

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



Claire Versini | *chef de projet « Archives de Jacques Delors »*

Le 8 décembre 2015, un séminaire d'experts a rassemblé à Bruxelles des praticiens et analystes des Commissions Delors, des spécialistes de la gouvernance européenne, et des chercheurs ayant travaillé sur les spécificités des Commissions Delors. Ce séminaire, organisé conjointement avec les Archives historiques de l'Union européenne de Florence, a permis de mettre en lumière certains des éléments qui ont fait le succès des Commissions Delors et peuvent s'avérer utiles pour éclairer les débats actuels sur le fonctionnement de la Commission et la gouvernance européenne.

Yves Bertoncini et Dieter Schlenker ont ouvert le séminaire en rappelant qu'il se tenait dans le cadre d'un travail pluriannuel autour des archives déposées par Jacques Delors auprès de l'Institut Jacques Delors. Ces archives ont été numérisées et ont fait l'objet d'un traitement par les Archives historiques de l'Union européenne de Florence, permettant désormais à tous les partenaires du projet¹ de proposer à leurs chercheurs la possibilité de consulter ces archives de manière thématique ou chronologique afin d'éclairer de nombreux enjeux historiques et d'actualité. C'est dans cette perspective que ce premier séminaire s'intéresse à la façon dont Jacques Delors a dirigé la Commission européenne et envisagé la gouvernance européenne, afin de mieux éclairer les composantes politiques, institutionnelles et humaines qui ont fait le succès reconnu de cette Commission.

Grâce au témoignage inédit de Pascal Lamy, la « cheville ouvrière », le « moine soldat » des Commissions Delors, et de nombreux autres contemporains de cette dernière, il a été possible d'identifier les ingrédients qui ont constitué le « mélange exceptionnel » des Commissions Delors, tout en insistant sur les capacités de son Président qui ont permis à ce mélange de faire recette. Ces témoignages sont corroborés par le premier aperçu que Piers Ludlow a pu avoir des archives de Jacques Delors, mais aussi par l'analyse qu'en font les experts de la « gouvernance Delors ».



1. L'Homme, son sens de l'innovation et de la préparation

« Si le Conseil européen avait eu la bonne idée d'embaucher un chasseur de tête pour nommer le Président de la Commission, le meilleur chasseur de tête au monde aurait trouvé Jacques Delors ». Pascal Lamy souligne ainsi que ce dernier avait pu amasser toutes les qualités requises pour le « job » dans des « vies antérieures ». Son passé d'employé à la Banque de France, de syndicaliste, de militant chrétien, de chef de service au Commissariat au Plan², lui avait permis de tester des méthodes et démontrer des qualités qu'il a ensuite utilisées en tant que ministre de l'Économie. Et pourtant, Jacques Delors se retrouve Président de la Commission tout à fait par hasard car le Conseil européen n'avait pas engagé le chasseur de tête dont il aurait pourtant besoin.

Si Jacques Delors ne leur doit pas sa nomination, son sens de l'initiative, sa proactivité et sa capacité de toujours « pousser le bouchon » font partie des premières qualités dont Pascal Lamy et les proches collaborateurs du Président estiment qu'elles ont permis aux Commissions Delors de connaître le succès qu'elles

ont connu. Tout comme son exigence personnelle de ne pas faire en sorte de simplement gérer les situations mais bien de les changer, et sa recherche permanente du consensus dont il avait fait une priorité. Son « Tour des capitales » est représentatif de cet état d'esprit : il s'agissait d'écouter ce que chacun avait à dire, d'y trouver les meilleures idées, et de se mettre en position de faire des propositions qui puissent aboutir. Selon Pascal Lamy, c'est enfin son côté « autodidacte » et peut-être une certaine angoisse de ne jamais en savoir assez qui poussait Jacques Delors à préparer ses dossiers avec minutie, y compris les week-ends ou à des heures tardives.

