

Fiche de lecture : *The European Commission – Politics and Administration*, Michelle Cini

- Introduction

Michelle Cini est une éminente universitaire britannique spécialisée dans la politique européenne. Elle est actuellement professeure de politique européenne à l'Université de Bristol, où elle dirige également des recherches au sein du Centre for European Studies. Ses travaux de recherche portent principalement sur les institutions, les processus de prise de décision et les politiques de l'Union européenne, notamment dans les domaines de la sécurité, de la défense et de la gouvernance économique.

Ses recherches s'inscrivent dans les études autour de la politique européenne, qui examinent les différentes politiques, institutions et processus de prise de décision de l'Union européenne. De ce fait, elle se penche sur les institutions de l'UE, telles que la Commission, ainsi que les processus de prise de décision et de négociation qui y sont associés. Elle est également influencée par les approches de la gouvernance européenne, qui s'intéresse à la coopération et la participation de tous les acteurs impliqués dans la prise de décision européenne (États membres, institutions, groupes d'intérêt, experts, citoyens...).

Michelle Cini occupe une place de choix au sein du champ académique. En tant qu'experte de renommée internationale en politique européenne, elle est largement sollicitée pour ses opinions et ses analyses sur les questions liées à l'UE. Elle a, par ailleurs, rédigé plusieurs ouvrages de référence sur la politique européenne, et est largement reconnue pour son expertise sur ces questions.

- Résumé du point de l'article

Dans cet article, Cini part du constat selon lequel la Commission européenne aurait perdu, au fil du temps et des réformes, son rôle politique, au bénéfice de ses fonctions administratives. L'objectif est ainsi de démontrer que la Commission possède bien des fonctions politiques, avec pour hypothèse principale l'idée que les interactions entre ses ressources politiques et administratives lui permettent d'influencer l'élaboration et les résultats des politiques européennes. Plus globalement, elle cherche à illustrer le fait qu'il ne faut pas considérer l'espace administratif européen comme étant séparé de son pendant politique. L'autrice le démontre notamment à travers l'exemple de l'implication de la Commission dans les négociations liées au budget de l'Union Européenne. Pour ce faire, l'article se décompose en trois parties.

Une première partie explore la relation entre politique et administration. Le sentiment selon lequel la politique et l'administration seraient deux entités strictement séparées s'est assez largement fait remplacer par la reconnaissance du fait que ces deux sphères ne peuvent jamais être autrement qu'entrelacées. Ainsi, le concept de lien politico-administratif met en lumière les interactions qui se produisent lorsque les espaces politiques et administratifs convergent ou se superposent. À partir de ce concept, l'autrice examine les conditions dans lesquelles cette relation varie. À cette fin, elle utilise la catégorisation de Jacobsen, qui propose une

analyse de ces variations en fonction de quatre grandes lignes : l'impact d'éléments contingents, structurels, démographiques et temporels.

La deuxième partie se focalise sur cette même relation entre politique et administration, mais dans le contexte spécifique de la Commission européenne. Cette dernière offre une étude de cas intéressante, étant donné qu'elle remplit des fonctions à la fois politiques et administratives, et qu'elle est peuplée d'acteurs jouant des rôles dans ces deux sphères. En s'appuyant sur la distinction de Jacobsen, plusieurs exemples illustrent la manière dont la politique et l'administration se croisent au sein de la Commission. Le facteur contingent le plus évident récemment correspond à la crise de la zone euro, qui aura sans aucun doute un impact sur la relation entre les rôles politique et administratif de la Commission, même si la forme que prendra ce changement reste incertaine. Le facteur structurel concerne l'importance des relations entre les différents fonctionnaires et acteurs hiérarchisés. La variété des catégories de fonctionnaires est très importante ; certains sont désignés par le pouvoir politique, d'autres chevauchent les sphères administratives et politiques en qualité d'administrateurs, tandis que le personnel permanent et détaché collabore de concert. Leurs interactions et relations pèsent sur la séparation entre sphère politique et administrative. Toutefois, il est généralement de rigueur de préserver une distinction nette entre les rôles administratifs et politiques. Par rapport aux variations démographiques, l'accent est mis sur l'ampleur des mouvements de personnel à travers le clivage politique-administration. La Commission pratique une forme de "parachutage" qui consiste à nommer d'anciens membres des cabinets des commissaires à des postes clés au sein de l'administration, favorisant la fluidité et l'interaction entre les espaces politiques et administratifs. Concernant la dimension temporelle, la Commission a évolué d'un groupe informel à une bureaucratie formelle, ce qui a entraîné une séparation plus claire des rôles et une distanciation entre la sphère politique et administrative. L'auteur montre ainsi en quoi la Commission se situe à l'intersection des espaces administratifs et politiques européens, et comment ces sphères se superposent, s'enchevêtrent ou parfois se délimitent plus clairement.

