

Europe

Barroso pour toujours ? Le renouvellement de la Commission européenne (2009-2014)

La Commission européenne est souvent présentée comme l'institution la plus originale de l'Union européenne (UE), celle qui la distingue d'une simple organisation internationale comme l'Organisation des Nations unies (ONU) ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La Commission doit incarner et défendre l'« intérêt général européen ». Pour le défendre, elle dispose du monopole de l'initiative des textes législatifs pour la plus grande partie des compétences de l'UE. Les textes qu'elle propose doivent ensuite être acceptés, le plus souvent désormais à la majorité qualifiée, par le Conseil qui réunit les États membres et par le Parlement européen qui en représente les citoyens. La Commission dispose donc d'un fort pouvoir d'agenda qui est une fonction typique d'un gouvernement dans une démocratie représentative moderne où le parlement n'a plus, sinon *de jure*, tout au moins *de facto*, l'initiative de la plus grande partie de la législation.

En pratique, toutefois, la Commission tend souvent à mettre en musique l'air que lui suggère le Conseil euro-

CHRISTOPHE BOUILLAUD
Science politique, IEP,
Grenoble

péen, qui regroupe les chefs d'État et de gouvernement des États membres et qui prend figure désormais de présidence collégiale de l'Union européenne. Par ailleurs, la Commission, non contente d'être l'organe qui initie les textes légaux de l'UE, veille comme « gardienne des traités » à l'application de ces mêmes politiques publiques par les États membres. Elle peut aller éventuellement jusqu'à faire condamner devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) un État qui s'abstiendrait d'appliquer une norme du droit communautaire. Enfin, elle mène directement des politiques publiques à travers sa propre administration, organisée en Directions générales, comme par exemple en matière de surveillance de la concurrence, ou en matière de négociations commerciales avec des États tiers, ou, en collaboration avec les administrations nationales, comme dans le domaine agricole ou dans celui

des « fonds communautaires ». Pour finir cette brève présentation¹, ajoutons que, dans tous les autres domaines de compétence de l'UE, par exemple la politique de défense commune qui est du ressort exclusif en principe de la coopération intergouvernementale, la Commission européenne dispose de quelque influence. Elle ressemble donc au gouvernement d'un État contemporain pour sa maîtrise de l'agenda législatif, à une administration qui expédie les affaires « communautaires » de l'UE tout en gardant un œil vigilant sur les affaires « intergouvernementales » de celle-ci, à un surveillant des États membres face à leurs propres engagements et à un ensemble d'autorités administratives qui régulent des domaines de la vie économique au niveau de l'ensemble communautaire.

Le collège des commissaires est un collectif de personnalités nommées pour cinq ans par les États membres et approuvés par le Parlement européen. Pour l'instant, il existe autant de commissaires qu'il existe d'États membres, l'idée implicite étant que chaque État dispose au sein de la Commission d'un homme de confiance. Chaque commissaire se trouve à la fois en charge d'un domaine particulier et responsable de tout acte de la Commission. Cette collégialité de la décision et de la responsabilité n'empêche bien sûr pas que « certains soient plus égaux que d'autres » : être en charge de

la politique de la concurrence ou des négociations commerciales à l'Organisation mondiale du commerce, où l'Union européenne dispose de prérogatives majeures, n'est pas exactement la même chose que d'être en charge du « multilinguisme » ou de l'éducation. De fait, pour éviter d'avoir, au fil des élargissements advenus et à venir, de plus en plus de commissaires en charge de domaines sans grande importance et pour préserver la possibilité d'une réelle discussion collégiale des décisions à prendre, il n'y aurait plus, selon le traité de Lisbonne, à partir de 2014, que deux tiers des États qui nommeraient par rotation leur commissaire, sauf si, à l'unanimité, cette clause était suspendue...

