

## LE TEMPS ET LE POUVOIR AU SEIN DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Klaus H. Goetz

I.I.S.A. | « *Revue Internationale des Sciences Administratives* »

2014/3 Vol. 80 | pages 607 à 627

ISSN 0303-965X

ISBN 9782802748380

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2014-3-page-607.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Klaus H. Goetz, « Le temps et le pouvoir au sein de la Commission européenne », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2014/3 (Vol. 80), p. 607-627.  
DOI 10.3917/risa.803.0607  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

© I.I.S.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



## Le temps et le pouvoir au sein de la Commission européenne

*Klaus H. Goetz*<sup>1</sup>

### Résumé

Les principales études récentes portant sur la Commission européenne indiquent que la politisation et la centralisation grandissantes sont des tendances importantes qui transforment son organisation. Dans le présent article, nous analysons le rôle qu'ont joué dans cette évolution les règles et les pratiques temporelles qui structurent le fonctionnement de la Commission. Dans notre article, nous observons un message temporel bien présent en filigrane en ce qui concerne la politisation et la centralisation. Ce message s'observe lorsque l'on examine deux relations essentielles sensibles au facteur temps : entre le niveau politique (le Collège des commissaires) et le niveau administratif, et entre les unités de coordination centrale (notamment le secrétariat général) et les unités fonctionnelles. Le réglage de l'heure politique, le suivi et l'exécution ont gagné en importance, réduisant la latitude temporelle de l'administration, les « gardiens du temps » au niveau central ont acquis des compétences plus larges, et les avantages bureaucratiques traditionnels dans les budgets temps et les horizons temporels se sont réduits.

**Mots-clés :** Union Européenne, structures et organisation administrative, Organisations internationales (OI), Administration publique.

### Le temps et la nature changeante de la Commission européenne

Même si le « temps » a pendant longtemps été un thème important dans les analyses organisationnelles sociologiques (Simsa, 1996) et dans la littérature sur la gestion organisationnelle (Bluedorn et Denhardt, 1988; Ancona *et al.* 2001), la temporalité de l'administration publique a rarement fait l'objet d'une analyse empirique et ses liens avec le pouvoir n'ont pas été étudiés de manière systématique. Les administrations institutionnalisent le temps essentiellement sous forme de règles qui déterminent le mandat des titulaires d'une charge ; par le biais de règles des plans budgétaire, de la planification, du processus décisionnel et de la

<sup>1</sup> **Klaus H. Goetz**, Chair of Political Systems and European Integration, University of Munich (Allemagne). Courriel : [goetz.lmu@gmail.com](mailto:goetz.lmu@gmail.com). Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « Time and power in the European Commission ».

mise en œuvre qui déterminent quand, dans quel ordre, à quelle vitesse et pendant combien de temps les actions sont prises; et par le biais de calendriers et autres horaires, avec leurs effets de mobilisation, de hiérarchisation des priorités et de fixation des délais. À côté des règles temporelles formelles, les administrations agissent sur la base de pratiques temporelles informelles plus ou moins profondément ancrées.

La manière dont le temps est organisé a son importance pour la répartition des compétences au sein de l'administration. Il est généralement reconnu que l'influence des acteurs sur le temps est une source importante de pouvoir au sein des organisations (Simsa, 1996), qui s'exprime notamment dans les écarts observés dans les budgets temps dont disposent les acteurs et dans leurs horizons temporels, dans leur capacité à définir, contrôler et faire respecter le temps pour les autres et dans la latitude temporelle dont ils jouissent dans leurs propres actions. La distinction entre « donneur de temps » et « preneur de temps » est fondamentale à cet égard et les tentatives d'exercer le pouvoir par le biais du calendrier, c'est-à-dire en imposant à autrui ses propres préférences temporelles, notamment en fixant des délais, sont monnaie courante (Luhmann, 1971). Pourtant, les études empiriques sur le temps administratif sont rares (Ekengren, 1996, 2002; voir Pollitt, 2008 pour un bilan).

Dans ce contexte, l'analyse qui suit tente de nous aider à mieux comprendre comment le temps est institutionnalisé au sein de la Commission européenne et en quoi cela est important pour la répartition des compétences. Ce faisant, nous entendons contribuer, ou du moins essayer de le faire, à deux débats jusqu'ici sans grand rapport l'un avec l'autre: le premier, évoqué plus haut, sur l'influence du temps sur les compétences au sein des organisations et le second sur la nature changeante de la Commission européenne. Les principales études approfondies récentes de la Commission européenne insistent sur deux tendances interconnectées essentielles: la politisation et la centralisation. En ce qui concerne la première, Wille (2013) indique que les commissaires, d'une part, et les hauts fonctionnaires, d'autre part, sont de plus en plus différents sur le plan de leurs tâches et de leur état d'esprit: les commissaires sont passés du statut de « technocrates à celui de politiciens » et les hauts fonctionnaires, du statut de « mandarins à celui de managers ». Cette évolution se traduit, selon Wille, par « une nouvelle dichotomie politico-administrative », dans laquelle les rôles respectifs sont clairement séparés et où les contrôles politiques sur l'administration se sont renforcés.

L'étude de Kassim *et al.* (2013) montre comment la volonté du Collège des commissaires et, plus particulièrement, du Président de la Commission, d'exercer un contrôle plus important sur l'administration a renforcé la centralisation au sein de l'organisation. Par conséquent, sous la présidence de Barroso (de 2004 à 2014), « la mesure dans laquelle le leadership s'est centralisé autour de la personne du Président de la Commission est remarquable » (Kassim *et al.*, 2013: 282). Dans ce que l'on considère comme le « modèle de leadership présidentiel », « Barroso, en collaboration avec la secrétaire générale, Catherine Day, a transformé le secrétariat général, qui était jusque-là un service censé assister le Collège, en un service du Président de la Commission, et a renforcé la fonction interventionniste

du secrétariat général dans le processus décisionnel » (*ibid.*: 282). Dans le cadre de cette évolution, les possibilités des « entrepreneurs bureaucratiques », notamment les chefs d'unité, ont été considérablement réduites, en particulier depuis que « des personnes déterminantes ont moins de temps à consacrer qu'autrefois au contenu des politiques » (Bauer, 2008: 703).

L'analyse qui suit révèle que ces évolutions sont caractérisées par un message temporel bien présent en filigrane. Nous allons nous intéresser de plus près à deux relations sensibles au facteur temps. La première concerne l'autonomie administrative: dans quelle mesure l'administration peut-elle agir de manière autonome par rapport à l'échelon politique lorsqu'il s'agit de régler l'heure? La seconde concerne la centralisation et la différenciation organisationnelles: quelle est la relation entre les unités de coordination centrale, notamment le secrétariat général de la Commission européenne, et les unités fonctionnelles dans la détermination des horloges organisationnelles? Dans notre article, nous examinerons également l'évolution des budgets temps et des horizons temporels des acteurs. L'idée avancée est que l'on assiste à un déclin progressif de la latitude temporelle de l'administration et à un renforcement progressif de la définition du temps par le centre.

Avant de passer à l'analyse empirique, il convient d'expliquer brièvement l'interprétation de la relation entre l'institutionnalisation du temps et son lien avec le pouvoir qui est à la base du présent article. Conformément aux hypothèses principales de l'institutionnalisme centré sur les acteurs (Scharpf, 1997), les règles temporelles et les pratiques temporelles sont considérées comme faisant partie d'un « système de règles qui structurent les actions décidées par un ensemble d'acteurs », et ces règles peuvent être formelles ou se composer de « normes sociales que les acteurs respecteront généralement et dont la violation sera sanctionnée par une mauvaise réputation, la désapprobation sociale, le retrait de la coopération et des récompenses, voire par l'ostracisme » (Scharpf, 1997: 38). Les accusations qui parlent de « mauvais moment », de « hâte excessive » ou de « gagner du temps » sont souvent le résultat de violations perçues de ces normes sociales. Mais surtout, les institutions considérées comme telles « définissent des répertoires d'actions plus ou moins acceptables qui laisseront aux acteurs déterminés des possibilités considérables pour opérer des choix stratégiques et tactiques » (*ibid.*: 42).

