

UNE COMMISSION EUROPÉENNE POLITIQUE GRÂCE À UNE NOUVELLE ORGANISATION

« CETTE FOIS, C'EST DIFFÉRENT ». VRAIMENT ?

Marine Borchartd | *Diplômée du Collège d'Europe et lauréate du Prix Jacques Delors 2016*



Le Prix Jacques Delors du Meilleur Mémoire est un prix annuel qui vient récompenser le travail de fin d'études d'un étudiant du Collège d'Europe se rapportant ou faisant référence aux archives personnelles de Jacques Delors (fonds Jacques Delors, Présidence de la Commission européenne 1984-1994)¹.

RÉSUMÉ

Quand Jean-Claude Juncker est devenu président de la Commission européenne, en 2014, il a déclaré qu'il souhaitait faire de la Commission européenne une institution « plus politique ». Sa devise était **une Union « plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, plus petite et plus modeste pour les petits dossiers »**. Il a utilisé le mandat politique qui lui avait été confié dans le cadre du processus des Spitzenkandidaten et a fait preuve d'une vision politique dans ses tentatives d'apporter de grands changements à l'organisation interne de sa Commission.

La réorganisation de la Commission par le président Juncker a créé **une hiérarchie de facto** en confiant aux vice-présidents la tâche de diriger des équipes de projet : un groupe de plusieurs commissaires travaillant ensemble sur un thème connexe dans le cadre des 10 priorités de J-C Juncker.

La **création d'équipes de projet** a permis de régler le problème de la taille du collège, de rationaliser les travaux sur les 10 priorités et d'éviter les cloisonnements, c'est-à-dire que chaque commissaire examine les divers sujets et propositions politiques sous l'angle de son portefeuille spécifique. Il s'agit de l'objectif final du président Juncker : penser plus large, plus stratégique et plus politique. Cette contribution vise à confronter à la réalité l'ambition du président Juncker de rendre la Commission « plus politique ». Cet examen a mené à trois grandes conclusions.

Premièrement, la réorganisation structurelle de la Commission a **créé une hiérarchie politique de facto**, mais a laissé intact le principe de collégialité et n'empêche pas la Commission d'agir dans l'intérêt européen. En effet, **malgré la distinction entre le président, le premier vice-président, les vice-présidents et les commissaires**, les décisions importantes continuent d'être prises de manière collégiale lors des réunions du collège auxquelles les 28 commissaires participent sur un pied d'égalité. La nouvelle structure pourrait même renforcer la collégialité dans la mesure où, avant que les propositions parviennent au collège, les vice-présidents et les commissaires les ont déjà examinées sur le plan politique dans différents contextes (débats d'orientation, jour fixe stratégique, réunions de l'équipe de projet).

Deuxièmement, le processus décisionnel interne est réellement devenu plus politique dans la mesure où la nouvelle structure a réaffirmé le leadership politique collectif du collège sur l'administration. Toutefois, la nouvelle structure a entraîné **des coûts élevés en termes de bureaucratie interne et moins de clarté dans le processus décisionnel**.

Enfin, les points faibles de la nouvelle structure sont incontestablement **la coordination et les flux de communication**, qui ne sont pas **encore mis en place de façon professionnelle et coopérative**. Même si les tensions au sein d'une organisation ne sont pas surprenantes et existaient déjà entre les commissaires dans les précédentes commissions, **les frictions entre les vice-présidents et les commissaires sont encore plus visibles** dans la commission Juncker. **Ces tensions ne sont pas toujours négatives** si les débats portent sur le fond, mais elles peuvent devenir une « course pour être le premier » s'agissant de la présence dans la sphère publique et les médias.

Au final, certains **changements sont nécessaires pour que la nouvelle structure obtienne les résultats escomptés**. Le fait qu'il s'agisse de changements radicaux ou à la marge dépendra du niveau de confiance que tous les acteurs, y compris les DG, ont dans la nouvelle structure organisationnelle à la fin du mandat de cette Commission, en 2019. Si la structure se caractérise par des conflits inutiles et un manque d'efficacité, elle sera probablement modifiée en profondeur, en instaurant notamment de meilleurs rapports hiérarchiques entre les vice-présidents et les commissaires ou en « connectant » mieux les DG entre elles.

La question n'est pas simplement de savoir si la nouvelle structure organisationnelle de la Commission restera en l'état ou non. Il s'agit également d'une orientation de travail. On pourrait poursuivre l'expérience et si l'on considère que « cela marche plus ou moins », on pourrait se demander : jusqu'à où peut-on pousser cette expérience ?

1. Le fonds d'archives Jacques Delors, Présidence de la Commission européenne est disponible à la consultation auprès du Collège d'Europe (Bruges et Natolin), du Centre d'histoire de Sciences Po (Paris), des Archives historiques de l'Union européenne (Florence) et de la Fondation Jean Monnet (Lausanne). L'inventaire détaillé du fonds est disponible sur le site de l'Institut Jacques Delors.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. La nouvelle hiérarchie politique <i>de facto</i> : toujours selon le principe de collégialité et la méthode communautaire ?	4
1.1. Compatibilité d'une hiérarchie politique <i>de facto</i> avec le principe de collégialité	5
1.2. Compatibilité d'une hiérarchie politique <i>de facto</i> avec la méthode communautaire	6
2. Le processus décisionnel interne : vraiment plus politique et efficace ?	7
2.1. La politisation du processus décisionnel	7
2.2. L'efficacité du processus décisionnel	10
3. Vice-présidents et commissaires : la course pour être le premier ou une coopération fructueuse ?	13
3.1. Apparition de tensions au sein de l'équipe	13
3.2. Mécanismes pour dissiper les tensions	14
CONCLUSION	17
BIBLIOGRAPHIE	19
SUR LES MÊMES THÈMES...	20

Ce policy paper reflète les conclusions du mémoire soutenu par l'auteur dans le cadre d'un master en Études politiques et administratives européennes au Collège d'Europe à Bruges. L'auteur souhaite de nouveau remercier le professeur Martin Westlake, son directeur de mémoire, ainsi que les 23 hauts fonctionnaires de l'UE qui ont partagé leurs points de vue sur l'organisation de la nouvelle Commission lors d'entretiens menés entre les mois de février et d'avril 2016.

INTRODUCTION

Le jour où Jean-Claude Juncker a été élu président de la Commission européenne par le Parlement européen, il a déclaré : « La Commission est politique. Je la veux plus politique. Elle sera très politique. »¹ S'il n'existe pas de définition stricte de ce que « plus politique » signifie, cette contribution repose sur **trois grands facteurs** qui ont incontestablement donné lieu à la **politisation croissante** de la Commission européenne : premièrement, la nomination politique et l'élection du président Juncker lui-même dans le cadre du processus des *Spitzenkandidaten* ;² deuxièmement, l'accent sur la réalisation des dix grandes priorités politiques fixées pour cette Commission et le souhait d'avoir une Union « plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, plus petite et plus modeste pour les petits dossiers » ;³ troisièmement, la vision plus politique que la Commission a adoptée en tant qu'élément complémentaire de la vision « technocratique ».

LA NOUVELLE ORGANISATION INTERNE OPÈRE UNE DISTINCTION PLUS NETTE ENTRE

La **nouvelle organisation interne** de la Commission constitue une rupture avec le passé dans la mesure où elle opère une distinction plus nette entre **l'organe politique** comprenant le collège des commissaires et **l'organe administratif** composé des directions générales (DG) et des services.

L'ORGANE POLITIQUE ET L'ORGANE ADMINISTRATIF

Les plus grands changements ont eu lieu au sein de l'organe politique avec la création des « **équipes de projet** » et d'une **hiérarchie de facto**. Les **équipes de projet** sont un regroupement de plusieurs commissaires travaillant ensemble sur un thème connexe relevant des 10 priorités de J-C Juncker. Elles sont dynamiques et non statiques car leur composition peut changer en fonction des besoins et des nouveaux projets possibles qui voient le jour au fil du temps. Elles sont coordonnées par l'un des vice-présidents, qui ont acquis un statut spécial et sont chargés de diriger et de coordonner l'équipe de projet. Une autre nouveauté est la création de la fonction de premier vice-président (actuellement Frans Timmermans), qui agit en tant que bras droit du président et qui exerce un autre rôle de filtrage dans le cadre de l'accord « Mieux légiférer » (*Better Law-Making*) visant à améliorer la réglementation. La nouvelle structure a donc créé **un système à couches multiples au niveau politique**.