Cette importance de la Commission au sein de l'UE et l'originalité du mixte de fonctions qui lui sont attribuées expliquent que le président de la Commission européenne personnalise pour les cinq ans de son mandat la ligne politique qu'entend suivre l'Union européenne. Sans être vraiment une personnalité très connue du grand public, comme le chef d'État ou de gouvernement d'un grand pays européen, il tend, dans les réunions internationales, à incarner l'Union européenne en tant que communauté d'États ayant des vues à faire valoir au-delà des intérêts de ses États membres. De plus, même si les autres commissaires peuvent suivre leur propre ligne politique dans leur domaine de compétence, le nom du président est destiné à résumer une époque – comme avec *l'ère Delors* (1985-1995) qui comprend bien d'autres

1. Pour une présentation synthétique de l'UE et de ses politiques, voir Jacques Ziller (dir.), *L'Union européenne. Édition Traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation française, 2008.

État des groupes au Parlement européen en date du 16 juillet 2009.

| Nom du groupe | Sigle | Rang En nombre de députés | Nombre de députés | % en nombre de députés | Orientation politique/Partis politiques européens |
|---|----------------|---------------------------------|-------------------------|------------------------------|--|
| Parti populaire européen | PPE | 1 | 265 | 36 % | Conservateurs et Démocrates-chrétiens du Parti populaire européen (PPE). |
| Alliance progressiste des socialistes et démocrates | S & D | 2 | 184 | 25 % | Socialistes, travaillistes et sociaux-démocrates du Parti socialiste européen (PSE) alliés aux « démocrates » italiens (Partito democratico). |
| Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe | ALDE | 3 | 84 | 11,4 % | Libéraux du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) alliés aux « démocrates » français (Modem). |
| Verts/Alliance libre européenne | Greens/ EFA | 4 | 55 | 7,5 % | Écologistes du Parti vert européen (PVE) et régionalistes de l'Alliance libre européenne (ALE). |
| Conservateurs et réformistes européens | ECR | 5 | 54 | 7,3 % | Libéraux conservateurs, essentiellement l'ex-composante « Démocrates européens » du groupe du PPE (2004-2009). |
| Gauche unitaire européen/Gauche verte nordique | GUE/ NGL | 6 | 35 | 4,8 % | Communistes ou postcommunistes de la Gauche unitaire européenne (GUE), et partis « verts rouges » de Scandinavie (<i>Nordic Green Left</i>). |
| Europe de la liberté et de démocratie | EFD | 7 | 32 | 4,3 % | Eurosceptiques de droite. |
| Non-inscrits | N.I. | 8 | 27 | 3,7 % | Essentiellement des élus d'extrême droite. |
| Totaux | - | - | 736 | 100 % | - |

choses que les seules orientations politiques de Jacques Delors².

La nomination d'une nouvelle Commission coïncide avec le renouvellement

du Parlement européen avec lequel elle devra travailler. Selon l'article 17, alinéa 7, du Traité de l'Union européenne (TUE) qui résulte du Traité de Lisbonne, « *En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction*

2. Cf. Helen Drake, *Jacques Delors en Europe. Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg, PUS, 2002, et Nicolas Jabko, *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe 1985-1995*, New York, Cornell University Press, 2006.

de président de la Commission ». La nature des « consultations appropriées » est précisée par une Déclaration n° 11 jointe au Traité de Lisbonne: « [...] le Parlement européen et le Conseil européen ont une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du président de la Commission européenne » et il faut en conséquence procéder avant toute décision du Conseil à des « consultations nécessaires dans le cadre le plus approprié » entre Parlement et Conseil. Les chefs d'État et de gouvernement ne peuvent donc proposer un candidat qu'en étant certains qu'il convient à une majorité des élus européens. Bien que le Traité de Lisbonne ne soit pas encore en vigueur, le jeu actuel autour de la nomination du futur président de la Commission respecte l'esprit de cette règle du jeu – qui ne fait d'ailleurs qu'officialiser une pratique montante au fil des législatures.