L'analyse qui suit considère le temps comme un élément du paysage institutionnel de la Commission et procède sur la base de trois hypothèses explicatives fondamentales en ce qui concerne le lien entre le temps institutionnalisé et le pouvoir des acteurs. Ces hypothèses s'appuient sur les observations de l'institutionnalisme centré sur les acteurs, sur une analyse du processus décisionnel, qui fait ressortir les liens entre la latitude temporelle et la capacité de réaliser les objectifs (Pollitt, 2008), et sur des études sociologiques sur le temps et les organisations, qui soulignent l'importance des hiérarchies organisationnelles et les écarts dans le « temps dont on dispose » (Simsa, 1996). Premièrement, les acteurs qui disposent de budgets temps plus importants, comme des mandats plus longs, et d'horizons temporels futurs plus étendus sont privilégiés par rapport à ceux dont le mandat est plus court et qui ont moins de raisons ou d'occasions d'adopter une « vision à plus long terme ». Deuxièmement, plus la latitude temporelle

des acteurs est grande, plus ils ont de chances de réaliser leurs propres objectifs fondamentaux. Troisièmement, plus grande est la capacité des acteurs à imposer leurs préférences temporelles aux autres, plus ils ont de chances, encore une fois, de réaliser leurs objectifs fondamentaux.

Même si la présente analyse s'intéresse avant tout aux règles et pratiques temporelles et à leurs implications pour la répartition du pouvoir, il convient de noter qu'à l'instar d'autres règles, elles valent rarement de manière isolée. Par exemple, les règles relatives au processus décisionnel lié au temps interagissent généralement avec les compétences fondamentales, et les implications en termes de pouvoir de la capacité des acteurs à établir un calendrier contraignant ne peuvent être pleinement comprises que si la latitude temporelle et fondamentale est examinée en parallèle. Cette nécessité de replacer le temps dans son contexte suppose aussi qu'il serait trompeur de considérer l'évolution dans les règles et les pratiques temporelles exclusivement comme un facteur de politisation et de centralisation ou, à l'inverse, exclusivement comme une expression de l'évolution des relations de pouvoir. En revanche, en mettant en avant le temps comme une dimension négligée de l'institutionnalisation de la Commission, la présente analyse permet de démontrer que les tendances organisationnelles sont non seulement déterminées par l'évolution des cadres temporels, mais se retrouvent également dans celle-ci.

### Les aspects temporels de la Commission : règles et pratiques temporelles

Si l'on souhaite dessiner les contours du paysage temporel de la Commission, il est logique de commencer par examiner les règles temporelles aux niveaux des traités, du règlement intérieur de la Commission et de ses « modalités d'application ». Ce faisant, il convient de s'intéresser non seulement aux règles qui concernent exclusivement les rouages internes de la Commission, mais aussi aux règles temporelles qui régissent la relation entre la Commission et les autres, notamment le Conseil et le Parlement européen, car celles-ci ont également des implications pour la répartition *infra*-organisationnelle des compétences. Le tableau 1 dresse la liste des principales règles et présente une brève description.

**Tableau 1** : Règles temporelles relatives à la Commission européenne

a) Dans les traités

Contenu de la règle	Règle temporelle	Article
Durée du mandat	Durée	TUE §17/3 (nouveau dans le TUE)
Désignation des membres	Ordre	TUE §17/7 (ex TCE 214/2)
Examen des aides d'État	Ordre, durée	TFUE §108 (ex TCE §88)
Surveillance des budgets des États membres	Ordre, durée	TFUE §126 (ex TCE §104)

Consultation des partenaires sociaux	Ordre, durée	TFUE §154 (ex TCE §138)
Répartition interne des responsabilités	Moment	TFUE §248 (ex TCE §217/2)
Rapport général sur l'activité de l'Union	Régularité, moment	TFUE §249/2 (ex TCE §212)
Non respect des traités par un État membre (EM)	Durée	TFUE §258 (ex TCE §226)
EM accusé par un autre EM de ne pas respecter le traité	Ordre, durée	TFUE §259 (ex TCE §227)
Moment auquel un EM doit se conformer à un arrêt de la CJE	Durée	TFUE §260/2 (ex TCE §228)
Propositions législatives	Moment	TFUE §293/2 (ex TCE §250/2)

## b) Dans le règlement intérieur

Contenu de la règle	Règle temporelle	Article
Programme de travail	Régularité	§2
Réunions	Régularité	§5
Procédure écrite	Durée	§12
Préparation des documents	Ordre	§23
Lettres adressées à la Commission	Durée	Annexe, chapitre 4

## c) Dans les modalités d'application (« Modalités d'application du règlement intérieur »)

Contenu de la règle	Règle temporelle	Article
Débat politique	Régularité	2 (1)
Définition de l'ordre du jour	Moment	6 (3.1, 3.2)
Diffusion de l'ordre du jour	Moment	6 (4.1)
Ordre du jour (suite)	Moment, ordre	6 (4.2)
Préparation des points	–	6 (5.1)
Procédure écrite (en général)	Moment	12 (4.1)
Procédure écrite accélérée	Moment	12 (4.3)
Procédure écrite urgente	Moment	12 (4.4)
Procédure écrite de finalisation	Moment	12 (4.5)
Procédure écrite « communication sur la position du Conseil »	Moment	12 (4.6)
Prolongation du délai pour les procédures écrites	Durée	12 (5.1)
Adoption par procédure écrite	Moment	12 (10.3)

Exercice des compétences au titre des procédures d'autonomisation et de délégation	Ordre	13 (14.3)
Informations sur la décision	Moment, ordre	16, 17 (1)
Coopération et coordination entre les départements	Vitesse	23 (1)
Consultation interservices formelle	Durée	23 (4.2)
Alternatives à la consultation interservices écrite formelle	Moment	23 (5.2)

Plusieurs idées méritent d'être soulignées. Premièrement, dans les traités (TUE/TFUE), en dehors de la réglementation relative à la durée du mandat du Président de la Commission et des commissaires et de l'éventuelle réattribution des responsabilités à tout moment, aucune règle ne concerne explicitement le fonctionnement interne de la Commission. Les traités ne prévoient que quelques dispositions liées au temps régissant les relations interinstitutionnelles de la Commission (en particulier l'ordre du processus et les délais, qui sont quelquefois fixés par la Commission, en cas d'examen des aides d'État, de surveillance du budget de l'État ou de violations du traité par un État membre). Dans le même ordre d'idées, le règlement intérieur de la Commission ne contient que très peu de dispositions en ce qui concerne les règles temporelles, à l'exception de la mention du programme de travail annuel et des réunions hebdomadaires du Collège. Le règlement intérieur renvoie cependant régulièrement aux modalités d'application. Ce n'est que dans celles-ci que l'on retrouve des règles plus détaillées. L'accent y est notamment mis sur la « définition de l'ordre du jour » pour les réunions du Collège, avec des délais qui sont fixés pour proposer des points ou remettre les documents nécessaires. Deuxièmement, l'accent est mis sur la « procédure écrite ». À cet égard, il est intéressant de noter que le secrétaire général peut (avec l'accord du Président de la Commission) réduire le délai accordé pour les commentaires ou les objections. De même, « à la demande d'un membre de la Commission, ou lorsque le secrétaire général estime que le projet de texte ne satisfait pas l'ensemble des exigences sur le plan du fonds et de la forme, le délai [...] peut être prolongé pour une période n'excédant pas celle initialement fixée » (modalités d'application, article 12, point 5.1). En matière de consultation interservices sur les initiatives stratégiques, les modalités d'application sont là aussi assez brèves en ce qui concerne les règles temporelles (paragraphe 23 (1), (4.2) et (5.2)).