Enfin, la troisième partie se penche sur le processus budgétaire de l'Union européenne, afin de démontrer par un exemple concret le rôle crucial joué par la Commission dans ces négociations budgétaires et examine l'impact qu'elle a eu sur l'accord final. Un aperçu détaillé des négociations budgétaires pluriannuelles tenues entre 2012 et 2013 permet de prendre la mesure de l'influence de la position cruciale de la Commission. L'auteur en tire comme résultat le fait que la Commission, grâce à ses ressources administratives comme politiques, est capable d'influencer efficacement l'élaboration et les résultats des politiques, et ce même dans des contextes particulièrement difficiles.

- Méthode utilisée

En guise de méthode, cet article s'appuie sur une multitude de sources documentaires, parmi lesquelles figurent des discours, des communiqués de presse, des déclarations politiques et des documents officiels issus de la Commission européenne, d'autres institutions de l'UE ainsi que des États membres clés. Afin d'approfondir l'analyse, ces sources sont

complétées par une revue de presse, tirée de deux journaux de renom, le Financial Times et European Voice, réputés pour leur couverture de l'Union européenne et de ses enjeux économiques, pour la période allant de décembre 2010 à mars 2013. Cette multitude de sources fournit un contexte propice à une analyse approfondie et contribue à une meilleure compréhension du dossier.

- Points notables

Le point culminant de cet article réside dans l'analyse de l'influence qu'exerce la Commission européenne sur le processus décisionnel budgétaire de l'Union européenne. Cette analyse fournit un exemple concret de la puissance politique et administrative dont dispose cette institution. En effet, le processus d'établissement du budget de l'UE allie des fonctions techniques (telles que l'administration et la gestion) et politiques (comme la définition de l'agenda et les négociations), toutes exercées au sein de la Commission. Les fonctionnaires se doivent de prendre en compte les obligations juridiques et politiques de l'UE afin de les traduire en priorités politiques et finalement en euros. Il est impossible de dissocier l'aspect administratif de l'aspect politique dans la prise de décision budgétaire. Malgré l'existence d'une répartition formelle des rôles entre les membres de la Commission, entre ceux qui s'occupent de la gestion administrative et ceux surveillant les enjeux politiques, il demeure difficile de tracer une ligne nette pour distinguer les aspects administratifs des aspects politiques dans les décisions prises.

Ainsi, cette démonstration permet d'illustrer comment la position de la Commission peut avoir un impact significatif sur les résultats politiques, même dans des contextes complexes et délicats. De fait, l'approbation du budget est un processus faisant souvent l'objet de controverses, chaque institution cherchant à défendre ses intérêts propres. La direction générale du budget est responsable de la majeure partie du travail administratif, tandis que le président de la Commission se voit également très impliqué dans les discussions budgétaires. Il joue un rôle prépondérant dans la présentation et la défense du budget devant les autres institutions de l'UE et les gouvernements nationaux, ce qui souligne l'importance politique que revêt ce processus décisionnel budgétaire.