Lors du Conseil européen faisant immédiatement suite aux élections européennes de juin 2009, les chefs d'État et de gouvernement indiquèrent à l'unanimité leur préférence « politique » pour la reconduction à la tête de la Commission de José Manuel Barroso, l'ancien Premier ministre du Portugal, nommé à ce poste en 2004. Pour la première fois depuis Jacques Delors (1985-1995), un président de la Commission semblait bien parti pour se succéder à lui-même. Ce renouvellement romprait avec les présidences bien peu regrettées de Jacques Santer (1995-1999), dont la Commission fut forcée à la démission, et celle de Romano Prodi (2000-2004),

marquée par son intérêt pour les affaires italiennes et son manque de diplomatie dans ses rapports avec les États membres. Pourtant, cette flatteuse unanimité représentait une défaite pour J. M. Barroso: en effet, ce soutien n'était à cette date que « politique », le Conseil attendant en effet pour donner son investiture d'avoir la certitude que ce candidat serait approuvé par un vote du Parlement. Or, bien que le Parti populaire européen (PPE), qui soutient officiellement J. M. Barroso depuis son Congrès de Varsovie des 29 et 30 avril 2009, lui ait réitéré son soutien par la voix de son président de groupe, le Français Joseph Daul, il ne dispose que de 36 % des députés, et doit donc obtenir le soutien d'autres groupes parlementaires. La droite est certes majoritaire à plus de 60 %, mais elle est très divisée sur le niveau de « communautarisation » des politiques à mener: le Parti conservateur britannique a même mis à exécution sa menace de quitter le groupe qu'il formait avec le PPE depuis 1992; il a réussi à créer un groupe d'« euroréalistes » avec des partenaires polonais et tchèques.

Vu l'impossible union de toutes les droites, la présidence de la Commission devrait donc échoir à un membre du PPE, soutenu par les autres groupes pro- « communautaires », à savoir celui du S & D (ex-PSE) et celui de l'ALDE – ce qui garantit une majorité des deux tiers des députés –, une solution de « Troisième Force » comme on disait sous la Quatrième République. À la mi-juillet 2009, la situation est donc la suivante: le PPE soutient son candidat;

le groupe S & D est prêt à voter pour ce dernier pour autant qu'il présente un programme de législation tenant compte des 11 exigences exprimées dans une lettre ouverte; celui de l'ALDE opère de même en demandant des réponses sur cinq points. Le groupe des Verts/ALE et de la GUE/NGL s'opposent à une reconduction de J. M. Barroso dans tous les cas de figure. Les deux groupes de droite, euroréaliste (ECR) et eurosceptique (EFD), auraient été prêts à un vote dès juillet. On entre donc dans une période de tractation entre PPE, ALDE et S & D visant à officialiser un programme de grande coalition entre eux. Le résultat des élections générales à tenir en septembre 2009 dans le plus important État de l'Union, l'Allemagne, semble aussi faire partie de l'équation.

Au-delà des contingences politiques du moment, cette exigence de créer une large coalition entre partis pro-européens pour nommer le président de la Commission et plus largement la Commission résulte en fait des institutions mêmes de l'UE, qui ne sont pas prévues pour fonctionner sur un conflit entre une majorité et une opposition.

D'une part, le Parlement européen, s'il veut avoir une influence sur la législation de l'UE face au Conseil, doit absolument faire émerger de solides majorités en son sein pour amender les textes qui lui sont soumis: or la majorité y est définie en référence non pas aux présents lors d'un vote, mais par rapport aux membres du Parlement (736 pour l'instant, 754 si Lisbonne entre en vigueur entre 2009 et 2014). Dans un tel Parlement multinational de plus de

700 membres, où l'absentéisme peut être une tentation pour certains élus et où des partis, à droite et à gauche, moins bien disposés envers le projet européen, conservent des élus, cela revient à obliger les grands partis de gouvernement favorables à l'Europe telle qu'elle est à créer une majorité de gestion pour assurer un bon fonctionnement de l'institution – ce qui n'exclut nullement de s'opposer ensuite sur les textes clivant idéologiquement selon un axe gauche/droite. Pour la législature 2009-2014, ce pacte de gestion a été renouvelé entre le groupe PPE et le groupe S & D, l'ALDE s'est ralliée à cette solution. La première illustration de ce consensus nécessaire entre les trois grands groupes (PPE, S & D, ALDE) a été l'élection du Polonais Jerzy Buzek, candidat du PPE, comme président du Parlement européen, avec 555 suffrages, à charge pour lui de céder sa place à mi-législature à un membre du S & D (probablement l'Allemand Martin Schulz, réélu à la tête de ce groupe). L'élection à la présidence des différentes commissions du Parlement a suivi ce premier partage des dépouilles en respectant les rapports de force entre groupes parlementaires. Le président de la Commission s'appuie nécessairement sur cette majorité de gestion au sein du Parlement. Une fois installée, la Commission ne peut d'ailleurs être censurée que par un vote des deux tiers des élus européens.

