des citoyens européens.

43. Voir *Financial Times*, « Barroso Appeals for Calm as EU Agonises Over Treaty », 1^{er} juin 2005.

prononcé des éloges funèbres⁴⁴. La réserve de la Commission révèle non seulement qu'elle a renoncé au rôle dirigeant auquel elle aspirait naguère, mais qu'elle est consciente de la fragilité de son mandat⁴⁵. Il semble bien que sa mission et la perception qu'on en a lui interdisent de prendre part légitimement et ouvertement à un débat sur l'avenir de l'Union qui en appelle explicitement à des jugements de valeur. C'est encore plus vrai de la Commission Barroso, qui se caractérise par une cohésion idéologique sans précédent. Depuis ses premiers jours, où elle s'est heurtée au Parlement européen nouvellement élu, elle n'a cessé d'être impliquée dans des escarmouches idéologiques. Cela n'a fait que restreindre encore davantage sa capacité à participer aux débats politiques nationaux sur la ratification du traité constitutionnel.

L'inefficacité de la Commission : à la recherche d'une explication

Alors qu'elle avait obtenu un programme et une méthode de révision conformes à ses vœux, et qu'elle bénéficiait de larges sympathies au sein du praesidium et de la Convention en général, la Commission n'a pas su influencer le débat sur l'avenir de l'Union. Cette inefficacité s'explique par une combinaison de facteurs internes et contextuels.

Les facteurs internes

Dans les dernières étapes surtout, la Commission a mal géré sa contribution à la Convention, en émettant des signaux concurrents et contradictoires. La piètre coordination entre son président et ses représentants à la Convention a fait éclater au grand jour ses divisions et a entravé ses efforts pour orienter les débats. Il y a eu des erreurs tactiques (surtout « Pénélope »), mais de toute façon sa position de fond était elle-même problématique. L'invitation à généraliser la « méthode communautaire » était considérée comme irréaliste même par ses amis. En plaidant pour les solutions les plus communautaires possibles dans des domaines délicats tels que relations extérieures, liberté, sécurité et justice ou encore gouvernance économique, elle se plaçait en dehors du débat réel. On l'a vu, cette stratégie était largement le fait du président Prodi ; elle présentait l'inconvénient d'être élaborée très loin des conventionnels « de base » ; elle n'avait pas été testée avec ses alliés et n'était pas à même de mobiliser une coalition de soutien.

44. Schröder, par exemple, a plaidé pour la poursuite du processus, tandis que Blair a été beaucoup plus réticent. Voir « Blair and Schröder at Odds on EU Treaty », *Financial Times*, 3 juin 2005.

45. Lors de la réunion du Collège qui s'est tenue le jour du référendum hollandais, plusieurs commissaires auraient évoqué les risques d'une poursuite du processus de ratification. *Ibid.*

Les facteurs contextuels

Mais il ne faut pas attribuer exclusivement aux erreurs de ses chefs l'inefficacité dont a fait preuve la Commission. Des facteurs extérieurs ont également joué. On a mentionné plus haut que la structure d'opportunité présentée par la Convention différait de celle des CIG. Plus fondamentalement, c'est sans doute la nature même de la Commission qui la rendait inapte à débattre de l'avenir constitutionnel de l'Union⁴⁶, tâche pour laquelle elle n'était tout simplement pas faite. Elle a été créée au départ comme une petite « administration de mission », un organe de caractère technocratique ayant pour tâche de proposer des solutions aux problèmes de politique publique, de faciliter la négociation de compromis et de renforcer les intérêts communs européens dans certains secteurs – mais pas de participer à des débats constitutionnels. La nature de la discussion lancée en 2000 par l'appel de Joschka Fischer à définir la « finalité politique » de la construction européenne montre bien la distance parcourue entre les besoins d'un continent à peine sorti d'une guerre dévastatrice, coupé en deux par la guerre froide et hanté par l'insécurité, et ceux de l'Europe prospère et unie d'aujourd'hui. À la différence des précédentes révisions des traités, il s'agissait cette fois de se projeter dans un grand dessein, non de bricoler des recettes technocratiques. La Commission avait le choix entre défendre son mythe institutionnel (la « méthode communautaire »), qui la plaçait au cœur de l'Europe, d'une part, et proposer une vision neuve, plus adaptée au XXI^e siècle, d'autre part. Elle a choisi la première option.