La nouvelle structure organisationnelle vise également à établir **une meilleure interaction entre le niveau administratif et politique**. Les fonctionnaires de la Commission au niveau des services fournissent l'expertise nécessaire pour faire marcher la Commission. Le transfert des informations techniques (du niveau administratif vers le niveau politique) et stratégiques (du niveau politique vers le niveau administratif) a été jusqu'alors facilité par la réunion hebdomadaire « **jour fixe** » entre le commissaire et le directeur général qui lui est rattaché. Le nouvel élément introduit par l'organisation Juncker est la réunion dite « jour fixe stratégique », à laquelle le vice-président compétent, le Secrétariat général et le cabinet du président participent également et qui devrait couvrir les questions politiques et interinstitutionnelles stratégiques.⁴

De plus, la nouvelle structure permet de donner la direction politique au début du processus décisionnel durant les « **débats d'orientation** ». Lors de ces débats, le collège donne les orientations politiques dont les services devraient tenir compte pour élaborer une proposition. Ainsi, quand la proposition revient à l'échelon politique à la fin du processus, il y a moins de risque de désaccord.

1. Juncker, Jean-Claude, *Un nouvel élan pour l'Europe : Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen*, Strasbourg, 15 juillet 2014.

2. Westlake, Martin, 'Chronicle of an Election Foretold: the Longer-Term Trends leading to the *'Spitzenkandidaten'* procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President', *LSE Europe in Question Discussion Paper Series (LEQS)*, No. 102, 2016, p. 51.

3. *Ibid.*

4. Commission européenne, *Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019*, Communication du président à la Commission. C(2014) 9004, 11 novembre 2014, p. 7.

TABLEAU 1 ► Réunions dans la nouvelle organisation

RÉUNION	QUI PARTICIPE ?	A QUELLE FRÉQUENCE ?
Débat d'orientation	Collège des commissaires	4-6 fois par an
Réunion du groupe de pilotage interservices	Membres des DG et services compétents notamment le service juridique, Présidé par le Secrétariat général ou par la DG concernée	Aussi souvent que nécessaire pour couvrir les aspects importants du processus d'analyse d'impact, généralement entre 5 et 7 réunions par sujet.
Jour fixe	Commissaire et directeur général de la DG respective	Hebdomadaire
Jour fixe stratégique	Vice-président, commissaire et directeur général de la DG respective + Secrétariat général et service juridique	Au moins une fois tous les deux mois
Réunion de l'équipe de projet	Toutes les DG et services ayant un intérêt légitime dans le dossier	Environ 1 réunion par mois, régularité en fonction du sujet (par ex. 10 réunions en 2016 dans le cadre de l'Union de l'énergie)
Consultation interservices (principalement en ligne, parfois réunion du groupe interservices)	All DGs and services with a legitimate interest in the file.	Procédure standard, régularité en fonction du sujet et du temps dans le processus
'Spéciale Chefs' ou Réunion spéciale des membres de cabinet	Membres des cabinets spécialistes du dossier	Hebdomadaire (généralement le jeudi et/ou le vendredi)
'L'Hebdo' ou Réunion hebdomadaire	Chefs de cabinets	Hebdomadaire (généralement le lundi)
Réunion du collège	Collège des commissaires	Hebdomadaire (le mercredi ou le mardi quand réunion à Strasbourg)

Source : Fait par l'auteur.

L'objectif de ce policy paper est de déterminer si la nouvelle structure organisationnelle de la Commission répond à l'ambition du président Juncker de rendre la Commission européenne « plus politique ». La première section examine si la nouvelle hiérarchie *de facto* respecte le principe de collégialité et la méthode communautaire. La deuxième section tente de déterminer si la nouvelle structure organisationnelle donne lieu à un processus décisionnel interne plus politique et efficace. La troisième section se concentre sur la dynamique entre les vice-présidents et les commissaires. Peut-on parler de commissaires « de première catégorie » et « de deuxième catégorie » ? S'agit-il d'une course pour être le premier ou existe-t-il une coopération fructueuse entre eux ? La dernière section résume les principales conclusions et indique quel type de précautions devrait être pris à l'avenir pour que le système soit performant et obtienne les résultats escomptés.

1. La nouvelle hiérarchie politique de facto : toujours selon le principe de collégialité et la méthode communautaire ?

La réorganisation de la Commission par le président Juncker a créé une hiérarchie de facto en introduisant la nouvelle fonction de premier vice-président et en confiant aux vice-présidents la tâche de diriger des équipes de commissaires. La question se pose de savoir si cette nouvelle hiérarchie politique *de facto* est toujours conforme au principe de collégialité (1.1) et à la méthode communautaire (1.2).

1.1. Compatibilité d'une hiérarchie politique *de facto* avec le principe de collégialité

Le principe de collégialité n'est pas clairement défini.

“ IL EST UTOPIQUE DE
PARLER D'UN 'COLLÈGE DES
COMMISSAIRES ÉGAUX' ”

Si l'on considère que la collégialité fait référence à l'égalité qui est censée exister entre tous les commissaires, alors la collégialité est morte, mais ce depuis longtemps et elle n'a pas été tuée par la nouvelle structure. **Il est en effet utopique de parler d'un « collège des commissaires égaux »** car il y a (et il y aura toujours) des commissaires plus forts et plus faibles.⁵ Leur force dépendra essentiellement de leur expertise, de leurs compétences politiques et de leur capacité personnelle à obtenir des résultats et à convaincre - des attributs qui sont indépendants de la structure organisationnelle.

Toutefois, si l'on envisage la collégialité dans une approche plus formaliste, ce principe quasi-sacrosaint pour la Commission est toujours d'actualité et fait référence **au *modus operandi* du fonctionnement du collège**. Il est cité de manière explicite dans les traités dans le cadre de la responsabilité du président de « décider de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action ».⁶ Plus implicitement, le principe de collégialité apparaît **(a) dans la procédure d'investiture**, où la Commission est nommée de manière collective même si des auditions individuelles des commissaires ont lieu devant le Parlement européen ; **(b) dans le cadre de la fin du mandat de la Commission** : soit la Commission dans son ensemble se retire après l'échéance de son mandat de 5 ans, soit toute la Commission doit démissionner à la suite d'une motion de censure du Parlement européen⁷ et, plus important encore, **(c) dans le fait que les commissaires ne peuvent prendre des décisions seuls** (sauf dans le cadre de la procédure d'habilitation) : tous les commissaires sont égaux dans le processus décisionnel du collège et en cas de vote au collège, chacun des 28 commissaires (y compris le président, les vice-présidents et les commissaires) a une voix. Au niveau de ces caractéristiques, la nouvelle structure organisationnelle n'a apporté aucun changement.

Reste à savoir si d'autres caractéristiques de la nouvelle structure comme le système de filtrage et les changements de personnel au sein des cabinets entravent le principe de collégialité. Toutes les nouvelles initiatives qui sont reprises dans le programme de travail de la Commission ou à l'ordre du jour des réunions du collège doivent passer par un **système de filtrage**, dans le cadre duquel le commissaire a besoin de l'approbation du vice-président responsable, et passent ensuite le test du programme « pour une meilleure réglementation » (Better Law-Making/Mieux Légiférer) réalisé par le premier vice-président. Cependant, le fait que les propositions doivent passer par plusieurs filtres relève davantage du procédural que du hiérarchique dans la mesure où il s'agit d'un outil visant à rationaliser le processus interne sur les 10 priorités. Par sa nature, ce filtrage des propositions ne constitue pas un nouvel obstacle à la collégialité. De plus, en ce qui concerne la **différenciation en termes de personnel entre les cabinets des vice-présidents et les commissaires** (le premier vice-président a un total de 8 fonctionnaires de grade AD, les vice-présidents en ont 7 et les commissaires 6),⁸ il n'est toujours pas clair s'il s'agit de l'expression de la hiérarchie politique et, partant, en conflit avec le principe de collégialité ou si elle est davantage due à une question de charge de travail. Le nombre plus élevé de membres du cabinet se justifie peut-être davantage pour le vice-président à la tête de l'équipe de projet « Emploi, croissance, investissement et compétitivité », qui doit coordonner plusieurs portefeuilles interdépendants, que pour le vice-président chargé de l'Union de l'énergie, qui peut se concentrer sur un seul sujet. Pour résumer, ces caractéristiques ne peuvent entraver le principe de collégialité. La collégialité, dans une approche formaliste, est donc maintenue.