Il est fascinant, d'après Antonio Padoa-Schioppa, de voir à quel point une personnalité peut changer le cours des choses. En effet, si tous les experts et ses anciens collaborateurs s'accordent à dire que le contexte politique – et notamment la présence parmi les chefs d'État et de gouvernement de l'époque de véritables pro-européens – et institutionnel a beaucoup joué dans les succès des Commissions Delors, c'est bien son Président qui a su mettre son leadership, qualifié d' « improbable » par Helen Drake, et sa volonté politique au service de sa vision de la construction européenne. Il a su faire bouger les lignes de l'architecture institutionnelle pour se donner les moyens d'accomplir les ambitions qu'il avait pour l'Europe.



Pascal Lamy

2. L'entourage et l'environnement institutionnel

C'est d'abord sur son équipe que Jacques Delors pouvait compter. Ils savaient ce qu'il aimait et n'aimait pas faire, et ont rapidement pu le soutenir dans chacun de ses projets, même si la gestion du temps du Président a pu leur donner du fil à retordre. En effet, Jacques Delors tenait tout particulièrement à répondre présent aux sollicitations de ses amis, des membres du Collège et des directeurs généraux, ce qui conduisait à des changements d'emploi du temps réguliers et compliquait l'agenda du Président. Parmi

les membres de son équipe, Pascal Lamy a su, selon Bruno Dethomas, être des plus efficaces et un soutien précieux, « sans jamais se prendre pour Jacques Delors ». François Lamoureux et Emile Noël, « fines lames » de la Commission Delors, ont aussi su être d'un grand secours à Jacques Delors. Emile Noël pourrait même constituer un ingrédient à part entière de cette recette tant Jacques Delors accordait d'importance à son expertise et sa vision.

Jacques Delors a par ailleurs consacré beaucoup de temps et d'attention au Collège, dont il a attentivement écouté les membres, notamment lors des séminaires de la Commission « au vert ». Ses rencontres avec les commissaires, quel qu'en soit le degré de préparation et d'efficacité, avaient énormément d'importance pour lui, tout comme le fonctionnement collégial de son équipe. Christine Verger souligne d'ailleurs qu'il n'y a plus de réels débats en réunion de la Commission, où les commissaires lisent généralement des *speaking notes*, ce qui fait de la réunion du Collège une chambre d'enregistrement de décisions déjà prises entre commissaires, alors qu'à l'époque de Jacques Delors, un véritable débat se mettait en place, permettant d'élever les questions abordées. Il n'hésitait pas à mettre certaines décisions au vote lorsque le consensus ne fonctionnait pas. Pour Alfonso Mattera, c'est grâce à ce dialogue et ce débat instaurés avec le Collège que Jacques Delors est parvenu à négocier les 300 directives du Livre Blanc.

Jacques Delors s'appuyait par ailleurs énormément sur les directeurs généraux, ce qui ne plaisait pas toujours aux commissaires, mais lui permettait de valider certaines de ses intuitions ou informations et de leur donner une caution experte et scientifique. Pour Eneko Landaburu, Jacques Delors avait une capacité à mobiliser les fonctionnaires au-delà de leur propre tâche, de les impliquer dans une réflexion plus globale et politique en leur demandant d'apporter l'expertise technocratique nécessaire pour porter l'initiative politique. Une légitimation et mobilisation qui ont disparu depuis, entraînant un climat de pessimisme et de démobilitation générale chez les fonctionnaires.

Le Président de la Commission, s'il a compté parmi ses interlocuteurs réguliers, et parfois même ses amis, les chefs d'États et de gouvernements de l'époque – au premier rang desquels figurent Helmut Kohl et François Mitterrand – a aussi toujours fait l'effort de s'approcher d'acteurs politiques et socio-économiques en dessous du niveau national, notamment les régions. Il souhaitait faire des régions ainsi que

des élus locaux et régionaux des acteurs, au-delà de l'argent qui venait du budget européen. Une stratégie qui s'est avérée efficace en Espagne par exemple, où le soutien à l'Union européenne n'a pas décliné comme ailleurs, car dans un État quasi fédéral, le personnel politique a été mis à contribution dans la construction européenne.