La Commission n'a pas été un acteur influent à la Convention, ni dans la négociation du traité constitutionnel ni dans le processus de ratification. Mais ce fait révèle-t-il un déclin tendanciel de l'institution, son incapacité ponctuelle à s'adapter à une méthode entièrement nouvelle de révision, ou simplement ses erreurs de stratégie ? En réalité, les trois éléments sont présents. La Commission Prodi s'est indéniablement trouvée placée dans un environnement plus difficile que la première ou la seconde Commission Delors, peut-être parce que, depuis Maastricht, les États membres s'efforcent systématiquement de limiter son pouvoir, de renforcer le Parlement européen, de donner plus de place aux institutions intergouvernementales et – sans abandonner totalement la méthode communautaire – de contourner la Commission (ainsi que la Cour de justice européenne, lorsque c'est possible) en inventant d'autres modes de gouvernance. L'humiliation qui a accompagné la

46. Elle avait certes négocié avec succès la Convention sur la Charte des droits fondamentaux, mais celle-ci était un exercice beaucoup plus modeste à la fois par l'étendue de son domaine et par son ambition.

démission de la Commission Santer n'a fait qu'aggraver cette mise en cause de sa centralité historique. En deuxième lieu, la Commission, qui tire sa légitimité de son expertise technocratique et qui, à l'occasion des révisions antérieures, avait exercé son influence surtout dans les coulisses, était très désavantagée par le dispositif de la Convention. Il lui était difficile de se lancer ouvertement dans un débat essentiellement politique ou de fonctionner aussi efficacement que les représentants nationaux. Néanmoins, bon nombre de ses difficultés sont d'origine interne. Présidentialisme et ministérialisme peuvent coexister tant qu'il ne s'agit que de fabriquer au jour le jour des politiques publiques, mais dès lors qu'il s'agit de « haute politique » leur combinaison conduit à l'incohérence. La Commission a vu sa position cruellement affaiblie par des erreurs tactiques : grandes, comme la calamiteuse « Pénélope », petites, comme la décision de soutenir les petits États sur la question de ses effectifs et sur celle du renforcement de la présidence européenne, au lieu de s'entremettre entre grands et petits États pour faciliter un compromis⁴⁷. Elle a également payé ses incohérences : par exemple, après s'être prononcée en faveur d'un effectif restreint, elle a ensuite préconisé un commissaire par État membre. Enfin, elle a été incapable d'entretenir de bonnes relations avec les grands États membres, erreur que Delors n'aurait jamais commise⁴⁸. Mais le plus grave a été son manque d'adaptabilité face à la configuration nouvelle qu'imposait la Convention, défaut qu'elle a manifesté en s'accrochant au mythe institutionnel de la « méthode communautaire ». Cette ligne de conduite a peut-être aidé Prodi à former et cimenter les préférences de son institution, mais, comme stratégie de participation à un débat sur l'avenir de l'Europe, elle condamnait la Commission à la marginalisation⁴⁹. ■

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou

47. Voir P. Norman, *The Accidental Constitution: The Story of the European Convention*, op. cit., p. 266.

48. Voir K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, op. cit., p. 153-166.

49. Les auteurs voudraient remercier les dix hauts fonctionnaires de la Commission qui ont bien voulu leur accorder des entretiens – sous condition d'anonymat – sur les points étudiés dans cet article. Merci également aux participants aux ateliers de Londres et d'Oxford, pour leurs commentaires sur des versions antérieures de cet article, ainsi qu'à l'ESRC (Economic and Social Research Council) pour son financement dans le cadre de son programme « Future Governance » et à la British Academy (bourse BCG-35160), qui nous ont permis de réunir un atelier au Birkbeck, University of London. Dionyssi G. Dimitrakopoulos exprime sa gratitude à la faculté des lettres du Birkbeck qui a également contribué au financement de cette recherche.