À première vue du moins, le temps peut sembler n'être que faiblement institutionnalisé. Peu de règles temporelles sont fixées au niveau le plus formel (les traités), les règles temporelles formelles ne s'avèrent pas très détaillées ni très denses et, surtout, les mécanismes d'application et de sanction ne sont généralement pas définis. Une telle conclusion est cependant trompeuse pour plusieurs raisons. Premièrement, comme indiqué plus haut, bon nombre de règles temporelles formelles importantes (au niveau des traités, dans les accords interinstitutionnels ainsi que dans le règlement intérieur d'autres institutions de l'Union)

concernent différents aspects des relations interinstitutionnelles. Par conséquent, elles ne fixent pas seulement les « règles du jeu » temporelles régissant les relations entre les institutions européennes, mais elles influencent aussi le fonctionnement interne de la Commission. Deuxièmement, il y a de nombreuses règles temporelles propres aux politiques à respecter, qu'elles concernent la politique budgétaire ou, par exemple, les activités de la Commission dans le domaine de la politique de la concurrence. Troisièmement, il existe des routines temporelles bien développées au sein de la Commission et, notamment, un réseau dense de calendriers de réunions synchronisés qui régissent son fonctionnement interne, mais aussi les consultations externes, notamment dans le cadre des nombreux comités consultatifs d'experts, et la coopération dans la mise en œuvre, notamment dans le cadre des comités « comitologie ». Quatrièmement, la planification et la programmation stratégiques ont rapidement gagné en importance, intensifiant encore la structuration temporelle officielle des activités de la Commission. Chacune de ces remarques mérite d'être développée.

En ce qui concerne, tout d'abord, les règles temporelles régissant les relations interinstitutionnelles qui alimentent la Commission, elles sont nombreuses et se retrouvent à différents niveaux. Dans les traités, elles concernent, notamment, les procédures législatives, en particulier l'article 294 TFUE ainsi que les procédures de révision du traité (article 48 TUE). Dans les accords interinstitutionnels (All), on trouve, par exemple, des règles concernant des réunions régulières faisant intervenir le Président et/ou les vice-présidents de la Commission et la Conférence des présidents dans l'All de 2003 « Mieux légiférer », sur les informations « précoces » ou « immédiates » que doit fournir la Commission dans l'accord-cadre de 2005 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, ou sur les délais de dépôt des avis de la Commission dans la déclaration conjointe de 2007 sur les modalités pratiques de la procédure de codécision (« La Commission présente, en règle générale, son avis dans un délai de trois semaines après réception officielle du résultat du vote du Parlement européen et au plus tard avant le début des travaux de conciliation », article 33). De plus, le règlement intérieur d'autres institutions de l'Union a des implications pour l'ordre temporel des activités au sein de la Commission. C'est le cas, par exemple, de l'article 117 du règlement intérieur du Parlement européen concernant les questions au Conseil ou à la Commission avec demande de réponse écrite. Cet article établit que « [l]es questions appelant une réponse immédiate mais ne nécessitant aucune recherche approfondie (questions prioritaires) doivent recevoir une réponse dans un délai de trois semaines à compter de leur transmission à leurs destinataires. (...) Les autres questions (questions non prioritaires) doivent recevoir une réponse dans un délai de six semaines à compter de leur transmission à leurs destinataires ».

Une autre source importante de règles qui influencent le comportement organisationnel concerne la réglementation propre aux politiques. Parmi celle-ci, les règles du traité régissant le processus décisionnel relatif au cadre financier pluriannuel (TFUE, article 312), le budget annuel (TFUE, articles 313 à 316) et l'exécution du budget et la décharge (TFUE, articles 317 à 319) sont les plus importantes. Les règles du traité sont complétées par l'All de 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière. En ce qui concerne le budget

annuel, les traités contiennent un calendrier détaillé qui régit sa préparation et son adoption, qui engage la Commission et d'autres acteurs, comme Nugent (2010: 411) le fait observer en ce qui concerne le processus avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne: «il convient d'évoquer l'idée générale que, comme pour tous les processus décisionnels européens, les règles formelles (...) ne définissent qu'un cadre qui, dans la pratique, s'est développé et a été adapté par les acteurs budgétaires en réponse aux pressions, aux besoins et dans un but pratique». La préparation du budget, une activité qui, sous une certaine forme, fait intervenir l'ensemble ou presque des composantes de l'administration de la Commission, la programmation financière et l'exécution du budget interviennent dans le cadre d'une grille temporelle limitée, qui mobilise des acteurs dans l'ensemble de l'organisation.

D'autres domaines stratégiques s'appuient également sur des règles temporelles bien précises en matière d'élaboration des politiques, qui se traduisent par des calendriers organisationnels plus ou moins développés. La politique européenne de la concurrence illustre bien cette idée, puisqu'elle englobe la surveillance des aides d'État, la politique antitrust et relative aux cartels, et le contrôle des concentrations. En principe, on pourrait penser que la Commission jouit d'une latitude temporelle considérable dans ce domaine; après tout, la politique européenne de la concurrence est *de facto* une politique de la Commission. C'est la Commission qui détermine ce qu'est la politique et comment elle est mise en œuvre sur le terrain. C'est la Commission qui détecte les infractions aux règles, qui mène l'enquête et qui décide de prendre ou non une décision formelle. Et c'est la Commission qui impose les amendes et qui définit même le niveau de la sanction» (Cini et McGowan, 1998: 41). Pourtant, lorsque l'on examine la réglementation relative aux différentes procédures, on constate que celles-ci sont régies par des calendriers détaillés, établis essentiellement par le biais de règlements du Conseil et de la Commission, mais aussi de codes de bonne pratique. Quelques exemples devraient suffire. Dans le contrôle des aides d'État, lorsque la Commission décide d'ouvrir une procédure d'enquête formelle, la «Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure. (...) À l'issue du délai (...), et si l'État membre concerné le lui demande, la Commission prend, dans un délai de deux mois, une décision sur la base des informations dont elle dispose» (règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, article 7, point 6). Dans la politique antitrust et de cartel, la Commission a limité sa propre latitude temporelle dans une certaine mesure. Par conséquent, dans le traitement des plaintes, «la Commission a l'obligation de statuer sur les plaintes dans un délai raisonnable. Le caractère raisonnable du délai s'apprécie en fonction des circonstances propres à chaque affaire, et notamment du contexte de celle-ci, des différentes étapes procédurales que la Commission a suivies, de la conduite des parties au cours de la procédure, de la complexité de l'affaire ainsi que de son enjeu pour les différentes parties intéressées (article 60, communication de la Commission relative au traitement par la Commission des plaintes déposées au titre des articles 81 et 82 du traité CE, 2004/C 101/05). «La Commission s'efforcera en principe d'informer le plaignant, dans un délai indicatif de quatre mois à compter de la réception de

la plainte, de la suite qu'elle se propose de donner à celle-ci» (article 61). Des délais plus serrés s'appliquent parfois pour les actions de la Commission dans le contrôle des concentrations. On a par conséquent fait observer que «le fait que la CE statue sur les concentrations dans des délais stricts est une caractéristique notable de la réglementation relative aux concentrations, une caractéristique qu'il convient de saluer» (Motta, 2004 : 36). La Commission jouit par conséquent d'une latitude temporelle limitée en ce qui concerne les affaires de concentration.