D'autre part, la nomination de chaque autre membre de la Commission résulte d'un accord entre le nouveau président de la Commission et le gouvernement d'un État membre: comme les pays

jusqu'ici ont toujours été dirigés par des forces politiques différentes et qu'un gouvernement renoncera difficilement à nommer quelqu'un qui lui soit idéologiquement proche, il est certain que la Commission comprendra toujours des personnes appartenant aux différentes familles politiques participant aux gouvernements de l'Union. La Commission Barroso sortante, majoritairement à droite, comprenait ainsi des commissaires d'orientation socialiste ou social-démocrate, et, à moins de supposer que tous les pays soient gouvernés par une seule et même famille politique, il devrait toujours en être ainsi. La procédure de nomination de la Commission tient d'ailleurs compte de cette situation : une fois les différents commissaires pressentis auditionnés par les commissions compétentes du Parlement, un nouveau vote a lieu pour approuver le Collège ainsi constitué.

Tout le mécanisme tend donc à assurer une nomination puis un fonctionnement sur le registre de la « grande coalition ». Ceci n'interdit pas bien sûr une orientation politique différente de chaque Commission : sa composition reflète fidèlement les rapports de force politiques qui se sont établis à la date de sa nomination, d'une part au sein des États membres lors de leurs élections nationales, d'autre part au sein du Parlement européen lors des élections européennes. Avec une forte majorité d'État membres gouvernés par la droite ou le centre (13 pour le PPE et 4 pour l'ELDR en juin 2009), parfois en coalition avec la gauche comme en Allemagne, et une poussée des forces de droite

et du centre aux élections européennes, la future Commission sera nécessairement plus à droite que la précédente dans sa composition, mais elle restera pluraliste puisqu'elle prendra en compte le poids des gouvernements de centre-gauche et celui du PSE au sein du Parlement européen.

Autrement dit, ceux qui s'en sont pris à J. M. Barroso, comme le journaliste Jean Quatremer de *Libération*, relayant la campagne d'une partie de la gauche présente sur Internet, qui avait créé des sites *ad hoc*, *Stop Barroso* ou *Everything but Barroso*, ou Daniel Cohn-Bendit, Martine Aubry ou François Bayrou dans les médias français, n'ont fait qu'attribuer à une personne particulière ce qui résultait d'un rapport de forces au sein de l'UE. En effet, ces derniers ont reproché à J. M. Barroso son libéralisme, son incapacité à promouvoir une approche européenne face à la crise financière et économique engagée à l'automne 2008, son suivisme face aux gouvernements. Ces reproches sont sans doute justifiés et correspondent à la ligne annoncée par J. M. Barroso lui-même en 2004 : il voulait moins légiférer et surtout ne proposer des initiatives législatives que dans la certitude qu'elles conviendraient au Conseil et au Parlement. D'après l'Observatoire des institutions européennes³, cet objectif a été atteint, la « collaboration loyale » entre les institutions du Triangle institutionnel (Conseil, Commission, Parle-

3. Cf. Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez et Sophie Jacquot (dir.), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Science Po, 2009.