Selon Piers Ludlow, si les archives des premières années (1985-1988) comportent essentiellement des documents publics et coupures de presse que l'on pourrait retrouver par ailleurs, les documents concernant la deuxième et la troisième Commission Delors sont « plus utiles et volumineux ». On y trouve notamment une série impressionnante de procès-verbaux, souvent très laconiques, de réunions que Jacques Delors a tenues avec des acteurs parfois en dehors de la Communauté et avec un certain nombre de leaders nationaux. Des documents de briefing de Jacques Delors, des dossiers de préparation d'entretiens, d'analyse de positionnements politiques, quelques synthèses de discussions, des compte-rendus assez extensifs de Conseils de ministres ou de Commission, figurent aussi parmi les dossiers. D'après Piers Ludlow, ils témoignent de l'ouverture de l'UE vers le monde, mais aussi des relations particulières qu'entretenait Jacques Delors avec les différents acteurs cités par ses collaborateurs. Gunther Burghardt confirme que Jacques Delors s'intéressait beaucoup plus aux relations extérieures qu'il n'y était destiné et a ainsi assisté à tous les Conseils européens, et à tous les Conseils des ministres des affaires extérieures. « L'Acte unique » est d'ailleurs dénommé ainsi, car il a été possible d'y intégrer la coopération politique dans un traité européen pour la première fois.

Les archives témoignent aussi de relations importantes avec le monde syndical et le monde religieux. Jean-Pierre Bobichon rappelle ainsi que Jacques Delors a été l'inventeur du Dialogue social européen qui a permis de rallier les syndicats à sa cause pour la mise en place du Marché unique. Il souligne aussi que c'est grâce à Jacques Delors que la Charte des droits sociaux fondamentaux a été adoptée par l'UE, gage de sa volonté de faire du social une valeur de l'Union.

Enfin, Jacques Delors tenait le Parlement européen en haute estime. Ainsi, bien avant que l'investiture du Président de la Commission ne passe par un discours devant le Parlement, Jacques Delors a tenu à comparaître devant ce dernier, et à échanger avec les parlementaires.



Piers Ludlow

3. L'art de la communication et le sens de l'écoute

Jacques Delors a su à la fois être un véritable leader politique au sein de sa Commission et parmi les chefs d'État et de gouvernement, mais aussi user de sa grande compréhension de la communication et des médias.

« Jacques Delors était et est resté une bête médiatique de première qualité ». Pour Pascal Lamy, il avait pour cela de la « formation », le parcours requis et une capacité d'exprimer simplement des choses compliquées, d'exigence pédagogique, de nécessité de se faire comprendre sans passer par des acronymes ou règlements compliqués. Il savait et aimait jouer de son art lors de certaines apparitions médiatiques, et « rémunérait » de temps à autres les journalistes de quelques gaffes ou lapsus véritables et non préparés. Philippe de Schoutheete présente Jacques Delors comme un grand séducteur, que ce soit dans ses relations avec la presse, avec les leaders politiques de l'époque ou avec les membres de l'administration. Helen Drake rappelle aussi que Jacques Delors faisait la Une des tabloïds anglais, et que même s'il s'agissait là d'une mauvaise presse à son encontre, cela restait une manière de parvenir à entrer dans l'espace médiatique.

Piers Ludlow souligne d'ailleurs l'extraordinaire collection de documents relatifs à la couverture médiatique de Jacques Delors dans ses archives, même s'il juge dommage de ne pas connaître l'usage qu'en faisait Jacques Delors ou ses réactions à leur égard. Il semble en tous cas que les archives rejoignent les témoignages de ses contemporains concernant l'appétit médiatique de Jacques Delors et permettent de le définir comme l'un des éléments majeurs de sa présidence de la Commission. Alain Dauvergne confirme que Jacques Delors s'intéressait beaucoup aux médias, était un grand lecteur de journaux (et pas uniquement

L'Équipe) et avait une grande compréhension de l'importance du système médiatique. Il avait d'ailleurs indiqué que l'Europe aurait réellement gagné quand elle serait traitée par les journaux dans la rubrique des affaires intérieures, ce qui n'est pas toujours le cas.