Ainsi, la hiérarchie *de facto* créée par la nouvelle organisation de la Commission Juncker a laissé la collégialité intacte.

5. Wille, Anchrit, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 81.

6. Article 17, paragraphe 6 TUE

7. Article 234 TFUE

8. Commission européenne, *Communication à la Commission relative aux règles régissant la composition des cabinets des membres de la Commission et du service du porte-parole*, 1er novembre 2014, pp. 3-4.

1.2. Compatibilité d'une hiérarchie politique *de facto* avec la méthode communautaire

Certains ont considéré que la politisation de la Commission induite notamment par la nouvelle structure était incompatible avec la méthode communautaire. L'argument est le suivant : si la Commission devient trop politisée à cause du lien étroit avec la majorité politique au Parlement européen, elle ne pourra exercer son rôle d'institution incarnant l'intérêt européen général.

Toutefois, cet argument théorique ne résiste pas à l'épreuve de la réalité. Il est vrai que le processus des *Spitzenkandidaten* a permis de renforcer le lien entre les élections du président de la Commission et le Parlement européen. Cela dit, **la Commission continue de représenter l'intérêt général** et, afin d'honorer cette tâche, elle doit pouvoir agir en toute indépendance. La bonne question à se poser est donc la suivante : comment peut-on s'assurer que la Commission, qui a émané des élections européennes, est pleinement indépendante ? La réponse est la collégialité. L'objectif de l'indépendance - dont la collégialité est le principal outil - nous ramène à la conception de Jean Monnet de **la Commission comme d'une « organisation de mission »** protégeant l'intérêt général contre les incertitudes liées aux élections ou les stratégies politiques court-termistes.

“ LA POLITISATION
CONTRIBUE À CRÉER
UN ESPACE DE
CONFRONTATION ENTRE
DIFFÉRENTES VISIONS ”

L'idée que la Commission doit défendre l'intérêt général est extrêmement importante. Toutefois, qu'est-ce que l'intérêt général ? L'« **intérêt général** » est le résultat de plusieurs visions ou projets (européens) concurrents, dont l'objectif est de défendre ce qui est considéré comme relevant de l'« **intérêt général** ». Selon ce raisonnement, la politisation ne va pas à l'encontre de l'idée que la Commission défende l'intérêt général. Au contraire, **la politisation contribue à créer un espace de confrontation entre différentes visions** (parfois politiques) en fonction des acteurs qui les portent.

Dans ce sens, le nouveau système d'équipes de projet a peut-être même renforcé la collégialité. Tandis qu'auparavant, les commissaires exposaient directement leur point de vue au président, le nouveau système instaure une « collégialité sectorielle dans les réunions des groupes thématiques ». ⁹ En effet, **avant que la proposition parvienne au collègue, des tests partiels de collégialité sont déjà effectués**. Ces tests ont lieu dans le cadre des réunions de l'équipe de projet où les orientations politiques sur des propositions des commissaires clés, des vice-présidents et du premier vice-président sont déjà examinées et prises en compte. Il est donc plus difficile de formuler des objections à l'encontre d'une proposition à un stade ultérieur du processus mais, si les réunions sont bien préparées et permettent à tous les acteurs compétents de s'exprimer dans la phase de préparation d'une proposition, la collégialité est garantie, voire renforcée.

Au final, l'instauration d'une hiérarchie politique *de facto* par la nouvelle organisation est totalement conforme au principe de collégialité et n'empêche pas la Commission d'agir dans l'intérêt général européen.

9. Bertoincini, Yves, 'The Juncker Commission and new institutional and legitimacy set up. What main issues and challenges?', *In-depth Analysis for the AFCC Committee, European Parliament Directorate-General for Internal Policies*, 16 février 2015, p. 14.

2. Le processus décisionnel interne : vraiment plus politique et efficace ?

Dans sa communication aux commissaires sur les nouvelles méthodes de travail, le président Juncker a déclaré que « pour **être efficaces** et éviter des efforts en double, en particulier au vu des changements induits par la nouvelle structure de la Commission, nos travaux au sein du collège doivent répondre à des règles. (...) J'aimerais également engager chacun d'entre vous à assumer la **responsabilité politique** des résultats de nos actions conjointes ».¹⁰ Cette section tentera de déterminer, dans un premier temps, si la structure organisationnelle de J-C Juncker rend effectivement le processus décisionnel « plus politique » (2.1), avant d'examiner dans quelle mesure les règles instaurées par ce dernier répondent à son ambition d'efficacité (2.2).

2.1. La politisation du processus décisionnel

Il ne fait aucun doute que le processus décisionnel interne de la Commission est devenu « plus politique » dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle. Il s'agit du résultat des facteurs interdépendants suivants :

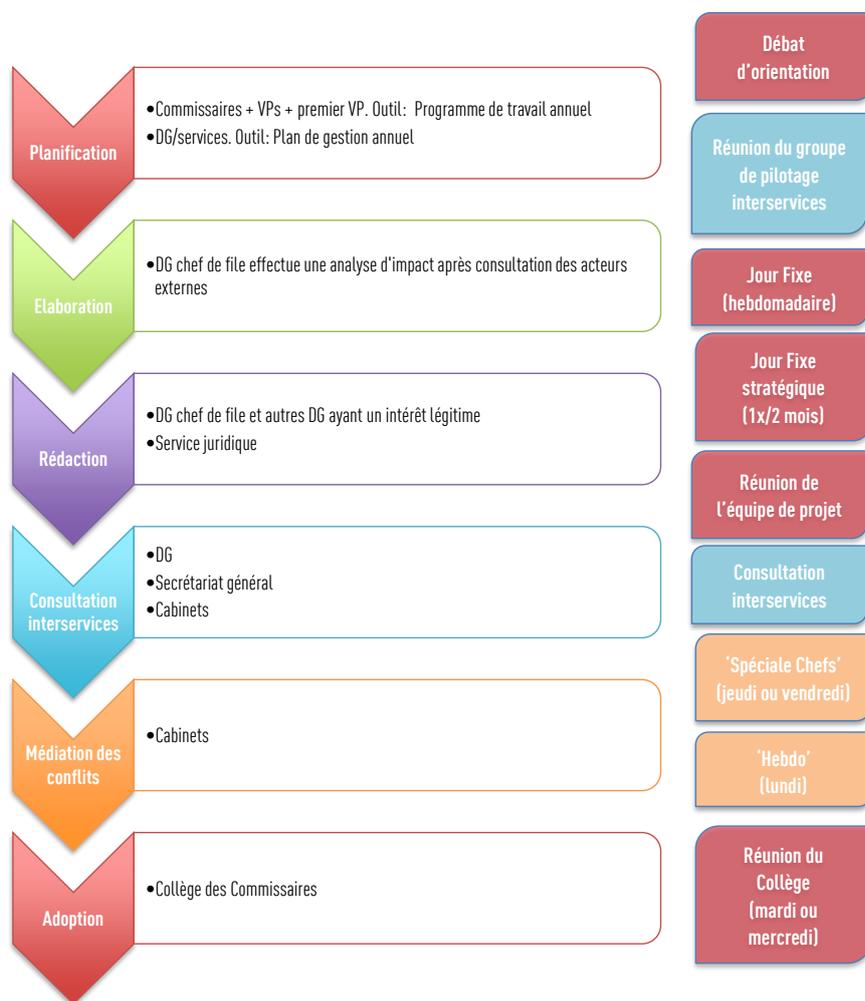
Premièrement, **la nouvelle organisation a fait des progrès pour mettre fin aux cloisonnements, qui sont profondément ancrés dans la structure de la Commission**. Ainsi, la nouvelle structure a renforcé la cohérence des politiques publiques européennes par rapport à la Commission d'avant J-C Juncker. La nouvelle façon de travailler collaborative se voit notamment dans l'organisation du *jour fixe stratégique* et des réunions de l'équipe de projet, où plusieurs commissaires et le vice-président responsable se réunissent pour échanger leur vision politique sur le dossier.