À côté des règles temporelles établies par les traités, les accords interinstitutionnels, les règlements intérieurs, les modalités d'application et les règles procédurales propres aux politiques, il y a, comme dans toute bureaucratie de grande envergure, des calendriers systématisés, notamment en ce qui concerne les réunions régulières aux différents niveaux et dans différentes parties de l'organisation. Le fait d'établir un calendrier dense a un effet mobilisateur et oblige à fixer des priorités : les acteurs organisent leurs activités en tenant compte des délais imposés par la grille de réunions régulières. Les réunions organisées pour préparer les réunions régulières du mercredi du Collège des commissaires, lors desquelles les *cabinets* des commissaires jouent un rôle particulier, sont importantes pour l'administration de la Commission dans son ensemble. La citation suivante donne une bonne idée de cet appareil de coordination axé sur les réunions du mercredi des commissaires :

«La fonction de coordination de chaque *cabinet* est régie par le calendrier des réunions hebdomadaires de la Commission, qui se tiennent normalement le mercredi. Les questions qui exigent une décision de la Commission doivent être signalées au moins neuf jours avant la réunion concernée de la Commission, en général lors de la réunion des chefs de cabinet organisée au début de la semaine précédente. Le secrétariat général diffuse chaque semaine un calendrier mis à jour. Des calendriers indicatifs à plus long terme de la Commission sont également diffusés. Ils sont destinés à éviter l'accumulation exagérée de questions importantes lors des réunions, à permettre à tout le monde de gérer son propre agenda et à fixer des délais indicatifs pour mettre fin à la coordination habituelle par des décisions faisant autorité (...). Les propositions de politiques sectorielles importantes sont examinées lors des réunions des représentants de l'ensemble des *cabinets* des commissaires, appelées «réunions des chefs spéciaux». (...) Pendant une semaine normale, six, voire sept réunions du *cabinet* de ce type sont habituellement organisées. (...) Les communications relatives à ces réunions doivent être diffusées 48 heures à l'avance. (...) La coordination entre les *cabinets* des commissaires intervient dans un délai serré et sur la base de procédures bien établies. Les conclusions des réunions des chefs spéciaux constituent le point de départ de la réunion des chefs de cabinet du lundi (...)» (Spence, 2006 : 67).

Ce calendrier minutieusement synchronisé est complété par des calendriers de réunion tout aussi réguliers au sein des différentes directions générales.

La densité de ces calendriers est encore renforcée si l'on considère les nombreuses réunions des quelque 1200 groupes d'experts qui conseillent la Commission européenne dans la préparation de ses initiatives, dont certaines sont organisées chaque semaine. Comme l'indiquent Gornitzka et Sverdrup (2009 : 733), «le grand nombre de recours aux groupes d'experts au sein de la Com-

mission européenne et leur forte augmentation contribuent à faire de ce mode d'interaction un élément important de la structure de gouvernance européenne, et un mode de consultation systématisé, plutôt que standardisé». Dans le même ordre d'idées, le rôle de la Commission dans la mise en œuvre de la législation fait l'objet d'un calendrier dense, notamment dans le cadre des comités « comitologie », qui étaient au nombre de 268 en 2011. Ceux-ci se sont réunis au total 783 fois cette année-là. Les quatorze comités actifs dans le domaine de l'agriculture uniquement se sont réunis 142 fois (Commission européenne 2012). Les résultats les plus visibles des activités des comités concernaient pas moins de 1868 « avis » et 1625 « actes d'exécution » adoptés en 2011 (*ibid.*). Ces chiffres élevés donnent une première indication de la mesure dans laquelle le calendrier de réunions dense des comités « comitologie » influence l'ordre temporel des activités au sein de la Commission, les réunions devant être préparées et suivies.

La planification stratégique et la programmation (PSP) au sein de la Commission est un autre dispositif important pour définir, surveiller et exécuter l'horloge administrative. Il s'agit d'une initiative cyclique qui influence la temporalité de l'organisation dans son ensemble de deux manières fondamentales. Premièrement, le cycle de planification et de programmation s'appuie sur un calendrier défini, qui fixe effectivement des délais pour les contributions importantes émanant de l'ensemble de l'organisation; deuxièmement, et c'est tout aussi important, les différents documents adoptés contiennent des calendriers détaillés pour la mise en œuvre des actions de la Commission, qui constituent des dispositifs d'engagement importants.

La PSP est un processus complexe. Lors de son entrée en fonction, la nouvelle Commission est censée adopter des objectifs stratégiques quinquennaux pour la durée de son mandat. Les objectifs stratégiques sont à la base de la stratégie politique annuelle, qui « définit, au début de l'année précédente, les priorités politiques et les principales initiatives pour l'année suivante » ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm)) et leur affecte les ressources financières et humaines. Au terme de discussions avec le Conseil et le Parlement européen, la Commission adopte un programme de travail annuel, qui contient un plan d'action et des « résultats » concrets. Sur cette base, chaque direction générale adopte à son tour son propre plan de gestion annuel. Ces plans de gestion sont censés « définir des objectifs clairs, précis, mesurables et vérifiables pour chaque activité, ainsi que des indicateurs pour le suivi et les rapports sur les progrès réalisés et l'impact des activités pour les citoyens de l'Union » ([http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_en.htm)) et ainsi permettre aux responsables de « programmer, suivre et rendre compte de l'ensemble des activités de chaque direction générale » ([http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm)). Dans le cadre de la gestion quotidienne, les programmes annuels sont complétés par une liste d'initiatives programmées de la Commission, qui est mise à jour chaque mois. Afin de conclure le cycle annuel, chaque direction générale doit préparer un rapport annuel d'activités, dans lequel elle explique dans quelle mesure les plans de gestion annuels ont été mis en œuvre. Les principales idées de ces rapports sont contenues dans un rapport de synthèse, qui est soumis par la Commission au Conseil et au PE.

Le processus de PSP proprement dit suit non seulement des règles temporelles bien développées, mais en présentant les priorités et les initiatives de la Commission au public et bien à l'avance, il constitue un dispositif d'engagement extrêmement visible et établit un calendrier pour les activités de la Commission. Mais dans quelle mesure ce calendrier fait-il autorité et à qui incombe-t-il de le définir et de l'appliquer ? En ce qui concerne la première question, un expert de la Commission relève que la PSP, même s'il s'agit d'un processus élaboré,

« ne peut pas pleinement représenter la nature davantage politique et discrétionnaire des activités de la Commission. Plus particulièrement, l'obligation de réaliser une EI (évaluation de l'impact) peut s'avérer pesante pour les documents politiques produits pour répondre à de nouveaux événements ou pour un mandat politique urgent (...). De plus, le système est mal adapté aux documents confidentiels, diplomatiques ou liés à des négociations commerciales. Dans la pratique, le risque existe que seuls les éléments les plus facilement programmés soient enregistrés dans le programme d'activités, contrairement aux initiatives politiques essentielles, mais imprévues, réduisant ainsi la crédibilité et l'utilisation de l'instrument. La Commission a par conséquent pris l'habitude de mettre à jour son programme de travail au milieu de sa mise en œuvre » (Tholoniati 2009 : 234).

Comme l'indique cette citation, la Commission en tant qu'organe collectif conserve assurément une certaine latitude nécessaire ; mais les analyses empiriques indiquent que la PSP fonctionne assez bien, tant lorsqu'il s'agit de traduire des orientations politiques dans des initiatives concrètes que pour veiller à ce que les initiatives programmées soient effectivement réalisées (voir Kassim *et al.*, 2013).

### **Les budgets temps et les horizons temporels des acteurs**

Pour comprendre le paysage temporel de la Commission, nous avons ciblé jusqu'ici notre analyse sur les règles et pratiques temporelles qui régissent les processus de planification et d'élaboration des politiques. Ces règles et ces pratiques mobilisent des acteurs, influencent leurs priorités et structurent leurs calendriers. Pourtant, l'importance de ces règles et pratiques est en partie déterminée par les budgets temps des différents acteurs et par les horizons temporels qu'ils sont susceptibles d'adopter. Au niveau des principaux décideurs, la durée du mandat est déterminante à cet égard. Par exemple, un commissaire qui dispose d'un budget temps basé sur un mandat de cinq ans, mais dont les perspectives de retrouver son portefeuille sont nulles, agira sans doute avec un horizon temporel différent de celui du commissaire qui est relativement certain de retrouver son poste dans une nouvelle Commission. Le directeur général qui reprend un portefeuille pour une durée prédéterminée, comme c'est aujourd'hui le cas, aura tendance à adopter un horizon temporel plus court que celui dont le mandat est, en principe, à durée indéterminée, comme c'était autrefois le cas.