Le pouvoir de séduction de Jacques Delors opérait aussi avec l'administration, qu'il s'agisse des directeurs généraux ou des membres du COREPER. Ainsi, d'après Philippe de Schoutheete, le Président Delors était un des très rares qui cultivait de manière régulière des contacts avec le COREPER, tant formels qu'informels, ce qui lui permettait de nouer des relations de confiance et de faire en sorte qu'il fasse pencher la balance en son sens.

C'est aussi son sens du dialogue et de l'écoute qui ont fait le leadership de Jacques Delors. Gunther Burghardt insiste ainsi sur le fait que Jacques Delors avait à cœur de ne jamais faire semblant d'avoir les réponses à toutes les questions, et préférerait se questionner en permanence. On retrouve ici la capacité d'écoute du Président de la Commission, qu'il appliquait à ses collaborateurs, aux chefs d'État et de gouvernement, et aux acteurs politiques et sociaux. Même lorsqu'il savait pertinemment où il voulait en venir, il laissait toujours parler les autres. Cependant, il était très difficile de le convaincre de faire des choses qu'il n'estimait pas prioritaires ou auxquelles il n'était pas préparé ; il fallait alors le convaincre et le mettre « en musique », comme lors de sa première rencontre avec Ronald Reagan. Persuadé qu'il était futile d'aller rencontrer ce Président dont il estimait qu'il ne saurait même pas qui était le Président de la Commission, il ne souhaitait pas que cette rencontre ait lieu. En réalité, non seulement Reagan se souvenait que c'était Jacques Delors qui l'avait accompagné lors d'une cérémonie du débarquement en Normandie, mais ils ont pu avoir un échange mémorable à propos de l'agriculture en vue de l'Uruguay Round. Antonio Padoa-Schioppa souligne malgré tout qu'avec sa capacité d'écoute, Jacques Delors savait tout à fait se laisser convaincre par les bonnes idées, et s'en faire l'avocat.

L'humilité fait enfin partie des premières qualités prêtées à Jacques Delors, bien qu'elle puisse paraître contradictoire avec l'affirmation de son leadership. Se voulant un « *primus inter pares* », il a su être à l'écoute de tous et se remettre en question pour faire avancer la cause européenne. D'après Alfons Mattera, il répétait régulièrement qu'il fallait toujours « être à

l'écoute des angoisses des États », ne pas pontifier, ne pas prêcher le verbe, rester à l'écoute et humble, afin de réussir.



Olivier Costa

4. Le leadership et la vision politique

Mais au-delà du charisme et de la séduction que Jacques Delors mettait au service de sa tâche, c'est son leadership atypique qui lui a permis de mener à bien ses objectifs. Jacques Delors avait, selon Helen Drake, ses « méthodes » : le « parlé clair », le côté pédagogue, le côté autodidacte et le côté iconoclaste ; c'est pourquoi Jacques Delors a plus trouvé sa place à Bruxelles qu'à Paris, notamment dans le cadre de la V^{ème} République. Dans ses *Mémoires*, il affirme ainsi que le fil rouge de sa carrière est cette quête visant à remettre en question l'ordre établi des choses, ce qui a fait de lui l'ingénieur du projet de construction européenne. Il espérait, en toute humilité, que l'Histoire se souvienne qu'il avait mis en place des méthodes (telles que les Livres Blancs par exemple) permettant d'atteindre les objectifs définis par d'autres.

Pour Olivier Costa, l'une des réussites majeures de Jacques Delors a été de savoir convaincre les chefs d'État et gouvernement sans qui il était impossible de faire quoi que ce soit, de relancer la machine européenne. Il fallait pour cela du charisme, une volonté politique, ainsi que de nombreuses qualités qui ont été énumérées, mais aussi un leadership politique légitime.