ment) a été sa marque de fabrique. Sous Barroso, le conflit inter-institutionnel est évité grâce à des discussions préalables, les « trilogues » en jargon communautaire. La Commission a de plus choisi de se concentrer sur l'« Europe des résultats », visant à rendre service aux citoyens (comme avec la baisse du prix des communications téléphoniques lorsqu'on utilise son portable à l'étranger). Cette politique en sourdine résulte en fait de l'orientation des principales forces politiques au pouvoir dans l'UE : face à la crise économique, chacun veut être laissé libre d'agir en fonction de ce qu'il croit être son intérêt national. La Commission, qui incarne un intérêt général européen selon la lettre et l'esprit des traités, ne correspond sans doute plus à l'état d'esprit des dirigeants nationaux : d'une part ceux-ci ont désormais la prétention d'incarner eux-mêmes « l'Europe » au même titre que la Commission, la présidence française de 2008 étant l'illustration de cette doctrine néogaullienne ; d'autre part, les problèmes rencontrés (crise de liquidités et de solvabilité bancaires, crise de la demande de biens durables : logement ou automobile) ressortent à court terme d'instruments nationaux de politique économique : sauf à innover fortement et en urgence – ce qui supposerait de toute façon l'accord des États –, la Commission ne dispose pas d'instruments permettant de lutter contre une telle crise économique. Le budget de l'UE ne dépasse pas 1,1 % du produit intérieur brut de l'UE, et toutes les discussions financières depuis dix ans au moins montrent qu'aucun

gouvernement, surtout s'il est celui d'un pays contributeur net, n'envisage d'allouer plus de ressources à Bruxelles. L'aide du Fonds monétaire international a ainsi dû être sollicitée pour compléter les plans d'aide aux finances des pays de l'UE les plus en difficulté (Hongrie, Lettonie, Roumanie). La seule institution de l'UE qui peut agir directement et rapidement dans une telle crise n'est autre que la Banque centrale européenne. Celle-ci a fait preuve d'une réactivité étonnante au regard du *pedigree* monétariste de la plupart de ses dirigeants. J. M. Barroso, quant à lui, a fait avec les instruments dont il disposait, et les dirigeants nationaux ont apprécié que sa Commission n'ait (presque) pas gêné les manœuvres nationales en cours. Du coup, non content d'avoir le soutien du PPE, il aura reçu avant même que les résultats de l'élection européenne ne soient connus, l'appui public de trois premiers ministres du PSE, José Luis Zapatero (en Espagne), José Socrates (au Portugal) et Gordon Brown (au Royaume-Uni). Ces soutiens venant de la gauche ont déstabilisé la tentative du parti socialiste de faire croire à l'opinion française à une unanimité des socialistes européens autour d'une candidature alternative, celle du Danois Poul Nyrup Rasmussen, le président du PSE. Il n'est pas jusqu'à Jacques Delors lui-même, bien plus au fait des affaires européennes que sa propre fille, qui ne se soit déclaré dans une *Matinale* de France Inter⁴ pour

4. Le 26 mars 2009, sur une question de Bernard Guetta.

un remplacement de J. M. Barroso par un homme de droite, l'actuel Premier ministre François Fillon ou l'ancien, Alain Juppé.

De fait, si malgré de tels atouts J. M. Barroso doit finalement céder la place à un autre ancien premier ministre libéral ou conservateur, cela tiendra seulement à un problème d'image. Pour certains (comme, à en croire la presse, en sous-main Nicolas Sarkozy lui-même qui serait d'une duplicité complète sur ce point), il serait urgent de redonner quelque lustre au projet européen. Parmi les divers candidats possibles à une succession cosmétique, on trouve ainsi Guy Verhofstadt, ex-Premier ministre belge, membre du Parti libéral (flamand), dont la candidature avait été écartée en 2004 par le Conseil européen au profit de J. M. Barroso. Il a publié un livre au titre ronflant pour appuyer sa candidature⁵. On trouve aussi, avec plus de retenue, Mario Monti, économiste italien de stricte obédience libérale, ancien Commissaire européen à la concurrence, qui insiste sur la nécessité d'en finir avec la concurrence fiscale entre États. D'autres noms ont pu être évoqués, une seule chose est certaine, le futur président de la Commission sera un libéral ou un conservateur, ou ne sera pas !