La durée officielle du mandat des commissaires est de cinq ans (TUE, article 17/3). La répartition des responsabilités entre les commissaires peut être remaniée à tout moment (TFUE, article 248). Un commissaire « présente sa démission si le président le lui demande » (TUE, article 17/6), et l'organe dans son ensemble présente sa démission en cas de motion de censure présentée par

le Parlement européen (TUE, article 17/8).<sup>2</sup> Un délai considérable peut s'écouler entre le moment où le président de la Commission est désigné et celui où le collège est confirmé. Ainsi, en 2004, cinq mois se sont écoulés entre la désignation de Barroso par le Conseil européen, le 29 juin (et son approbation par le Parlement européen, le 22 juillet) et l'approbation par le Parlement européen de l'ensemble du collège, le 18 novembre. En 2009-10, un délai de sept mois s'est écoulé entre la désignation de Barroso, le 9 juillet 2009 (approuvé par le Parlement européen le 16 septembre) et l'approbation parlementaire de l'ensemble du collège, le 9 février 2010. Cette longueur d'avance pour le président de la Commission a son importance, car elle lui permet de définir les priorités de la nouvelle Commission bien avant que les nouveaux commissaires ne soient en place. Par conséquent, Barroso envoyait dès le 3 septembre 2009 ses « orientations politiques pour la prochaine Commission » au Parlement européen, qui allaient ensuite être à la base du programme de travail de la Commission.

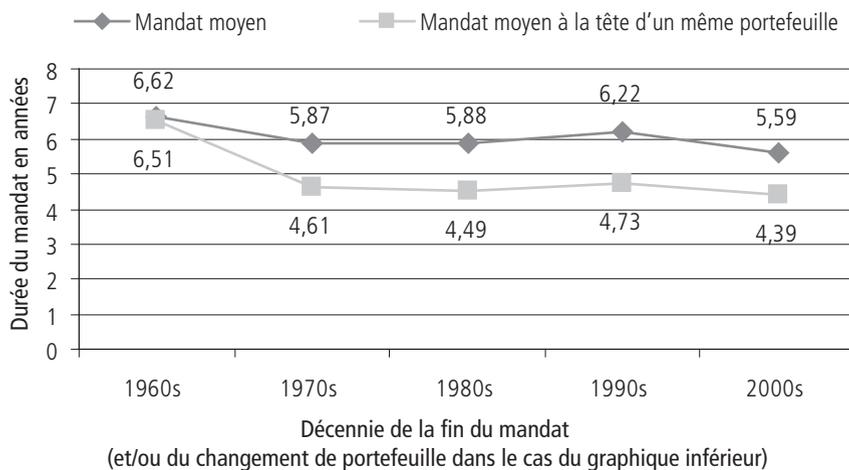
Quel est le budget temps dont disposent les membres de la Commission ? Entre 1958 et le début de la Commission Barroso II, en février 2010, le mandat moyen du Président de la Commission était de 4,67 ans. Le mandat moyen des commissaires (121 au total) était de 5,82 ans ; leur mandat moyen à un même portefeuille était de 4,58 ans<sup>3</sup>. Sur la population totale de commissaires, 58 pour cent ont effectué un mandat complet ou moins, 30 pour cent, deux mandats complets ou partiels et 12 pour cent, plus de deux mandats. Comme l'indique le tableau 2, la durée des mandats n'a pas fortement évolué au fil du temps si l'on ne tient pas compte de la première génération de commissaires. Ceux qui ont quitté leurs fonctions dans les années 60 sont restés, en moyenne, 6,6 ans, tandis que ceux qui ont quitté leurs fonctions dans les années 2000 sont restés un an de moins en moyenne, à savoir 5,6 ans. L'écart est plus prononcé lorsque l'on tient compte du temps que les commissaires ont passé à un même portefeuille. Dans les années 60, les commissaires quittaient leur fonction ou changeaient de res-

<sup>2</sup> Le nouveau poste de haut représentant et commissaire aux relations extérieures constitue un cas particulier : « Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, [le] nomme. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure » (TUE, article 18/1). Il « présente sa démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande » (TUE, article 17/6). En cas de motion de censure, il « doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission » (article 17/8).

<sup>3</sup> Les données prennent en considération l'ensemble des commissaires en fonction depuis 1958 et qui ont quitté la Commission avant le 9 février 2010, c'est-à-dire au moment du passage de Barroso I à Barroso II ; elles ne tiennent pas compte des commissaires toujours en fonction. Les commissaires qui ont aussi été présidents de la Commission (avant ou après) et ceux qui ont réalisé deux mandats, mais avec une interruption, ont été codés comme représentant deux personnes différentes. Les Commissions sous les présidents Malfatti et Mansholt sont traitées comme une seule et même Commission (un terme unique). Le statut intérimaire de la Commission Santer entre sa démission et la nomination intérimaire de la Commission Prodi suivante (16.03.1999-15.09.1999) n'est pas traité séparément. En ce qui concerne les calculs relatifs aux mandats « à la tête d'un même portefeuille », les portefeuilles d'un commissaire au sein de différentes Commissions (successives) sont traités comme le même, lorsque l'ensemble ou une partie considérable au moins (domaine stratégique) de son portefeuille précédent continue à relever de sa responsabilité.

ponsabilités après avoir passé 6,5 ans à la tête d'un portefeuille, tandis que dans les années 2000, ils ne passaient que 4,4 ans à la tête d'un même portefeuille.

**Tableau 2 :** Durée moyenne du mandat des commissaires (en fonction de la décennie de fin du mandat/changement de portefeuille)



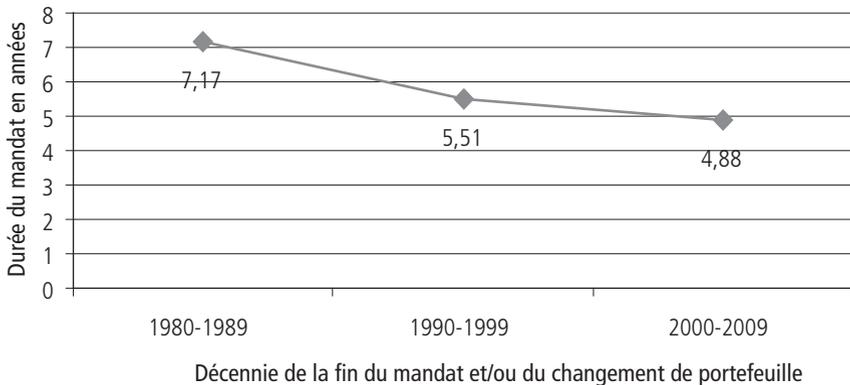
Calculs propres.

Parmi ceux qui ont effectué plusieurs mandats, 53 pour cent ont dû changer de portefeuille une fois, voire deux. Lorsque l'on considère les taux de renouvellement des commissaires (exception faite des présidents) au moment du passage d'une Commission à une autre, entre 1958 et 2010, 48 pour cent ont vu leur mandat se renouveler, mais 22 pour cent à peine pour s'occuper du même portefeuille. Le taux de renouvellement baisse à long terme, mais il a de nouveau été assez élevé lors du passage de Barroso I à Barroso II, puisque treize des 26 commissaires ont vu leur mandat se renouveler. Pourtant, à l'exception de Catherine Ashton, qui a été désignée Haute représentante le 1<sup>er</sup> décembre 2009 et dont le mandat a été renouvelé avec le reste de la Commission le 9 février 2010, l'ensemble des commissaires ont changé de portefeuille.