**Comparaison (partielle) des positions défendues par la Commission,
du projet de traité issu de la Convention et du Traité constitutionnel**

Document Sujet	COM (2002) 247 final du 22/05/02	COM (2002) 728 final du 04/12/02 et COM (2002) 728 final/2 du 11/12/02	Document « Pénélope » du 04/12/02	Projet de traité constitutionnel du 18/07/03	Traité constitutionnel
Simplification ; Personnalité juridique de l'Union	« Travail approfondi de simplification des traités » ; chaque institution doit se recentrer sur ses fonctions principales ; personnalité juridique ; traité reposant sur la Charte des droits fondamentaux	Simplification des traités ; chaque institution doit se recentrer sur ses fonctions principales ; personnalité juridique	Pour « un texte de nature constitutionnelle » ; chaque institution doit se recentrer sur ses fonctions principales ; personnalité juridique	Abolition de la structure en trois piliers ; personnalité juridique ; incorporation de la Charte	Fusion des trois piliers ; personnalité juridique ; incorporation de la Charte
Répartition verticale des pouvoirs	Contrôle externe sur la subsidiarité et la proportionnalité	Surveillance <i>ex ante</i> de la subsidiarité ; la Commission n'est pas obligée de donner son opinion dans le cadre du dispositif d'alerte avancée	Subsidiarité	La Commission doit réviser sa proposition si un tiers des parlements nationaux considère qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité	La Commission doit réviser sa proposition si un tiers des parlements nationaux considère qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité
« Méthode communautaire »	Pleine application de la méthode communautaire : « capacité exclusive d'initiative législative pour la Commission » ; usage généralisé de la procédure de co-décision, vote à la majorité qualifiée au Conseil et contrôle par la CJCE	Initiative exclusive de la Commission ; usage généralisé de la co-décision et du vote à la majorité qualifiée	Usage généralisé de la méthode communautaire, y compris initiative de la Commission pour la programmation interinstitutionnelle ; majorité qualifiée et co-décision en règle générale	Le mode général de décision est la co-décision, avec quelques exceptions ; extension de la majorité qualifiée, mais maintien de l'unanimité en matière d'impôts et de PESC	Quasi monopole d'initiative de la Commission (mais pas sur la PESC), y compris la programmation interinstitutionnelle ; méthode communautaire appliquée à liberté, sécurité et justice (quelques exceptions) ; extension de la majorité qualifiée, mais maintien de l'unanimité en matière d'impôts, de politique sociale et de PESC
Rôle de la Commission	La Commission doit avoir la responsabilité de la cohésion de la politique étrangère ; mesures d'application confiées à la Commission sous le contrôle du législateur	La Commission doit « affirmer son rôle gouvernemental » ; mesures d'application confiées à la Commission sous le contrôle du législateur	La Commission est l'exécutif de l'UE ; le Conseil européen est une formation du Conseil et non une institution séparée	Fonctions de la Commission réaffirmées ; Le Conseil européen « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et définit ses orientations et ses priorités politiques générales »	Fonctions de la Commission réaffirmées

Document Sujet	COM (2002) 247 final du 22/05/02	COM (2002) 728 final du 04/12/02 et COM (2002) 728 final/2 du 11/12/02	Document « Pénélope » du 04/12/02	Projet de traité constitutionnel du 18/07/03	Traité constitutionnel
Effectif et composition de la Commission		Un commissaire par État membre avec un président de la Commission ; composition restreinte conformément aux décisions de Nice	Un commissaire par État membre, y compris le président et le secrétaire de l'Union, mais ce nombre sera réduit lorsque l'UE aura atteint 27 membres ; alors, système de rotation entre États membres selon un principe d'égalité	À partir du 01/11/09, quinze commissaires ayant droit de vote, venus de quinze États membres ; les autres commissaires (un par autre État membre) n'ont pas le droit de vote et sont nommés par le président de la Commission	Un commissaire par État membre jusqu'en 2014, puis réduction de l'effectif aux deux tiers du nombre des États membres ; les commissaires seront alors choisis sur la base d'une rotation égale
Mode de désignation de la Commission		Président de la Commission nommé par le Parlement et approuvé par le Conseil ; Secrétaire de l'Union nommé par le Conseil en accord avec le président de la Commission ; désignation des autres commissaires par le Conseil à la majorité qualifiée en accord avec le président de la Commission ; le Collège doit être approuvé par le Parlement	Président de la Commission élu par le Parlement (majorité des deux tiers) et confirmé par le Conseil européen (majorité qualifiée renforcée) ; Secrétaire de l'Union nommé par le Conseil européen en accord avec le président de la Commission ; désignation des autres commissaires par le Conseil européen en accord avec le président de la Commission ; le Collège doit être approuvé par le Parlement et confirmé par le Conseil	Le Conseil européen choisit un candidat pour la présidence de la Commission (majorité qualifiée), en tenant compte des dernières élections au Parlement ; ce président doit recueillir l'approbation de la majorité du Parlement	Lorsque le Conseil européen propose un président de la Commission au vote du Parlement, il le fait en tenant compte des résultats des dernières élections européennes
Présidence du Conseil		Présidence tournante pour le Conseil européen et le Conseil des Affaires générales, mais élection des présidents des autres formations du Conseil par leurs pairs pour au moins un an	Présidence tournante pour le Conseil européen et le Conseil des Affaires générales, mais élection des présidents des autres formations du Conseil par leurs pairs pour au moins un an	Le président du Conseil européen est élu à la majorité qualifiée pour un mandat renouvelable de 2 ans et demi ; présidence tournante (au moins un an) pour les autres formations, sauf les Affaires étrangères	Le président du Conseil européen est nommé pour un mandat de 2 ans et demi renouvelable une fois ; présidence tournante (au moins un an) pour les autres formations, sauf les Affaires étrangères