Cependant, à cette exigence d'obtenir une majorité au sein du Parlement et de ne fâcher personne dans le Conseil, s'ajoute pour J. M. Barroso une incer-

titude inédite lors du renouvellement d'une Commission : comme on le sait, les électeurs irlandais ont repoussé par référendum à la mi-2008 la ratification du Traité de Lisbonne, or ceux-ci vont être vivement invités à voter oui de nouveau début octobre 2009 sur ce même texte assorti de quelques « garanties ». L'opinion commune qui prévaut dans l'« eurosphère » est que les Irlandais, comme lors de leur valse-hésitation précédente pour la ratification du Traité de Nice, voteront oui ; le Traité de Lisbonne pourrait alors entrer en vigueur dans la foulée, pour autant que le Parlement allemand vote la loi demandée par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe dans son jugement sur le Traité de Lisbonne – ce qui ne semble poser aucun problème – et pour autant que les présidents polonais et tchèque finissent par signer en dernier la ratification de leurs pays respectifs mettant ainsi un terme aux espoirs des eurosceptiques de droite de torpiller *in extremis* Lisbonne. Cette probable entrée en vigueur du Traité de Lisbonne avant la fin de l'année 2009 supposerait donc que la nouvelle Commission soit nommée sous le régime du nouveau Traité et non sous celui du Traité de Nice. La procédure de nomination ne change pas vraiment, mais cela complique l'horizon humain dans lequel se situera désormais la présidence de la Commission.

En effet, le Traité de Lisbonne officialise le statut éminent du Conseil européen. Cette présidence collégiale élit désormais un « président du Conseil européen », pour une durée de deux ans et demi renouvelable. Cette

5. Cf. Guy Verhofstadt, *Sortir de la crise. Comment l'Europe peut sauver le monde*, Arles, Actes Sud, 2009.

personnalité, qui ne peut être l'un des chefs d'État ou de gouvernement en charge d'un pays de l'Union, est censée donner plus de continuité à son action ; toutefois, la présidence tournante attribuée à tour de rôle pour six mois à un pays de l'UE ne disparaît pas et garde un pouvoir d'organiser l'agenda de l'UE. Personne ne sait à dire vrai comment les prérogatives très floues du président du Conseil européen, en matière de fixation de l'agenda européen et de représentation de la politique générale de l'UE, vont s'articuler avec celles du président de la Commission. Selon les textes, une même personne pourrait même cumuler les deux fonctions. À ce premier *imbroglio* possible, s'ajoute l'importance nouvelle prise par le poste de Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune – poste occupé depuis dix ans par l'Espagnol Javier Solana, qui ne renouvellera pas son mandat cet automne. Il devient le Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité. Il siège à la fois *ès qualités* au Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, préside la formation « affaires étrangères » du Conseil et devient vice-président de la Commission européenne en charge des relations extérieures. Là encore, il est difficile de savoir *a priori*, malgré les textes, comment cette importance nouvelle donnée à cette institution à la croisée des dimensions intergouvernementale et communautaire de l'UE va s'articuler avec la présidence de la Commission.

On comprendra donc que la nomination de J. M. Barroso s'inscrit aussi

dans le jeu complexe qui s'annonce. Il faut y respecter les équilibres politiques, celui entre petits et grands États, entre les régions de l'UE (Nord/Sud, Est/Ouest), tout en présentant à l'opinion publique intéressée une façade de crédibilité. Au total, on se trouve là à mille lieux de la compréhension par le citoyen ordinaire de la formation d'un gouvernement dans un système majoritaire (parlementaire ou présidentiel). Dans ce cadre, le vote populaire ne saurait désigner pour longtemps encore la personnalité destinée à devenir le principal responsable du « gouvernement de l'Union », il se contentera d'apporter à chaque parti européen la force nécessaire pour défendre son « bout de gras ». Cette situation si typique au fond d'un régime parlementaire pluripartite, l'instabilité ministérielle en moins, n'est sans doute pas ce qu'il y a de mieux en ce début de XXI^e siècle où la politique se fait à coup de personnalisation, voire de *peopolisation*, pour donner aux citoyens l'envie de participer à ce processus des plus byzantins, où il n'y aura jamais d'*alternances*, mais uniquement des (légères) *corrections de trajectoire*. ■