Jacques Delors a su convertir le leadership dont il jouissait à l'échelle intergouvernementale au niveau des institutions, de la Commission européenne, et contourner ainsi un certain déficit de légitimité dont souffraient l'institution et son Président. Ne jouissant pas de la légitimité démocratique conférée par l'investiture par le Parlement européen aujourd'hui, il a décidé d'instaurer avec cette institution un dialogue respectueux afin non seulement d'intégrer les

parlementaires à la construction en cours, mais aussi de renforcer sa légitimité démocratique. Il a aussi su légitimer la Commission en instaurant un dialogue avec tous les acteurs politiques, économiques et sociaux qui avaient des demandes et intérêts contradictoires, et est parvenu au consensus sur de nombreux sujets.

S'il bénéficiait d'une reconnaissance de l'utilité du leadership de la Commission due à une plus grande « envie d'Europe » à l'époque qu'aujourd'hui, notamment de la part de certains chefs d'États et de gouvernements, mais aussi des populations, il a aussi dû faire face à une presse critique et à une montée en puissance des revendications à l'échelle européenne au fur et à mesure que les acteurs nationaux, ONG, syndicats, partis, etc. réalisaient que c'était à cette échelle là que devaient se mener leurs combats, faisant pression sur les institutions européennes. C'est aussi à cette époque qu'apparaît la dichotomie entre ceux qui estiment que la Commission est trop proactive sur certains dossiers, et ceux qui lui reprochent de ne pas l'être assez sur des dossiers pour lesquels, bien souvent, elle n'avait aucune compétence.

Alfonso Mattera rappelle que Jacques Delors portait la vision politique de la fédération d'États-Nations, dans laquelle l'Union est vue comme un « orchestre de 28 instruments différents comparé aux USA qui sont 28 violons. Ils jouent en harmonie plus facilement, mais contrairement à l'UE, ils ne pourront jamais jouer une symphonie. Chaque État dans l'UE apporte quelque chose que l'autre n'a pas, quelque chose de complémentaire qui permet d'élever les sensibilités nationales et de jouer une symphonie. ». Cette approche visionnaire de l'Union européenne a beaucoup concouru au succès des Commissions Delors, ralliant de nombreux acteurs politiques, économiques et sociaux à sa cause.



Helen Drake

5. L'héritage de la Commission Delors

En assumant la gouvernementalisation de la Commission et la parlementarisation du système jusqu'à les institutionnaliser dans le traité de Maastricht, Jacques Delors a su proposer une solution à la tension inhérente à la Commission entre changement et stabilité : dès les traités, elle est censée impulser le changement mais doit aussi assurer la stabilité et la gestion des politiques. Complété par des réformes internes cherchant à faire de la Commission une institution moins bureaucratique mais plus efficace et légitime, le traité a posé les bases d'une architecture institutionnelle plus claire, mais à laquelle font désormais défaut l'envie d'Europe et la volonté politique.

Comme le souligne Olivier Costa, avec le départ de Jacques Delors, il semble que la parenthèse politique de la Commission européenne se soit refermée, alors que la volonté de Jacques Delors de faire de la Commission l'acteur politique majeur du triangle institutionnel demeure à l'évidence un élément majeur dans le succès de ses Commissions. Si Jean-Claude Juncker semble vouloir redonner à la Commission son envergure politique, il donne l'impression d'être encore à la recherche de la martingale de Jacques Delors, dont de nombreux éléments ont pu être évoqués lors de ce séminaire. D'ailleurs, les évolutions institutionnelles témoignent d'une volonté de donner aujourd'hui au Président de la Commission européenne, par des artifices institutionnels, le leadership que Delors avait réussi à se créer, à se bâtir, sans ces mécaniques institutionnelles : le Président définit la politique générale de la Commission, peut renvoyer les commissaires, instaure un système de clusters avec les vice-présidents qui limite les interlocuteurs du Président, et renforce ainsi sa capacité de gestion.