“ LES TRAVAUX
PRÉPARATOIRES *EX ANTE*
SONT PLUS IMPORTANTS
AU NIVEAU POLITIQUE QUE
PAR LE PASSÉ ”

Au-delà de l'effort pour supprimer les cloisonnements au niveau politique, la nouvelle structure devrait également mettre un terme aux cloisonnements au niveau administratif, entre les DG et au sein de ces dernières. En effet, les orientations politiques émanant de l'échelon politique doivent être appliquées au niveau des DG et services lors de l'élaboration de la proposition. Cela vaut particulièrement pour les consultations interservices. Si par le passé, les consultations interservices servaient à examiner à la fois les questions techniques et les grandes lignes politiques et constituaient la principale intervention des services avant l'envoi de la proposition au collège pour adoption, il s'agit désormais d'un outil qui examine essentiellement les détails. Ainsi, certains estiment que **les consultations interservices ont perdu de leur importance** à cause de la nouvelle structure organisationnelle **et sont quasiment devenues une formalité**, voire un nouvel exercice bureaucratique. A l'inverse, d'autres considèrent que les travaux de coordination *ex ante* permettent d'accélérer la consultation interservices étant donné que les discussions politiques au sein de l'équipe de projet ont lieu avant les discussions techniques au niveau interservices et que la proposition est déjà examinée par les principaux acteurs du domaine concerné. Cette évolution peut s'avérer négative si l'orientation politique est tellement détaillée qu'elle ne laisse aucune marge de manœuvre aux DG, ce qui rendrait les consultations interservices redondantes. Les DG sont effectivement liées par ce qui a été décidé lors de la réunion de l'équipe de projet et ne peuvent rejeter l'orientation politique de la Commission. Toutefois, la réalité indique que les réunions de l'équipe de projet se contentent de donner les orientations politiques générales de haut niveau et n'entrent pas dans les détails, ce qui permet aux DG d'apporter leur contribution technique. De plus, les commissaires donnent leur avis lors des réunions de l'équipe de projet sur la base des notes qui sont préparées par leurs DG respectives. Dans tous les cas, les travaux préparatoires *ex ante* sont plus importants au niveau politique que par le passé et les consultations interservices se contentent d'effectuer un contrôle technique final avant de mettre un terme au processus décisionnel interne.

10. Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019, *op.cit.*, p. 3, sans soulignement dans l'original.

FIGURE 1: Le processus décisionnel interne de la Commission



Source: Fait par l'auteur, inspiré de: Szapiro, M., *The European Commission: a Practical Guide*, London, John Harper Publishing, 2013, p. 169.

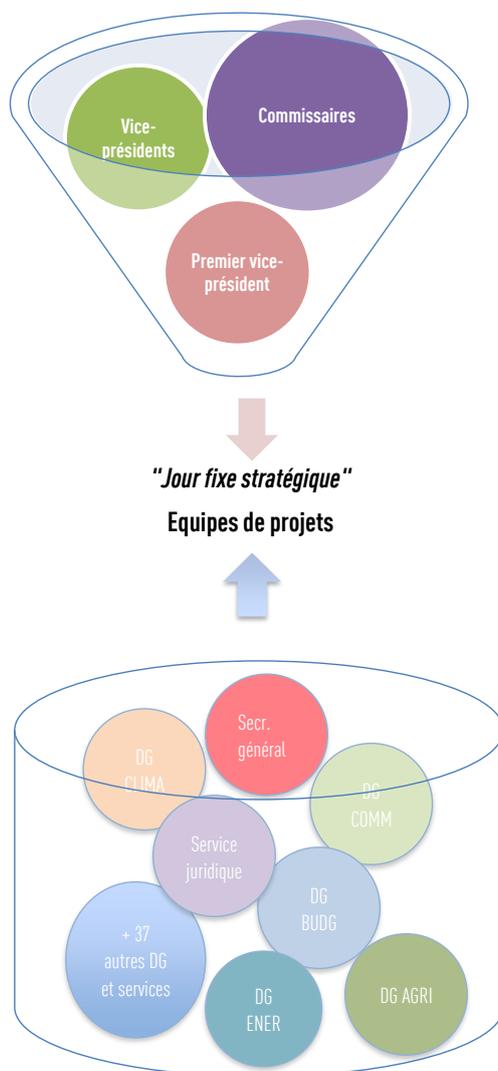
Deuxièmement, la nouvelle structure organisationnelle garantit que **le niveau politique intervient plus tôt dans le processus décisionnel qu'auparavant**. En plus des réunions hebdomadaires « jour fixe », qui existaient déjà auparavant entre les commissaires et leurs services respectifs, désormais la proposition en cours d'élaboration est également examinée dans le cadre des débats d'orientation, du jour fixe stratégique et des réunions de l'équipe de projet. Ainsi, par rapport aux précédentes commissions, des acteurs plus expérimentés sur le plan politique interviennent à un stade précoce dans les discussions stratégiques, ce qui simplifie l'adoption de la proposition à la fin du processus durant les réunions du collège. De ce point de vue, la nouvelle structure a de bons côtés car elle permet aux acteurs politiques de définir le contexte politique général de manière collective au sein de l'équipe de projet, puis de laisser les fonctionnaires élaborer les propositions en remplissant les détails avec leur expertise tout en restant conforme aux priorités politiques.

La nouvelle structure permet donc de prendre les décisions politiques au niveau politique, et non au niveau des services comme c'était souvent le cas par le passé. En conséquence, les directeurs généraux pourraient perdre leur influence politique sur le cadre, le moment et la façon dont une proposition est faite. De manière plus significative, si les directeurs généraux sont présents lors du jour fixe stratégique et des réunions de l'équipe de projet, ils ne sont pas censés s'exprimer et n'ont pas leur mot à dire. Cette « dépolitisation » du rôle de directeur général est critiquée par certains fonctionnaires, qui considèrent que la « Commission politique » a provoqué un repli sur soi des cabinets. De nombreuses interactions ont lieu entre les cabinets et les commissaires tandis que le lien avec les services semble être devenu plus ténu. Néanmoins, **les directeurs**

généraux continuent de jouer un rôle essentiel dans la nouvelle structure. Ils sont les seuls à présenter des propositions concrètes avec plusieurs options à leur commissaire respectif, qui alimenteront les discussions dans le cadre du jour fixe stratégique et des réunions de l'équipe de projet et détermineront ainsi, au final, le résultat des discussions.

Les multiples interactions et la politisation du processus décisionnel interne induites par la nouvelle organisation pourraient être associées à **l'image des vases communicants** (voir la figure 2). L'entonnoir en haut de la figure représente le niveau politique et son nouveau système de filtrage, où les propositions passent par de multiples filtres constitués par le commissaire, le vice-président respectif et le premier vice-président. Le récipient en bas de la figure illustre le niveau administratif - la « machine à vapeur » de l'institution - composé des 33 directions générales et 11 services. Les acteurs politiques et administratifs sont donc **dépendants les uns des autres** : les acteurs politiques donnent les grandes orientations politiques et les fonctionnaires apportent leur expertise technique sur le dossier. Cependant, le politique et l'administratif sont également devenus plus distincts, comme l'illustre la figure 2 ci-dessous.

FIGURE 2 : Vases communicants montrant l'interdépendance entre le politique (l'entonnoir) et l'administratif (le récipient)



Source: Fait par l'auteur.

“ LA NOUVELLE STRUCTURE
PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉE
COMME UNE AVANCÉE QUI
GARANTIT QUE LES DÉCISIONS
POLITIQUES SONT PRISES AU
NIVEAU POLITIQUE”

La nouvelle structure peut être considérée comme une avancée qui garantit que les décisions politiques sont prises au niveau politique. Elle induit de profonds changements structuraux par rapport au passé dans la mesure où la réaffirmation du leadership politique collectif du collège sur l'administration devient le principal aspect du « plus politique ».¹¹

Troisièmement, **la nouvelle structure est également « plus politique » compte tenu du rôle spécial confié au premier vice-président**, qui vérifie en premier lieu si les nouveaux sujets du débat politique sont bien « politiques ». Le président Juncker a confié cette tâche à son premier vice-président, qui décide de ce qui est repris ou non dans le programme de travail annuel de la Commission et à l'ordre du jour des réunions du collège. Ainsi, le premier vice-président joue un rôle important de surveillance qui permet de contrôler la politisation et de respecter la devise du président Juncker d'une Union « plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, plus petite et plus modeste pour les petits dossiers ». Son rôle s'accompagne également d'une meilleure communication, qui s'articule autour des 10 priorités fixées.