Document Sujet	COM (2002) 247 final du 22/05/02	COM (2002) 728 final du 04/12/02 et COM (2002) 728 final/2 du 11/12/02	Document « Pénélope » du 04/12/02	Projet de traité constitutionnel du 18/07/03	Traité constitutionnel
Politique étrangère	Fusion des fonctions du haut représentant pour la PESC et du commissaire aux Affaires étrangères ; la politique étrangère de l'Union doit avoir une « capacité de décision en matière de sécurité et de défense »	Le Haut Représentant pour la PESC et le commissaire aux Relations extérieures fusionnent en un seul poste de Secrétaire de l'Union et vice-président de la Commission, avec capacité d'exercer le pouvoir d'initiative de la Commission ; renforcement de la « capacité de décision » de l'Union en matière de sécurité et de défense ; encourager le développement de l'industrie européenne d'armement	Le Secrétaire de l'Union sera le vice-président de la Commission, nommé d'un commun accord par le Conseil européen et le président désigné de la Commission. Durant une période transitoire, le Secrétaire de l'Union exercera le droit d'initiative de la Commission en matière de PESC.	Le ministre européen des Affaires étrangères est nommé par le Conseil européen (majorité qualifiée) avec l'accord du président de la Commission ; il préside le Conseil des Affaires étrangères et devient vice-président de la Commission	Ministre européen des Affaires étrangères fusionnant les fonctions du Haut représentant et du commissaire aux Affaires étrangères : il est membre de la Commission et préside le Conseil des Affaires étrangères ; « coopération structurée permanente » en matière de défense, « coopération renforcée » en matière de PESC
Gouvernance économique	Renforcement du rôle de la Commission en politique économique ; meilleure coordination des politiques nationales et représentation extérieure unifiée.	Rôle renforcé de la Commission en politique économique	Renforcement du rôle de la Commission en matière d'union économique et monétaire	Les membres de la zone euro fixent les grandes lignes de leur propre politique économique tout en appliquant les règles de la zone euro	Renforcement du pouvoir du Conseil Euro-ECOFIN
<i>Sources</i> : Les trois documents sont disponibles sur http://europa.eu.int/constitution/futurum/docinstcomm_2002_en.htm#2002 .					

Dionyssi G. Dimitrakopoulos est *Lecturer* (maître de conférences) en science politique au Birkbeck, University of London. Ses thèmes de recherche actuels portent sur l'origine des préférences quant à l'avenir de l'Union européenne, le développement de son cadre institutionnel, la mise en œuvre des politiques publiques de l'UE et les approches institutionnalistes en science politique. Il a publié notamment « Norms, Interests and Institutional Change », *Political Studies* (53 (4), 2005, p. 676-693 ; « Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments », *Journal of Common Market Studies* (39 (3), 2001, p. 405-422) et « Unintended Consequences: Institutional Autonomy and Executive Discretion in the European Union », *Journal of Public Policy* (21 (2), 2001, p. 107-131). Il a dirigé *The Changing European Commission* (Manchester University Press, 2004) et co-dirigé *Greece in the European Union* (Routledge, 2003). Adresse électronique : D.Dimitrakopoulos@bbk.ac.uk

Hussein Kassim est *Senior Lecturer* en science politique au Birkbeck, University of London. Ses thèmes de recherche actuels portent sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, sur l'eupéanisation des transports aériens et sur la Commission européenne. Il a codirigé *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level* (Oxford University Press, 2001) ; *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level* (Oxford University Press, 2000) et *The European Union and National Industrial Policy* (Routledge, 1996). Adresse électronique : hkhassim@hotmail.com