D'autres éléments permettent de mettre en avant cet impact politique que détient la Commission, tel que les travaux préparatoires sur le cadre financier pluriannuel (CFP) de 2014-2020. La Commission étant chargée de l'établissement de l'agenda, elle détient les ressources permettant de façonner le budget de l'UE. Sa mission politico-administrative est principalement concentrée sur cette étape précoce. Par ailleurs, son importance politique se comprend en vue du travail d'influence effectué par les États membres et le Parlement européen dès le début des procédures. Ainsi, la Commission se devait de mener autant de bataille en interne, face aux syndicats du personnel, qu'en externe, avec les gouvernements nationaux se préoccupant de leurs soldes ou encore du principe de juste retour.

La Commission européenne et son président ont cherché à influencer de manière encore plus directe la politique budgétaire en se concentrant sur la question des ressources propres de l'UE, qui représentent le cadre du processus budgétaire. Malgré les efforts considérables de M. Barroso pour faire valoir l'importance de cette réforme, il n'a pas réussi à convaincre

l'ensemble des États membres. Toutefois, il a obtenu la coopération renforcée d'un sous-ensemble d'États membres pour faire progresser la taxe sur les transactions financières. Bien que cela puisse être considéré comme un résultat secondaire, cela témoigne de l'impact politique réel de la définition de l'agenda de la Commission en mobilisant les ressources administratives et politiques à sa disposition.

Malgré le fait que les bénéficiaires nets du budget de l'UE aient cherché à écarter la Commission de l'espace politique européen, la responsabilité formelle et juridique de la Commission en ce qui concerne le projet de budget, ainsi que l'implication de ses services dans la gestion administrative de l'élaboration du projet, ont maintenu son rôle clé dans le processus budgétaire hautement politique. De plus, la tentative de certains gouvernements nationaux de discréditer la Commission à cette étape démontre la reconnaissance de son potentiel d'impact sur la politique. En effet, certains ont critiqué sa soif de pouvoir, mis en évidence ses normes de conduite jugées médiocres et ses procédures de prise de décision "inadéquates". Cependant, les ressources administratives de la Commission lui ont permis de présenter une initiative de budget se voulant équilibrée et attentive aux préoccupations et aux critiques des gouvernements nationaux et d'autres acteurs clés. L'objectif majeur restait l'adoption d'un budget qui permette à l'UE de remplir ses obligations légales conformément au traité de Lisbonne. Par ailleurs, M. Barroso a pris soin de souligner les liens existants entre les politiques approuvées par les États membres et les priorités évoquées dans le projet de budget.

Ainsi, cet extrait montre comment la Commission européenne a réussi à maintenir une présence politique forte dans l'élaboration des politiques de l'UE, lui permettant de façonner, même de manière limitée, les décisions politiques prises par les acteurs législatifs de l'Union.

- Conclusion

En définitive, Cini avance une hypothèse convaincante selon laquelle la Commission européenne joue un rôle politique important dans l'Union européenne. Cependant, plusieurs limites peuvent être avancées. Tout d'abord, il est important de noter que l'analyse se concentre sur une seule institution de l'Union européenne, la Commission, et ne prend pas en compte les autres acteurs clés qui influencent également la politique européenne, tels que le Parlement européen, le Conseil européen, les États membres ou encore les réseaux d'experts et de lobbys. Une analyse plus complète devrait considérer ces acteurs dans leur ensemble pour avoir une vue plus précise de l'influence relative de la Commission.

De plus, son hypothèse ne considère que très peu, voir pas, les conflits internes au sein de la Commission elle-même, pouvant limiter sa capacité à d'influence. La Commission n'est pas un ensemble homogène. Elle est composée de différents départements, chacun avec ses propres intérêts et priorités. Par ailleurs, les commissaires sont nommés par les États membres, ce qui peut entraîner des divergences d'opinions et des rivalités entre eux. En omettant de tenir compte de ces conflits internes, l'article de Michelle Cini simplifie excessivement la réalité politique de la Commission européenne.