Ceci nous amène au quatrième changement induit par la nouvelle structure : **la centralisation du service de porte-parole**. Concrètement, cela signifie que chaque commissaire n'a plus son propre porte-parole. À l'inverse, le service du porte-parole a été centralisé et est dirigé par le porte-parole principal de la Commission européenne qui a un rapport hiérarchique administratif avec le directeur général de la DG COMM. C'est effectivement le président Juncker qui définit les lignes rouges en exerçant son autorité politique sur le service. Un net avantage de ce nouveau système est qu'il renforce la cohérence des décisions politiques en permettant à la Commission de s'exprimer d'une seule voix et de transmettre un message cohérent. En revanche, l'un de ses principaux inconvénients est que le message devient plus impersonnel. Ce service remanié permet moins de communication à titre individuel car, contrairement aux précédentes Commissions, les commissaires doivent désormais suivre les 10 priorités du président Juncker et ne disposent pas de leur propre porte-parole. Par exemple, quand le commissaire aux affaires sociales prend une initiative, le porte-parole ne pousse pas ce commissaire dans les différents médias pour en faire le visage social de l'Europe – alors qu'il le faudrait peut-être si l'on souhaite une Commission « plus politique ». Cependant, il ne faut pas exagérer l'impact de la centralisation du service de porte-parole dans la mesure où les commissaires ont, au sein de leur cabinet, leur propre conseiller en communication qui intervient sur les réseaux sociaux et organise des entretiens dans la presse nationale et européenne. Ainsi, la centralisation du service de porte-parole semble ne faire la différence que sur scène, dans la salle de presse de la Commission pour le briefing quotidien de midi où l'ambiance est désormais moins technocratique et plus politique. Elle ne change d'ailleurs pas grand-chose pour la presse écrite.

2.2. L'efficacité du processus décisionnel

Par le passé, l'empressement de tous les commissaires à concevoir de nouvelles propositions a donné lieu à une surabondance de propositions législatives et à un manque de visibilité des grands objectifs de l'Union européenne. Cette situation s'est quelque peu améliorée avec la nouvelle structure organisationnelle. Les propositions font désormais l'objet d'une rationalisation grâce au rôle de filtrage des vice-présidents au sein de leurs équipes de projet, comme l'illustre la figure 3 ci-dessous.

11. Monar, Jörg, 'The Post Lisbon European Commission. Between Political Leadership and Policy Management', in Michele Chang & Jörg Monar (eds.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises, Between Political Leadership and Policy Management*, P.I.E. Peter Lang, 2013, p. 288.

FIGURE 3 ► Composition des équipes de projet

Commissioner	Policy portfolio	Policy portfolios						
		Better Regulation, Interinstitutional Relations, Rule of Law and Charter of Fundamental Rights	Union for Foreign Affairs and Security Policy	Budget and Human Resources	Energy Union	Jobs, Growth, Investment and Competitiveness	The Euro and Social Dialogue	The Digital Single Market
		Timmermans	Mogherini	Georgieva	Šefčovič	Katinnen	Dombrovskis	Anspj
Günther Oettinger	Digital Economy and Society	●		★	●	★		★
Johannes Hahn	European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations	●	★	★		●		
Cecilia Malmström	Trade	●	★	★	●	●		
Neven Mimica	International Cooperation and Development	●	★	★				
Miguel Arias Cañete	Climate Action and Energy	●	★	★	★	★		
Karmenu Vella	Environment, Maritime Affairs and Fisheries	●		★	★	●		
Vytienis Andriukaitis	Health and Food Safety	●		★		●		●
Dimitris Avramopoulos	Migration, Home Affairs and Citizenship	★	●	★		●		
Marianne Thyssen	Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility	●		★	●	★	★	★
Pierre Moscovici	Economic and Financial Affairs, Taxation and Customs	●		★	●	★	★	★
Christos Stylianides	Humanitarian Aid and Crisis Management	●	●	★				
Phil Hogan	Agriculture and Rural Development	●		★	★	●		★
Jonathan Hill	Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union	●		★		●	★	●
Violeta Bulc	Transport	●	●	★	★	★		●
Elżbieta Bieńkowska	Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs	●		★	★	●	★	★
Věra Jourová	Justice, Consumers and Gender Equality	★		★	●	●	★	★
Tibor Navracsics	Education, Culture, Youth and Sport	●		★		●	★	●
Corina Crețu	Regional Policy	●		★	★	★	★	★
Margrethe Vestager	Competition	●		★	●	●		●
Carlos Moedas	Research, Science and Innovation	●		★	★	●		●

Source : [European Parliamentary Research Service Blog](#), Dietrich & Sabbati, 2016.¹²

Les réunions des équipes de projet ont pour objectif de prendre en compte les commentaires de tous les commissaires dont le portefeuille est concerné par une proposition avant de décider de la bonne marche à suivre. Dans ce sens, la nouvelle structure organisationnelle est plus efficace en termes de stratégie. Les équipes de projet se réunissent avec un nombre variable de commissaires (le nombre dépendant du dossier) pour trouver une solution et examiner un sujet qui peut ne pas intéresser les autres commissaires travaillant dans un domaine complètement différent. Ainsi, quand une proposition parvient au collège, elle sera généralement vite adoptée. **Compte tenu des nombreux filtres qui n'existaient pas avant, le système est plus efficace dans la prise de décisions car les problèmes sont résolus au préalable.** Le premier vice-président, qui est chargé de l'amélioration de la réglementation, des relations interinstitutionnelles, de l'état de droit et de la charte des droits fondamentaux, a vu ses pouvoirs renforcés et doit coopérer étroitement avec tous les

12. Remarque : Le commissaire britannique Jonathan Hill a démissionné de son poste à la suite du référendum britannique pour le Brexit. Il a été remplacé par Sir Julian King, qui a été nommé « commissaire pour l'union de la sécurité ». Pour intégrer son portefeuille dans le tableau : il est membre à part entière de l'équipe de projet du premier vice-président Frans Timmermans et membre associé des équipes de projet de Federica Mogherini, Maroš Šefčovic et Andrus Anspj. Le rôle de J. Hill dans le domaine des services financiers est intégré au portefeuille du commissaire Dombrovskis.

commissaires. Il vérifie que la législation communautaire est correctement intégrée au programme de travail annuel de la Commission et n'entraîne pas de charges réglementaires excessives pour la société et les entreprises. Par conséquent, **moins de décisions sont prises, ce qui peut être vu comme une évolution positive si l'on considère que la Commission peut dorénavant se concentrer sur ses priorités et prendre des décisions importantes plus rapidement, et gagner ainsi du temps.** Par exemple, le plan d'investissement pour l'Europe, la stratégie numérique, et l'Union de l'énergie ont tous été mis en place en un temps record.

Cependant, **on observe quelques problèmes dans la façon dont la nouvelle structure organisationnelle a été mise en œuvre en pratique.** En effet, avec la nouvelle structure, la hiérarchie politique entraîne de nouveau une perte de temps. Certains critiquent la nouvelle fonction de premier vice-président et son rôle dans l'amélioration de la réglementation ; selon eux, il ralentit le processus, notamment en ce qui concerne l'adoption du programme de travail, la préparation de l'ordre du jour, les feuilles de route et les analyses d'impact. Paradoxalement, les lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation¹³ ont considérablement augmenté la charge de travail en interne.

De plus, **la nouvelle structure a induit des coûts élevés en termes de coordination,** ce qui se traduit souvent par de la bureaucratie inutile. Selon certaines critiques, les réunions de l'équipe de projet ont tendance à être des discussions très générales. Elles sont utiles pour donner des orientations globales mais ne guident pas toujours les travaux de manière efficace. En effet, certains fonctionnaires travaillant au niveau administratif considèrent que souvent, dans les discussions de nature politique au premier stade, les commissaires ne disposent pas encore des contributions et informations de fond nécessaires pour tenir une discussion informée et prendre une décision politique. Ainsi, la nouvelle structure a créé de la frustration dans certains services, où les fonctionnaires de la Commission qui connaissent vraiment leurs sujets ont l'impression que leurs préoccupations ne sont pas suffisamment prises en compte.