Il est instructif de comparer la durée du mandat des commissaires en charge d'un portefeuille avec celle du mandat des hauts fonctionnaires. L'administration de la Commission se compose principalement de représentants permanents. Cependant, depuis la fin des années 90, la réglementation relative à la rotation des hauts fonctionnaires contribue à réduire la durée moyenne de leur mandat. Sur la base d'une décision prise en 1999 par la Commission Prodi, « en règle générale, l'ensemble des hauts fonctionnaires occupent leur fonction deux ans au moins et maximum cinq ans. Au terme de cette période de cinq ans, le fonctionnaire est appelé à passer à une autre fonction. Exceptionnellement, le mandat d'un haut fonctionnaire au poste qu'il occupe peut être prolongé d'une nouvelle et dernière période de deux ans. Au terme de cette période, le fonctionnaire est réaffecté à une autre fonction » (décision COM du 25 octobre 2004).

Cette décision a eu des conséquences appréciables, puisque la durée moyenne du mandat des directeurs généraux responsables d'un portefeuille s'est considérablement réduite au fil du temps. Comme l'indique le tableau 3, la durée moyenne pendant laquelle un directeur général a été responsable d'un même portefeuille avant de changer de responsabilités ou de quitter la Commission était de 7,2 ans dans les années 80, 5,51 dans les années 90 et 4,88 entre 2000 et 2009<sup>4</sup>. En septembre 2010, aucun directeur général n'avait été en poste pendant plus de cinq ans. Le budget temps des hauts fonctionnaires au sein des directions générales s'est par conséquent rapproché de celui de leurs « mandants » politiques, à savoir les commissaires. Dans le présent contexte, il est particulièrement intéressant de noter que la seule exception à la règle de la rotation entre les hauts fonctionnaires concerne le secrétaire général de la Commission, Catherine Day, qui est en fonction depuis 2005.

**Tableau 3 :** Durée moyenne du mandat des directeurs généraux (en fonction de la décennie de fin de leur portefeuille)



Calculs propres. Base de données : l'ensemble des directeurs généraux des DG axées sur des politiques (pas les services/DG internes, à l'exception du *secrétariat général*) qui ont quitté leurs fonctions entre 1980 et le 31 décembre 2009 (n=103).

<sup>4</sup> Données extraites des données annuelles EUROGUIDE ; par conséquent, uniquement présentées sur une base annuelle → pas de dates exactes de début et de fin du mandat ; lorsqu'un nom est mentionné au poste de directeur général dans l'Euroguide de 2005, on part du principe qu'il a exercé ses fonctions pendant l'année tout entière ; lorsqu'un second nom est mentionné pour le même portefeuille dans l'Euroguide un an plus tard, nous sommes partis du principe que le changement était intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 2006 – cela ne pose pas de problème étant donné que ce ne sont pas les différents mandats qui nous intéressent, mais uniquement les moyennes – et les moyennes sont uniquement déterminées par le nombre de personnes différentes qui ont occupé une fonction durant une période donnée. Étant donné qu'il n'y a pas eu d'Euroguides en 1995 et 1997, nous avons pris les données de l'année précédente, partant du principe que le titulaire du mandat de l'année précédente était toujours en fonction. En ce qui concerne les directeurs généraux qui ont pris leurs fonctions avant le premier Euroguide en 1977, nous avons interrogé la Commission à propos de l'année de leur arrivée. Pour ceux mentionnés dans l'Euroguide de 2009, nous avons vérifié s'ils avaient quitté leurs fonctions fin 2009.

Il est important de noter que les mandats des commissaires et ceux des directeurs généraux coïncident bien souvent. Par conséquent, début septembre 2010, sur les 26 directeurs généraux responsables de portefeuilles liés à des politiques, treize avaient pris leurs fonctions après février 2010, lorsque la nouvelle Commission a pris ses fonctions, et six autres devaient être remplacés avant la fin de l'année.

L'impression selon laquelle les budgets temps des principaux acteurs au sein de la Commission sont limités et coïncident se renforce encore lorsque l'on examine les *cabinets* des commissaires, dont l'importance dans le processus stratégique de la Commission est bien documentée (voir, récemment, Wille (2013), pp. 97-118, pour plus d'informations). Tous les membres des *cabinets* sont désignés par le commissaire compétent; les *cabinets* sont composés à la fois de représentants permanents de la Commission affectés au cabinet et « d'étrangers détachés d'administrations nationales ou du secteur privé. Ceux-ci ont tendance à passer en moyenne entre deux et trois ans au sein d'un *cabinet* » (Spence, 2006: 65). Comme le souligne Spence (70), cette limite temporelle a un prix: les membres des *cabinets* « comptent sur les commissaires pour leur emploi, ce qui peut, en théorie, limiter leur disposition à donner des conseils critiques (...) il est difficile pour les *cabinets* de trouver un juste milieu entre le développement d'une stratégie à long terme et l'obligation de répondre à des questions actuelles et pressantes ».

Plus généralement, Georgakakis (2012) souligne, dans sa récente étude sur le personnel des institutions européennes, le lien entre les budgets temps des fonctionnaires (notamment la distinction entre le personnel permanent et le personnel détaché) et leurs horizons temporels :

« du côté du pôle des intermittents, la temporalité sur laquelle se fondent des façons de penser et d'agir est celle des agendas politiques et communicationnels nationaux, voire celle des plus ou moins brusques variations économiques et financières (...) La temporalité est différente sur le pôle des permanents de l'UE. Elle est celle, plus longue, de la construction européenne, selon une définition plus volontiers hiérocratique que politique qui prédispose à juger les choses à l'aune d'un avenir de moyen et long terme » (*ibid.* : 324).

## Le pouvoir dans le cadre du temps

Dans les paragraphes qui précèdent, nous avons décrit les principaux éléments du paysage temporel de la Commission, et plus particulièrement les règles et pratiques temporelles aux niveaux des processus liés aux politiques, ainsi que les budgets temps et les horizons temporels des hauts fonctionnaires. Que nous disent ces observations à propos de la répartition du pouvoir au sein de la Commission ? Plus précisément, que révèle l'analyse axée sur le temps à propos de l'ampleur de l'autonomie bureaucratique par rapport à la politique et du degré de centralisation au sein de l'organisation ? Pour répondre à ces questions, revenons-en aux trois hypothèses de base à propos du lien entre le temps et le pouvoir que nous avons formulées au début, qui soulignaient l'importance des écarts dans les bud-

gets temps et les horizons temporels, la latitude temporelle relative des acteurs et la distinction entre les donneurs de temps et les preneurs de temps.

La principale idée à relever est que l'analyse axée sur le temps cadre avec les analyses organisationnelles récentes de la Commission, qui mettent l'accent sur le renforcement des titulaires d'une charge politique et l'influence croissante des unités de coordination centrale (Kassim *et al.*, 2013; Wille, 2013). Les règles et pratiques temporelles au sein de la Commission illustrent non seulement ces tendances générales, mais les ont aussi favorisées. Kassim (2006: 85) souligne dès lors que la gestion des calendriers élaborés qui régissent la planification stratégique et la programmation a permis à la Commission « d'adopter une approche plus directive ». Cette idée est mise en avant par Tholoniati (2009: 232), qui insiste sur la mesure dans laquelle le secrétariat général joue un rôle de donneur de temps et de contrôleur du temps dans la PSP :

« L'association des outils de PSP et d'El [évaluation de l'impact] a sans doute contribué à la (re)centralisation, la cohérence et la collégialité du processus décisionnel interne. Le secrétariat général joue un rôle essentiel dans le fonctionnement de ces instruments, et il a contribué à la diffusion d'une culture de « coordination en amont », en invitant des services à faire des projets et à revisiter le calendrier de leurs initiatives à la lumière des priorités globales du collège. Il joue également un rôle de plus en plus important dans la direction et l'examen des nouvelles initiatives stratégiques, et a la possibilité d'être associé à des dossiers essentiels ou d'en reprendre la direction ».

