

# PRÉSIDER LA COMMISSION, GOUVERNER L'UE

David Koczij | Journaliste, DKO Entreprises



Cette Synthèse présente les principales questions abordées durant la conférence intitulée « Présider la Commission, gouverner l'Europe » organisée par l'Institut Jacques Delors et Friends of Europe le 16 mars 2015 à Bruxelles et à laquelle ont notamment contribué Jean-Claude Juncker, Étienne Davignon et Jacques Delors.

## Introduction

Alors que la nouvelle Commission européenne a pris ses marques après ses cent premiers jours d'activité, l'Institut Jacques Delors et Friends of Europe ont invité Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, et Étienne Davignon, vice-président de la Commission européenne (1981-1985) à évoquer les défis auxquels la gouvernance de l'Europe est confrontée, avec une contribution vidéo de Jacques Delors, président de la Commission européenne (1985-1995)<sup>1</sup>. Cette conférence a été introduite par Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors. Les débats avec Valentina Pop, correspondante de l'UE pour le *Wall Street Journal* et Peter Oomsels, vice-président des Jeunes Européens Fédéralistes (JEF-Europe) ont été modérés par le modérateur Giles Merritt, secrétaire général de Friends of Europe.

« Les cent premiers jours de la Commission Juncker laissent entrevoir une Commission pleine de promesses, notamment dans la façon dont elle a été organisée par son président », a souligné Yves Bertoncini. « Même si cette Commission en est encore à ses débuts, on observe déjà une approche plus déterminée et plus politisée de la gouvernance que ces dernières années ».

La Commission dirigée par J. Delors reste une référence dans l'histoire de la construction européenne. « Jacques Delors est le véritable père de l'unification européenne, qui a mis fin à l'"eurosclérose" des années 1980 et 1990 », a souligné J-C Juncker. « Sans lui, nous n'aurions pas l'euro, l'Union économique et monétaire (UEM) ou l'UE telle que nous la connaissons. Il figure au cœur des plus grandes réussites de l'UE ».

Le leadership de l'UE, et notamment de la Commission européenne, s'est compliqué ces dix dernières années, a souligné J. Delors dans une contribution vidéo, et ce principalement en raison de deux facteurs dans le paysage politique européen.

Tout d'abord, selon lui, l'opinion publique dans l'UE est devenue très fragmentée. À la suite du traumatisme de la mondialisation, les mouvements populistes et nationalistes ont gagné en popularité tant à l'extrême gauche qu'à l'extrême droite. Cette fragmentation a donné lieu à une recherche d'identité et à une hausse de la démagogie, qui ont mis à mal la tâche des gouvernements pro-UE.

« Il est incontestablement plus difficile d'être président de la Commission aujourd'hui qu'à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle », a estimé J. Delors. « Si le travail pro-UE



© Philippe Moltis

n'est pas effectué au niveau des gouvernements nationaux, la Commission ne peut pas compenser la situation à elle seule ».

Le deuxième facteur contribuant aux défis auxquels l'actuel leadership européen est confronté concerne la taille de l'UE. « Nous sommes désormais 28 pays », a-t-il ajouté. « Je ne dis pas que c'est trop, l'élargissement étant et demeurant une nécessité historique ».

De plus, le paysage politique en Europe est divisé entre les pays membres de la zone euro et ceux qui ne le sont pas. Les pays non-membres de la zone euro ont tendance à considérer que les décisions se prennent au niveau de l'UE dans les grands pays de l'Union, renforçant ainsi les tendances nationalistes.

Mis à part ces facteurs politiques, J. Delors a souligné qu'un bon président de la Commission européenne :

- ne devait pas considérer qu'il/elle était le « *Primus inter Pares* »<sup>2</sup>, mais plutôt au service des gouvernements des États membres de l'UE ;
- devait s'assurer de créer une véritable collégialité avec les commissaires pour faire en sorte qu'à la suite de discussions ouvertes et franches, le collège soutienne une vision commune ;
- devait affirmer le monopole de la Commission sur le droit d'initiative, et enfin ;
- devait avoir beaucoup d'énergie.

« Bien trop souvent, le président se réveille le matin et constate qu'une petite bête a détruit son travail de la veille et qu'il doit donc tout recommencer », a-t-il conclu.

Ces facteurs humains sont importants, mais ne sont pas le seul critère pour évaluer la réussite d'une Commission. Parmi les autres facteurs en jeu, les méthodes institutionnelles concernant la gouvernance et l'organisation jouent un rôle essentiel dans la façon dont le leadership de l'UE réagit et interagit pour gouverner l'Europe.



© Philippe Molitor

## 1. Rétablir l'équilibre institutionnel de l'UE

À sa naissance, la structure institutionnelle devenue depuis l'actuelle Union européenne correspondait à une toute nouvelle approche de la création d'une communauté transnationale, a souligné E. Davignon. Créée en 1958, la Commission européenne, un organe uniquement chargé d'assurer un avenir à l'Europe, a donné à la construction européenne son caractère unique.

Ces dernières années, les pouvoirs exécutifs de la Commission se sont heurtés au volontarisme des gouvernements des États membres. Lorsque cette dernière n'a pu réaliser ce qui était essentiel en raison du contexte politique ou de compromis difficiles, elle s'est tournée vers des questions secondaires.

« Le fait est qu'aucun État membre, quelles que soient ses capacités de gouvernance, ne peut connaître et comprendre les situations dans les 27 autres États membres », a déclaré l'ancien vice-président. « La structure administrative de l'Europe devrait être une structure européenne. Même si la Commission a dû s'effacer par le passé car elle n'utilisait pas toutes ses compétences, elle peut peut-être regagner sa position ».