De surcroît, **avec la nouvelle structure, le risque est de consacrer plus de temps aux réunions de coordination, et non au contenu.** Ces réunions de coordination sont notamment les réunions du groupe de pilotage interservices, les réunions hebdomadaires « jour fixe », le jour fixe stratégique, les réunions de l'équipe de projet et la liste s'allonge si l'on compte les réunions de gestion au sein de chaque DG ou dans les cabinets. S'il est nécessaire d'améliorer la coordination dans la nouvelle organisation pour permettre aux acteurs de mieux connaître les différentes priorités fixées dans d'autres mandats, toutes ces réunions prennent des heures et nécessitent de la préparation... au détriment de l'efficacité.

“ IL EST DÉSORMAIS PLUS DIFFICILE DE SAVOIR QUI PROPOSE QUOI, QUAND ET À QUEL NIVEAU ”

Enfin, certains considèrent que la mise en œuvre des nouvelles méthodes de travail **a donné lieu à moins de transparence et moins de clarté dans le processus décisionnel.** En effet, il est désormais plus difficile de savoir qui propose quoi, quand et à quel niveau.

Ainsi, l'expérience à ce jour indique que du temps est perdu dans le processus décisionnel interne, que les réunions de l'équipe de projet sont trop abstraites et pas suffisamment informées et qu'il faut davantage de travail de préparation pour rendre le système performant, efficace et transparent. **Globalement, la nouvelle structure semble rallonger les flux de communication et alourdir la procédure. Toutefois, elle n'en est qu'à ses débuts et le système peut donc encore être corrigé et obtenir les résultats escomptés.** Idéalement, un premier débat d'orientation donnerait la direction politique générale et serait suivi de travaux techniques au niveau des services, notamment de consultations interservices. Après cette étape, la proposition législative reviendrait au niveau politique où la décision finale serait prise par le collège. Pour le moment, la nouvelle structure organisationnelle ne semble pas avoir trouvé le bon équilibre pour garantir que le débat sur les principales orientations politiques soit bien informé et permette aux services d'obtenir des résultats conformes au cadre principal qui a été défini. De plus, le système manque encore d'une boucle de rétroaction

13. Commission européenne, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 final, 19 mai 2015.

opérationnelle, qui ajusterait et améliorerait les dysfonctionnements organisationnels qui apparaissent dans la nouvelle structure. Le **Secrétariat général**, en tant qu'organisme chargé du processus de coordination, est le mieux adapté pour cette tâche. Il a été renforcé avec près de 80 fonctionnaires de grade AD et assume déjà un rôle beaucoup plus politique dans le cadre de la nouvelle structure. Cependant, le risque de double emploi entre le Secrétariat général et les DG est un vrai problème. Le Secrétariat général devrait mieux utiliser son pouvoir accru pour obtenir toute sorte d'informations des DG et autres services de la Commission. Il ne devrait pas seulement jouer un rôle procédural, mais devrait être également le garant du travail bien fait et de la communication stratégique.

3. Vice-présidents et commissaires : la course pour être le premier ou une coopération fructueuse ?

Le jour de sa prise de fonction, le président Juncker a déclaré à sa Commission : « Et ne l'oublions jamais: ce ne sont pas les règles et les structures qui font bouger les choses au sein d'une organisation, mais **les êtres humains**. »¹⁴ Il ne pouvait pas être plus juste. Il ne faut pas sous-estimer les relations entre ces êtres humains quand ils sont réunis dans un même « champ ».¹⁵ La section finale examine de plus près les tensions qui s'accumulent à cause de la structure organisationnelle de J-C Juncker (3.1) et les mécanismes potentiels pour les dissiper (3.2).

3.1. Apparition de tensions au sein de l'équipe

La nouvelle structure organisationnelle de J-C Juncker a apporté son lot de tensions.

La **nature et les caractéristiques des postes assignés** sont une première source de tension. Être l'un des vice-présidents de l'équipe Juncker, coordonnant et dirigeant les commissaires dans le cadre des réunions de l'équipe de projet, est en soi une piqûre d'égo et présente plusieurs avantages. Les vice-présidents sont payés environ 2 300 euros/mois de plus que leurs commissaires,¹⁶ ils peuvent compter sur plus de membres de cabinet,¹⁷ ils ont généralement un accès privilégié aux premiers ministres, aux ministres et aux parlements nationaux compte tenu de la nature horizontale de leur poste et ils remplacent le président de la Commission si ce dernier n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions.¹⁸

Cela dit, les avantages liés au statut spécial de vice-président seront toujours limités. En réalité, la nature de leur tâche de coordination pourrait même être handicapante sur le plan politique. La coordination est en effet un processus interne alors que les vice-présidents - en tant qu'hommes politiques - veulent être responsables des changements qui sont visibles pour le monde extérieur.

“ CERTAINS

COMMISSAIRES COOPÈRENT
MIEUX AVEC LEUR VICE-
PRÉSIDENT QUE D'AUTRES, CE
QUI DONNE LIEU À DIFFÉRENTS
NIVEAUX DE TENSIONS”

A certains égards, le poste de vice-président présente même des inconvénients. En effet, si les commissaires ont un contrôle total sur les services, les vice-présidents ne peuvent s'appuyer que sur leur unité thématique composée de quelques personnes au sein du Secrétariat général. Ils sont, par analogie, comme des généraux sans soldats. **Le manque d'accès aux services est à l'origine d'un deuxième conflit inévitable entre les vice-présidents et les commissaires.** Dans le pire des scénarios, les vice-présidents se retrouvent

14. Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019, *op.cit.*, p. 3, sans soulignement dans l'original.

15. Pour le concept de « champ institutionnel européen », voir Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie, une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris: Economica, coll. « Etudes politiques », 2012.

16. King, Tim, 'In what way are Commission vice-presidents special?', *Politico*, 12 avril 2014.

17. Commission européenne, *Communication à la Commission relative aux règles régissant la composition des cabinets des membres de la Commission et du service du porte-parole*, 1er novembre 2014.

18. Commission européenne, *Décision du Président relative à l'organisation des responsabilités des membres de la Commission*, C(2014) 9000, 1er novembre 2014, p. 3.

isolés sans le soutien de leurs commissaires si ces derniers décident de ne pas leur transférer les informations. En réalité, les arrangements entre les vice-présidents et les commissaires ont été faits au cas par cas, précisément car les modalités de leur coopération sont restées ouvertes. Par conséquent, certains commissaires coopèrent mieux avec leur vice-président que d'autres, ce qui donne lieu à différents niveaux de tensions en fonction de la personnalité des acteurs politiques concernés.

Des frictions entre les vice-présidents et les commissaires peuvent également avoir lieu **en raison du chevauchement des compétences et de l'absence de délimitation claire des tâches** entre eux. Bien que le président Juncker ait cherché à délimiter et à définir leurs rôles et responsabilités dans les lettres de mission qu'il a adressées à chacun d'entre eux, il n'a pas donné de lignes directrices claires et univoques concernant le *modus vivendi* entre le vice-président et le commissaire. Ainsi, les médias ont remarqué certaines tensions, soulignant notamment celles entre le vice-président pour le Marché unique numérique et le commissaire à l'Economie numérique et société et entre le vice-président pour l'Union de l'Energie et le commissaire à l'action pour le Climat et l'Energie.¹⁹

Pourtant, les tensions entre les vice-présidents et les commissaires ne sont pas nécessairement négatives. Le conflit peut être positif s'il signifie que les deux veulent travailler, veulent faire plus et se battent donc pour quelque chose. Les tensions sont parfois même délibérées. **Le président Juncker a peut-être souhaité, de manière pédagogique, que les vice-présidents et les commissaires débattent entre eux car les tensions suscitent une confrontation positive des idées**, ce qui, dans le cas de questions épineuses, permet au président d'entendre tous les arguments et de prendre une décision informée si aucun accord de compromis n'a été trouvé. Par conséquent, lorsque les conflits portent sur le fond, les tensions entre les vice-présidents et leurs commissaires pourraient contribuer à créer une équipe politique saine.