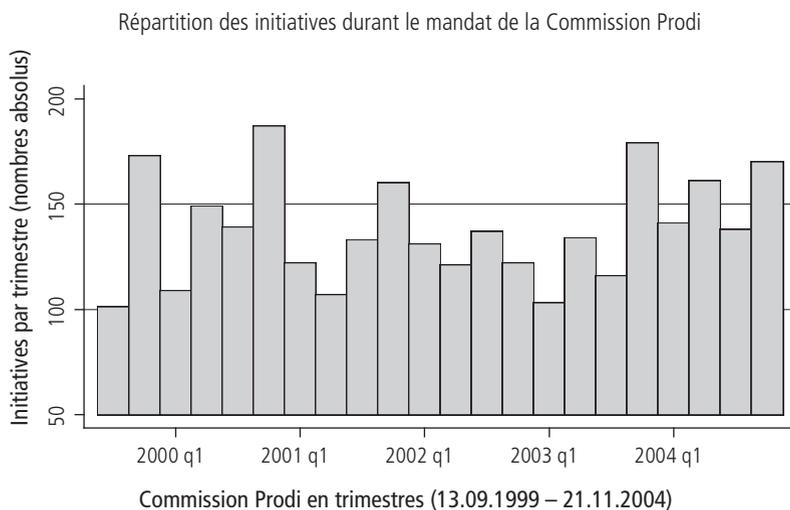
Trois phénomènes au moins sont en interaction ici : hiérarchisation des possibilités de définition du calendrier, restriction de la latitude temporelle aux niveaux inférieurs de l'organisation sous l'effet de la programmation faisant autorité et, comme le laisse entendre Bauer (2008), limitation des budgets temps pour les activités liées aux politiques dont disposent les administrateurs situés plus bas dans la hiérarchie. L'impression d'un message temporel bien présent en filigrane en ce qui concerne la politisation et la centralisation au sein de la Commission est renforcée si l'on tient compte du fait que bon nombre des règles temporelles que la Commission doit suivre sont imposées par celle-ci par le biais des modalités d'application, qui relèvent du secrétariat général, ainsi que du Manuel des procédures opérationnelles de la Commission, dont le contenu est lui aussi géré par le secrétariat général.

Les implications des évolutions dans les budgets temps et les horizons temporels des décideurs sont plus ambiguës. La première tendance importante à relever est la réduction de leur budget temps global, comme l'indique le temps passé par les commissaires à la tête d'un même portefeuille. Malgré le fait que le traité de Maastricht a fait passer la durée du mandat des commissaires de quatre à cinq ans afin de synchroniser la Commission avec le Parlement européen, la durée pendant laquelle les commissaires sont responsables d'un même portefeuille a diminué au fil du temps, même si cette baisse est en partie due à la durée plus courte de la Commission Delors, de janvier 1993 à janvier 1995. Étant donné que même en cas de renouvellement du mandat, les chances des commissaires de conserver leur portefeuille sont, selon la pratique en vigueur, très minces, ce

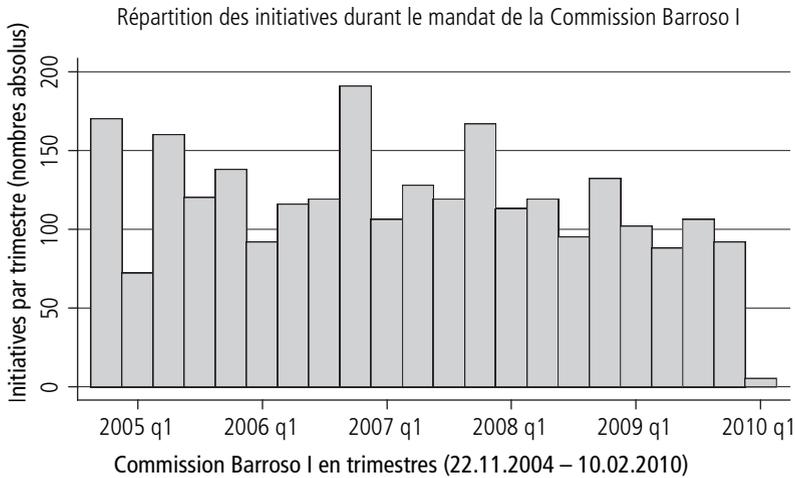
budget temps lié au portefeuille a également des chances d'avoir une influence décisive sur l'horizon temporel qu'adoptent les commissaires dans l'ordonnement temporel de leurs activités durant leur mandat.

Qu'est-ce qui motive les commissaires à voir plus loin que la fin probable de leur mandat lorsqu'il s'agit de planifier leurs initiatives, notamment en ce qui concerne l'établissement de projets de loi qui exigent l'accord du Parlement européen et du Conseil? Les tableaux 4 et 5 présentent la répartition temporelle de la proposition d'actes législatifs (directives, règlements et décisions) au cours des Commissions Prodi et Barroso I. Un certain nombre d'observations apparaissent. On peut voir, par exemple, que le dernier trimestre de l'année est en général particulièrement chargé en ce qui concerne les propositions d'actes législatifs, un phénomène qui témoigne probablement non seulement de la reprise des fonctions de l'administration de la Commission après les congés d'été, mais aussi de la volonté de répondre aux engagements pris dans le programme de travail annuel et les plans de gestion annuels des directions générales. Ce qui est plus important dans le contexte qui nous occupe, c'est que l'on remarque qu'il n'y a ni de diminution marquée des activités vers la fin du mandat de la Commission, ni d'élément attestant clairement d'un empressement prononcé en vue de mettre en chantier les initiatives lorsque le mandat de la Commission est sur le point d'expirer (pour une analyse plus complète des cycles législatifs au sein de l'UE, voir Kovats 2012).

**Tableau 4 :** Répartition temporelle des initiatives législatives au sein de la Commission Prodi



Comment lire les graphiques : les barres représentent le nombre absolu d'initiatives au cours d'un trimestre d'une année. Exemples : au premier trimestre de l'année 2000 (2000 q1), la Commission Prodi a mis en chantier 109 actes législatifs contraignants (des directives, des règlements et des décisions). Au troisième trimestre de l'année 2002, ce chiffre s'élevait à 133.

**Tableau 5 :** Répartition temporelle des initiatives législatives au sein de la Commission Barroso I

Comment se fait-il que les horizons temporels des commissaires influencent cette répartition ? Pour répondre à cette question, un coup d'œil sur la situation dans les systèmes parlementaires nationaux peut s'avérer instructif. Dans ces systèmes, on observe généralement une vague d'activités législatives vers la fin du mandat des gouvernements, étant donné que la majorité au pouvoir se sert de la législation pour renforcer ses priorités et ses préférences propres au-delà de la date des élections. On observe également des cycles électoraux « commerciaux », avec un calendrier des activités basé sur des considérations électorales en vue de gagner la faveur des électeurs potentiels des partis au pouvoir (Martin, 2004). Dans toutes les démocraties parlementaires ou presque, le principe de discontinuité s'applique, puisque la législation toujours en cours au Parlement au moment de sa dissolution est abandonnée. Les projets de loi du gouvernement doivent par conséquent être soumis suffisamment tôt pour laisser au processus législatif parlementaire le temps de se conclure.

Dans le cas de la Commission, la situation est plus complexe. Contrairement aux gouvernements, la Commission ne cherche bien sûr pas à se faire réélire auprès de la population, même si le président de la Commission et les différents commissaires peuvent participer à des campagnes assimilées à des « campagnes de réélection » dans le but d'obtenir l'appui des États membres. Mais quelles que soient les réalisations individuelles des commissaires, leurs chances de retrouver le même portefeuille sont pratiquement nulles. Cette réflexion donne à penser qu'ils doivent programmer leurs initiatives législatives suffisamment tôt pour avoir une chance d'assister à leur adoption pendant qu'ils sont encore en fonction. Il existe pourtant deux éléments déterminants dans le processus législatif européen qui incitent les commissaires à continuer à proposer des actes législatifs jusqu'à la fin de leur mandat. Premièrement, le principe de discontinuité ne s'applique pas

au Parlement européen, puisque la législation toujours en instance est automatiquement reportée au Parlement suivant (Kovats, 2009). Deuxièmement, étant donné l'absence de dynamique majorité contre opposition au sein du Parlement européen, l'approbation au final d'une initiative législative par le Parlement européen et le Conseil sans y apporter de modifications majeures n'est pas plus ou moins probable avant une élection qu'après. Il est dès lors logique que les commissaires continuent à proposer des actes législatifs jusqu'à la fin de leur mandat.