Pour Antonio Padoa-Schioppa, afin de répondre aux deux éléments fondamentaux de la crise actuelle que sont la crise économique et la « crise de sûreté », les rencontres intergouvernementales sont essentielles mais pas suffisantes, et il est absolument nécessaire de se fonder sur une coopération plus stricte entre la Commission et son Président et le Parlement européen, comme proposé dans les projets Bresso et Verhofstadt par exemple.

Piers Ludlow souligne quelques lacunes dans les archives personnelles de Jacques Delors, et notamment l'absence de correspondance, alors qu'il doit en avoir reçu beaucoup et qu'on ne retrouve qu'une

centaine de lettres dans ses archives. Il serait intéressant, aussi, de savoir où sont les rapports sur les personnes ou les situations politiques, dont on nous dit qu'il en produisait et lisait beaucoup. Ces correspondances et analyses manquent pour comprendre tous les ressorts de la Commission Delors et pour éclairer certains éléments du passé, mais surtout pour en tirer des leçons quant aux Commissions actuelles et à l'avenir de cette institution et de son Président. Certaines archives appartiennent à la Commission et seront donc progressivement rendues publiques en respectant la « règle des trente ans » qui veut que les documents publics de la Commission soient accessibles trente ans après leur parution, d'autres viendront les compléter, provenant de fonds d'amis ou de collaborateurs, ou bien encore de Jacques Delors lui-même.

Il est possible que tout le mystère ne puisse pas être levé sur certains points, et qu'il faille continuer à

s'appuyer sur les témoignages et notre analyse de la gouvernance européenne pour tirer profit des succès des Commissions Delors pour à la fois mieux présider la Commission et mieux gouverner l'Europe. Mais tous s'accordent à dire que ce qui manque le plus reste ce qu'Alfonso Mattera appelle le « rêve européen de Jacques Delors », cette vision qui a engendré « génie et créativité » et a permis de surmonter toutes les difficultés.



1. Les partenaires du projet sont à ce jour les Archives historiques de l'Union européenne, la Fondation Jean Monnet, le Collège d'Europe (Bruges et Natolin), le Centre d'histoire de Sciences Po Paris et le Jacques Delors Institut - Berlin.
2. Institution française chargée de définir la planification économique du pays qui a existé entre 1946 et 2006 « où l'on réfléchissait sur l'avenir, la croissance, la compétitivité et l'emploi, avec des gens de grande qualité, représentants de la société civile, du patronat, des salariés, etc. » (Pascal Lamy).

Sur le même thème...

LES COMMISSIONS DELORS ET LEURS SECRETS DE FABRICATION

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

ETIENNE DAVIGNON, JACQUES DELORS, CLAUS-DIETER EHLERMANN, JEAN-CLAUDE JUNCKER, PASCAL LAMY, ROMANO PRODI ET PETER SUTHERLAND S'EXPRIMENT SUR LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION, LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE L'UE ET LES ANNÉES DELORS

Vidéos, Institut Jacques Delors, 2015/2016

PRÉSIDER LA COMMISSION, GOUVERNER L'UE

David Kocziej, *Synthèse de la conférence organisée avec Friends of Europe*, Institut Jacques Delors/Friends of Europe, avril 2015

RÉFORMER LA « GOUVERNANCE EUROPÉENNE ». POUR UNE FÉDÉRATION D'ÉTATS NATIONS PLUS LÉGITIME ET PLUS EFFICACE

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Études & Rapports n° 105*, Institut Jacques Delors, septembre 2014

POUR UNE FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ÉTATS-NATIONS : LA VISION DE JACQUES DELORS REVISITÉE (OUVRAGE DE GAËTANE RICARD-NIHOUL)

Yves Bertoncini, *Synthèse d'ouvrage*, Institut Jacques Delors, avril 2012

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 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