Toutefois, l'histoire nous rappelle - de Cicéron à nos jours - que ces conflits ont tendance à être plus politiques que sur le fond. Il ne faut pas oublier l'esprit stratégique que les commissaires ont acquis en tant qu'acteurs politiques. De par leur expérience de politiciens, ils sont habitués à donner leur point de vue. Ils peuvent aussi avoir un œil sur la politique une fois de retour dans leur pays respectifs.²⁰ Comme tous les politiciens, ils veulent être reconnu et recevoir l'attention médiatique pour ce qu'ils font dans leur domaine politique. Le Collège est désormais un « groupe d'individus avec plus de poids politique »²¹, au sein duquel il existe une immense rivalité professionnelle sur les dossiers, des conflits de personnalité et des différences d'opinion. S'ajoute à cela le fait que ces individus vivent dans la bulle bruxelloise, un environnement très politisé dans lequel certaines propositions sont divulguées au public, faisant pression pour un résultat en particulier dans le cadre de débats difficiles.

Pour résumer, il existe incontestablement des frictions entre les vice-présidents et les commissaires au sein de la Commission Juncker. Toutefois, les tensions au sein d'une organisation ne sont pas surprenantes et existaient déjà entre les commissaires dans les Commissions précédentes, bien qu'elles aient été moins visibles. En outre, les tensions ne sont pas toujours négatives : quand les gens débattent du fond, ils peuvent au final contribuer à un meilleur fonctionnement de l'institution et à une meilleure élaboration des politiques. Pour ce faire, des mécanismes doivent être prévus pour dissiper les tensions malsaines.

3.2. Mécanismes pour dissiper les tensions

“ UN LARGE CONSENSUS EXISTE SUR LE FAIT QUE L'ACCÈS DES VICE-PRÉSIDENTS AUX SERVICES DEVRAIENT ÊTRE FACILITÉ ”

Le premier mécanisme devrait consister à **faciliter l'accès des vice-présidents aux DG et services**. Si le contact quotidien des vice-présidents continuerait de se faire essentiellement avec le Secrétariat général, les vice-présidents devraient être en mesure d'établir des relations plus structurées avec certaines parties des services si un dossier technique le nécessite et ce,

19. Keating, Dave, 'Energy Union: who's the boss?', *Politico*, 19 février 2015.

20. Nugent, Neill & Rhinard, Mark, *The European Commission*, London: Palgrave Macmillan, 2015, 2nd ed., p. 118.

21. Peterson, John, 'The College of Commissioners', in John Peterson and Michael Shakleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 112.

sans l'accord préalable du commissaire, comme c'est le cas aujourd'hui. Cela allégerait la pression mise sur le Secrétariat général qui, malgré son personnel renforcé, souffre de la charge de travail accrue due à la coordination des équipes de projet. Assigner au vice-président sa propre DG n'est pas une solution car le directeur général aurait alors officiellement deux chefs, ce qui ne ferait qu'accroître les tensions.

Le président de la Commission laisse les vice-présidents et leurs commissaires libres de trouver leurs propres modalités de travail et une répartition des tâches qui convienne aux deux. Certains critiquent cette méthode et estiment qu'il faut des règles très strictes sur le rôle et les responsabilités du vice-président et la capacité de ce dernier à utiliser les services afin d'indiquer clairement qu'il/elle est la personne responsable. Cela créera sinon des tensions et des doubles emplois. Dans tous les cas, un large consensus existe sur le fait que l'accès des vice-présidents aux services devraient être facilité, au lieu de devoir toujours emprunter la « voie longue » à travers le Secrétariat général.

Le deuxième mécanisme vise à apporter une **solution au chevauchement des compétences** entre les vice-présidents et les commissaires. Pour citer un exemple, il existe un commissaire à l'action pour le Climat et l'Énergie et un vice-président chargé de coordonner l'Union de l'Énergie. Le fait qu'ils aient une fonction semblable est problématique en soi, car cela crée un système où ce qui doit être coordonné par le vice-président l'est déjà par le commissaire. Il n'y a pas beaucoup de valeur ajoutée et un immense chevauchement. L'un des mécanismes pour corriger cela consisterait à garantir que la fonction de la vice-présidence reflète davantage l'aspect de coordination de la tâche du vice-président et moins le portefeuille. Par exemple, le vice-président coordonnant l'Union de l'Énergie pourrait devenir « vice-président de la Durabilité ». Cela permettrait de lever la confusion due au chevauchement des compétences à la fois en interne et pour les personnes extérieures.

“ LA RÉUSSITE OU L'ÉCHEC
DE LA NOUVELLE STRUCTURE
ORGANISATIONNELLE
DÉPENDRA BIEN PLUS DES
PERSONNES QUE DE LA
STRUCTURE ELLE-MÊME ”

La troisième condition générale pour que le processus décisionnel de la Commission soit plus efficace est de **mettre en place une coordination et des flux de communication de façon professionnelle et coopérative**. Usant de la métaphore de l'équipe de football, le président Juncker a déclaré qu'avec sa nouvelle structure, les vice-présidents étaient des « leaders » et les commissaires des « joueurs ». ²² Pourtant, une structure ne fera pas automatiquement des commissaires les joueurs d'une équipe. **La réussite ou l'échec de la nouvelle structure organisationnelle dépendra bien plus des personnes que de la structure elle-même**. En outre, l'expérience des vice-présidents et des commissaires en tant qu'anciens premiers ministres ou que ministres ne doit pas être sous-estimée. Un commissaire s'impose non seulement par sa fonction, mais également par sa présence, son savoir, sa présence aux réunions de la Commission et sa capacité à maîtriser son sujet. Ainsi, au final, cela doit reposer davantage sur le mérite, l'expertise et s'il s'agit d'une personne qualifiée, définie par son enthousiasme, sa créativité personnelle et ses compétences en communication pour expliquer les politiques de la Commission en des termes simples.

Le président de la Commission devrait toujours mettre à profit les prédispositions linguistiques, nationales et personnelles des commissaires, ainsi que leur réflexion stratégique acquise en tant que politiciens. J-C Juncker semble avoir pris en compte cet aspect lorsqu'il a constitué son « équipe ». Il a choisi intelligemment et judicieusement ses vice-présidents, dont la majorité ont été premiers ministres dans leur vie politique antérieure et sont issus de petits et de nouveaux États membres. Ils ont été associés à des commissaires issus de plus grands pays, qui sont membres de l'Union européenne depuis longtemps. De plus, J-C Juncker a formé un collège relativement équilibré en termes d'affiliations politiques, avec un équilibre relatif entre les conservateurs (15), les socialistes (8) et les libéraux (5).

Au final, la réussite ou l'échec de la nouvelle structure organisationnelle dépendra de la gestion des relations professionnelles et personnelles entre les vice-présidents et les commissaires et de leur capacité à travailler ensemble, et non les uns contre les autres. Les interactions et les inter-dépendances des vice-présidents et

22. Juncker, Jean-Claude, *La Commission Juncker: La bonne équipe pour le changement*, Conférence de presse, Bruxelles, 10 septembre 2014.

des commissaires jouent en effet un rôle clé. Pour citer J-C Juncker, « Comme dans tout sport d'équipe, si vous jouez perso, vous perdez. Si vous jouez en équipe, vous gagnez. »²³

La nouvelle structure organisationnelle ne peut porter ses fruits que si tout le monde laisse de côté les questions d'ego. Si des tensions existaient déjà auparavant, les relations personnelles ont gagné en importance avec la nouvelle structure car les vice-présidents et leurs commissaires doivent trouver un moyen de se coordonner sans aucun mécanisme de prévu.

Au final, le prochain président de la Commission devrait, à l'avenir, suivre les traces de J-C Juncker en **choisissant les bonnes personnes et en associant la fonction et le portefeuille à la fois à l'expérience et à la personnalité.**

23. *Ibid.*

CONCLUSION

Jean-Claude Juncker a affiché l'ambition de rendre sa Commission « plus politique ». Pour lui, une Commission politique est une Commission qui fait preuve de leadership politique et d'excellence technocratique. Ces deux éléments sont présents dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle. Les orientations politiques sont données au début du processus au niveau du Collège. Les DG/services conservent leur rôle essentiellement technocratique en appliquant ces orientations politiques, à l'exception du Secrétariat général dont le rôle de coordinateur a été renforcé et politisé dans le cadre de la nouvelle structure. Cette contribution se conclut par une analyse mitigée de la nouvelle structure organisationnelle de J-C Juncker.