Lorsque l'on passe de l'échelon politique à l'échelon administratif, nous avons vu plus haut que les budgets temps liés aux politiques des directeurs généraux se sont considérablement réduits au fil des ans à mesure que leur mandat à la tête d'un portefeuille donné s'est raccourci. Leur budget est à présent très similaire à celui des commissaires et des membres des *cabinets* et ils (ne) disposent (plus) d'un avantage en termes d'influence associé à un mandat plus long, qui les encouragerait à adopter une « vision à plus long terme ». De plus, dans bien des cas, les budgets temps coïncident, puisque la désignation des nouveaux directeurs généraux, de même que la rotation des directeurs généraux existants, interviennent à peu près au moment où les commissaires prennent leurs fonctions.

### Mot de la fin

Il ne faut pas exagérer la mesure dans laquelle une organisation de grande envergure et complexe telle que la Commission peut être réglée pour fonctionner au même rythme que les horloges fixées et contrôlées au niveau central et dans laquelle la latitude temporelle aux échelons inférieurs de l'organisation peut être limitée. Premièrement, comme indiqué plus haut, bon nombre des exigences temporelles qui régissent l'activité au sein de la Commission ne sont pas imposées par celle-ci, mais sont le résultat de son interaction avec d'autres institutions, notamment le Parlement européen et le Conseil. Par conséquent, la Commission est bien souvent tout autant un preneur de temps qu'un donneur de temps, ce qu'elle fait notamment dans le cadre de son droit d'initiative législative. Cela veut dire que la direction politique centrale au sein de la Commission est limitée par des calendriers définis de l'intérieur.

Deuxièmement, la Commission reste une organisation résolument hétérotemporelle. Même si des rythmes universels existent, comme le processus budgétaire, de même que des calendriers décisionnels et de programmation élaborés, face à l'extension des acquis, une gamme de plus en plus large de politiques s'appuie, en partie du moins, sur des calendriers propres aux politiques. On observe dès lors une différenciation marquée du temps organisationnel. Cela veut dire que la direction centralisée assurée par le secrétariat général est soumise à des limites bien précises, puisqu'il joue plus souvent un rôle de « gestionnaire du temps » participant à des activités de synchronisation que de « donneur de temps » habilité à imposer des calendriers.

Troisièmement, les routines temporelles ont leur influence. Une grande partie de ce qui se fait au sein de la Commission est structuré sur le plan temporel par des calendriers bien établis, qu'il s'agisse de la programmation avancée des réunions ou de la réunion hebdomadaire des commissaires, des réunions

de comitologie ou des réunions des groupes d'experts. Ces routines organisationnelles constituent le rythme de base de la vie bureaucratique quotidienne et elles protègent les échelons inférieurs de l'organisation contre les interventions hiérarchiques.

En dépit de ces avertissements, les glissements dans les rapports de force au sein de la Commission présentent assurément un message temporel en filigrane, que l'on parle de l'échelon administratif ou de l'échelon politique, de même que des unités fonctionnelles ou des organes de coordination centraux. Les administrateurs au niveau des chefs d'unité auraient « moins de temps » qu'autrefois pour les activités politiques (Bauer, 2008); les budgets temps des directeurs généraux sont en baisse par rapport à ceux des commissaires et des *cabinets*; et les horizons temporels des hauts fonctionnaires ne s'étendent pas systématiquement au-delà de ceux des commissaires. La fixation et la surveillance du temps au sein de l'organisation s'appuient sur la hiérarchie, et la gestion du temps par le secrétariat général est devenue un dispositif important dans la direction de l'administration. La latitude temporelle au niveau inférieur de l'organisation a par conséquent diminué.

## Références bibliographiques

- Ancona, D. et al. (2001) "Taking Time to Integrate Temporal Research", *Academy of Management Review*, 26(4), 512-529.
- Bauer, M.W. (2008) "Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs: Commission Reform and Middle Management", *Journal of European Public Policy*, 15 (5), 691-707.
- Bluedorn, A.C. et Denhardt, R.B. (1988) 'Time and Organizations', *Journal of Management*, 14(2), 299-320.
- Cini, M. et McGowan, L. (1998) *Competition Policy in the European Union*. Houndmills: Palgrave.
- Eckengren, M. (1996) "The Europeanization of State Administration: Adding the Time Dimension", *Cooperation and Conflict*, 31(4), 387-415.
- Eckengren, M. (2002) *The Time of European Governance*. Manchester: Manchester UP.
- European Commission (2004) *Compilation Document on Senior Officials Policy*. [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/official\\_policy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/official_policy_en.pdf).
- European Commission (2012) *Report of the Commission on the Working of Committees 2011*. COM2012 (685 final).
- European Commission – DG Competition (2010) *EU Competition Law: Rules Applicable to Merger Control*. [http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/merger\\_compilation.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/merger_compilation.pdf).
- Georgakakis, D. (2012) "Le champ de l'Eurocratie: nouvelle carte, nouveaux horizons", in *idem* (ed.) *Le champ de l'Eurocratie*, Paris: Economica, 309-327.
- Gornitzka, A. et Sverdrup, U. (2009) "Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union", *West European Politics*, 31(4), 725-750.
- Kassim, H. (2006) "The Secretariat General of the European Commission", in Spence, S. with Edwards, G. (eds.) *The European Commission*, 3<sup>rd</sup> ed., London: John Harper Publishing, 75-94.
- Kassim, H. et al. (2013) *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Kovats, L. (2009) "Do elections set the pace? a quantitative assessment of the timing of European legislation", *Journal of European Public Policy* 16(2): 239-255.
- Luhmann, N. (1971) "Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten", in *idem*, *Politische Planung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Martin, L.M. (2004) "The Government Agenda in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*, 48(3), 445-461.
- Meyer-Sahling, J.H. et Goetz, K.H. (2009) "The EU Timescape: From Notion to Research Agenda", *Journal of European Public Policy*, 16(2), 325-336.
- Motta, M. (2004) *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nugent, N. (2010) *The Government and Politics of the European Union*. 7<sup>th</sup> edition. Basingstoke: Palgrave.
- Pollitt, C. (2008) *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford: OUP.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Simsa, R. (1996) *Wem gehört die Zeit? Hierarchie und Zeit in Gesellschaft und Organisationen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Spence, D. (2006) "The President, the College and the cabinets", in *idem* with Edwards, G. (eds.) *The European Commission*. 3<sup>rd</sup> edition. London: John Harper Publishing, 24-74.
- Tholoniati, L. (2009) "The Temporal Constitution of the European Commission: A Timely Investigation", *Journal of European Public Policy*, 16(2), 221-238.
- Wille, A. (2013) *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford: OUP.

### Note biographique

**Klaus H. Goetz** a reçu la Chaire de systèmes politiques et de l'intégration européenne à l'Université de Munich. Auparavant, il a enseigné à LSE et à l'Université de Potsdam. Il est spécialisé en gouvernement comparé, politiques publiques et administration publique. Il travaille actuellement sur deux projets de recherche financés par la Fondation allemande pour la recherche sur les thèmes du renouvellement échelonné de l'appartenance à la deuxième chambre et sur la budgétisation des administrations internationales (voir [www.politicaltime.eu](http://www.politicaltime.eu)). Il est co-rédacteur de *West European Politics* depuis 2000.