“ LA NOUVELLE ORGANISATION RÉPOND À L'AMBITION DE RENDRE LA COMMISSION 'PLUS POLITIQUE', MAIS ON OBSERVE QUELQUES PROBLÈMES ”

A de nombreux égards, la nouvelle organisation répond à l'ambition du président Juncker de rendre la Commission « plus politique ». A travers le rôle renforcé des vice-présidents qui dirigent et coordonnent les équipes de projet, **la Commission a davantage mis l'accent sur les 10 priorités politiques** fixées par le président Juncker pour sa Commission. De plus, la nouvelle organisation a contribué **à ne plus travailler et réfléchir de manière cloisonnée**, tant au niveau politique qu'administratif. La structure est renforcée par le **rôle du premier vice-président**, dont la fonction est de vérifier que seuls les dossiers relevant des 10 priorités sont retenus de telle sorte que la Commission puisse « se montrer grande sur les grandes questions ». Tout cela a été fait conformément au principe de collégialité qui est même renforcé par cette nouvelle façon de travailler car avant que les propositions parviennent au collège, elles sont déjà examinées sur le plan politique au sein des équipes de projet. Dans ce sens, « cette fois, *c'est* différent ». Cette fois, *c'est* différent pour les commissaires, pour leurs cabinets, pour les DG et pour les services y compris le Secrétariat général.

Cependant, on observe quelques problèmes concernant la mise en œuvre de la structure en pratique, qui semble « désordonnée » par certains aspects. Par exemple, le **manque d'accès direct des vice-présidents aux DG** a suscité quelques tensions avec leurs commissaires. De plus, les coûts des processus impliqués dans la structure organisationnelle sont élevés en termes de bureaucratie. En effet, le processus de coordination entraîne une perte de temps et le processus décisionnel est devenu lourd et moins clair.

En définitive, le jugement final sur la Commission politique de J-C Juncker dépendra du niveau de confiance que tous les acteurs, y compris les DG et services, auront dans la nouvelle structure organisationnelle à la fin du mandat de cette Commission, en 2019.

Ce qui nous amène à la dernière question : La nouvelle structure organisationnelle avec le système d'équipes de projet sera-t-elle maintenue dans les futures Commissions ? Certains éléments clés de cette nouvelle structure seront probablement conservés. Les équipes de projet des commissaires avec les vice-présidents coordinateurs et le travail en équipe devraient perdurer car ils permettent au collège d'être efficace quel que soit le nombre de commissaires, tout en maintenant la représentation de chaque pays. La référence au premier vice-président dans le récent accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » indique que sa fonction devrait également être maintenue. Dans tous les cas, le ou la prochain(e) président(e) de la Commission adaptera et définira la structure selon son propre style de gestion. La structure organisationnelle actuelle est très liée au président Juncker. Il s'agit incontestablement d'un président lui-même plus politique compte tenu de son expérience politique en tant que Premier ministre et de son lien étroit avec le Parlement européen dans le cadre du processus des *Spitzenkandidaten*. Son expérience personnelle a forgé ses ambitions politiques qu'il a intégrées dans sa

nouvelle structure organisationnelle. Le ou la prochain(e) président(e) de la Commission décidera de lui/elle-même si il/elle souhaite poursuivre cette « méthode Juncker » ou proposer un autre système.

Au final, la question n'est pas simplement de savoir si la nouvelle structure organisationnelle de la Commission restera en l'état ou non. Il s'agit également d'une orientation de travail. On pourrait poursuivre l'expérience et si l'on considère que « cela marche plus ou moins », on pourrait se demander : jusqu'où peut-on pousser cette expérience ?

BIBLIOGRAPHIE

- Documents officiels et communiqués de presse de l'Union européenne

Commission européenne, *Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019*, Communication du président à la Commission. C(2014) 9004, 11 novembre 2014.

Commission européenne, *Communication à la Commission relative aux règles régissant la composition des cabinets des membres de la Commission et du service du porte-parole*, 1er novembre 2014.

Commission européenne, *Décision du Président relative à l'organisation des responsabilités des membres de la Commission*, C(2014) 9000, 1er novembre 2014.

European Commission, *Better Regulation Guidelines*, Document de travail de la Commission. SWD(2015) 111 final, 19 mai 2015.

Juncker, Jean-Claude, *Un nouvel élan pour l'Europe : Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen*, Strasbourg, 15 juillet 2014.

Juncker, Jean-Claude, *La Commission Juncker: La bonne équipe pour le changement*, Conférence de presse, Bruxelles, 10 septembre 2014.

- Livres, chapitres de livres et articles

Ban, Carolyn, *Management and Culture in an Enlarged European Commission: From Diversity to Unity?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

Georgakakis, Didier (dir.), *Le champ de l'Eurocratie, une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris: Economica, coll. "Etudes politiques", 2012.

Joana, Jean & Andy Smith, *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques?*, Paris: Presses de Sciences Po, 2002.

Kassim, Hussein, John Peterson, Michael W. Bauer, Sara Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe & Andrew Thompson, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

Keating, Dave, 'Energy Union: who's the boss?', *Politico*, 19 février 2015.

King, Tim, 'In what way are Commission vice-presidents special?', *Politico*, 12 avril 2014.

Monar, Jörg, 'The Post Lisbon European Commission. Between Political Leadership and Policy Management', in Michele Chang & Jörg Monar (eds.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises, Between Political Leadership and Policy Management*, P.I.E. Peter Lang, 2013, pp. 279-295.

Nugent, Neill & Rhinard, Mark, *The European Commission*, London: Palgrave Macmillan, 2015, 2nd ed.

Peterson, John, 'The College of Commissioners', in John Peterson and Michael Shingleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 96-123.

Szapiro, Manuel, *The European Commission: a Practical Guide*, London: John Harper Publishing, 2013.

Westlake, Martin, 'Chronicle of an Election Foretold: the Longer-Term Trends leading to the 'Spitzenkandidaten' procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President', *LSE Europe in Question Discussion Paper Series (LEQS)*, No. 102, 2016, pp. 1-57.

Wille, Anchrit, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

- Policy and Discussion Papers

Bertoncini, Yves, 'The Juncker Commission and new institutional and legitimacy set up. What main issues and challenges?', *In-depth Analysis for the AFCO Committee, European Parliament Directorate-General for Internal Policies*, 16 février 2015, p. 14.

Bertoncini, Yves & Antonio Vitorino, 'The Commission reform: between efficiency and legitimacy', *Notre Europe Jacques Delors Institute*, 7 July 2014.

Kassim, Hussein, 'What's new? A first appraisal of the Juncker Commission', *European Consortium for Political Research*, 4 March 2016.

De Marcilly, Charles, 'The Juncker Commission, the return of politics', *Foundation Robert Schuman, European Issues*, No. 330, October 2014.

Peterson, John, 'Desperately Seeking Europe: Jean-Claude Juncker and a 'Political' European Commission', *Paper prepared for presentation at The Center for Transatlantic Relations School for Advanced International Studies, John Hopkins University*, 9th April 2015.

Shingleton, Michael, 'Whither the Parliament and the Commission? Reflections on the first year of the Juncker Commission', *forthcoming*.

Sur les mêmes thèmes...

LES COMMISSIONS DELORS ET LEURS SECRETS DE FABRICATION

Pascal Lamy, *Tribune*, Institut Jacques Delors, février 2016

LES « COMMISSIONS DELORS » : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'UE D'AUJOURD'HUI ?

Claire Versini, *Synthèse*, Institut Jacques Delors, février 2016

THE JUNCKER COMMISSION AND NEW INSTITUTIONAL AND LEGITIMACY SET UP. WHAT MAIN ISSUES AND CHALLENGES?

Yves Bertoncini, *Analyse approfondie pour la commission AFCO, Direction générale Politiques internes du Parlement européen*, 16 février 2015

RÉFORMER LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE : POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Études & Rapports*, Institut Jacques Delors, septembre 2014

LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

Yves Bertoncini & António Vitorino, *Policy Paper n° 115*, Institut Jacques Delors, 7 juillet 2014

QUI PRÉSIDENT LA COMMISSION ? UNE QUESTION À CHOIX MULTIPLES

Yves Bertoncini & Thierry Chopin, *Policy Paper n°113*, 2 juin 2014

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