« Je veux rétablir la dimension politique de la Commission européenne », a souligné J-C Juncker. « La Commission n'est pas un gang de bureaucrates, ni un ensemble de circonstances *ad hoc*. Il s'agit d'une institution politique, c'est son rôle ».<sup>3</sup>

L'équilibre institutionnel dans l'UE doit être rétabli, a-t-il ajouté, en s'efforçant avant tout de créer une alliance plus solide entre la Commission et le Parlement face à un Conseil européen réfractaire.

Pour renforcer la dimension politique de la Commission, il faut renforcer son droit d'initiative et choisir des commissaires qui connaissent et comprennent la diversité européenne, les mécanismes et la sensibilité de certains pays, a-t-il souligné, ajoutant que « nous ne pouvons construire l'UE contre la volonté de ses États membres et de ses citoyens. Nous devons construire l'Europe en coopération avec ces pays ».

Par conséquent, J-C Juncker a souhaité recruter dans son collègue de commissaires d'anciens ministres et chefs d'État, afin de réunir un maximum de dirigeants connaissant très bien la situation et les besoins des divers États membres.

Enfin, il a l'intention de restaurer durablement la méthode communautaire à tous les niveaux, soulignant que ces dernières années, compte tenu des crises financière et économique, l'UE et ses États membres s'en sont trop souvent remis à la méthode de gouvernance intergouvernementale.

Le plan d'investissement européen est un exemple concret de la mise en pratique de la méthode communautaire. Bien que le mandat de la Commission prévoie clairement que cette dernière gère le plan seule, son président a insisté pour inclure le Parlement, invitant les députés européens à débattre et à s'approprier les propositions de la Commission.

« Nous avons invité le Parlement à suivre nos propositions sur le plan d'investissement européen », a-t-il conclu. « Nous parviendrons à trouver un accord. Malgré les nombreux députés eurosceptiques, nous pourrions compter sur la majorité vertueuse, qui souhaite, tout comme la Commission, que l'UE soit une réalité forte et durable ».



© Philippe Molitor

## 2. Solidarité et subsidiarité

Le principal défi auquel est confronté le leadership de la Commission n'est pas le manque de légitimité de ce dernier, a souligné le président Juncker. Il s'agit plutôt de la légitimité de l'Union dans son ensemble, telle qu'elle est perçue par ses citoyens. Rétablir et maintenir la confiance entre les citoyens, les gouvernements des États membres et les institutions européennes figurent parmi les priorités de la Commission.

Cependant, si la Commission peut contribuer à réduire l'écart entre les citoyens et les politiques, il ne s'agit pas du seul acteur institutionnel. « Il faut placer les gouvernements des États membres face à leurs responsabilités concernant le manque de confiance dans l'UE », a-t-il souligné. « La subsidiarité et la solidarité fonctionnent de pair. La façon dont les gouvernements nationaux présentent les décisions prises par l'UE, comme s'il s'agissait d'un jeu à somme nulle, est une catastrophe totale et contraire à l'esprit de l'UE. Nous devons changer cela ».

« Je plaide pour que l'Europe soit visible sur les grands enjeux et plus modestes sur les questions de moindre importance », a-t-il déclaré. « Je ne pense pas que nous respectons suffisamment le principe de subsidiarité. Laissons les gouvernements locaux, régionaux et nationaux faire ce qu'ils font le mieux et laissons l'UE se concentrer sur les grands enjeux ».

Le fait que l'équilibre institutionnel penche vers les gouvernements nationaux au sein du Conseil européen a alimenté les divisions entre les États membres depuis la crise économique. « Les relations actuelles dans la zone euro sont devenues très antagonistes ».

a souligné Valentina Pop. « Nous sommes de plus en plus dans une logique de "1 pays contre 18" dans le cas de la Grèce, ce qui nourrit les inquiétudes sur la possibilité d'un "Grexit", et désormais d'un "Brexit" ».

« Plus cela se passe loin du cœur de l'UE, moins cela semble compter », a déclaré J-C Juncker. « L'Europe doit adopter une approche politique pragmatique quant à la cohésion de l'UE. Une sortie de la Grèce ou du Royaume-Uni de l'UE ne serait dans l'intérêt d'aucune des parties concernées ».

L'Europe doit parvenir à un accord équitable pour tous sur ces dossiers, tout en respectant certaines lignes rouges, a-t-il ajouté. La solution dépend des législateurs nationaux et du comportement de leurs gouvernements. Il faut soutenir tous les points de vue pour faire preuve de solidarité et contribuer à dissuader les États membres de sortir de l'UE.

Maintenant qu'ils ont mis en place des pare-feu et d'autres mesures préventives, le président de la Commission et son collègue sont convaincus que le danger systémique d'une sortie de la Grèce de la zone euro a été écarté. Toutefois, selon J-C Juncker, le véritable danger est lié à la crise humanitaire qui se propage actuellement dans tout le pays.

« La crise grecque touche le peuple grec », a-t-il conclu. « Il subit l'immense poids de l'austérité et même s'il doit respecter ses engagements, nous devons le soutenir. Nous devons le traiter avec solidarité, dignité et respect. Nous sommes 19 démocraties dans la zone euro, et non pas 18 contre 1 ».



© Philippe Molitor

### 3. Une nouvelle démocratie pour l'UE

Ces dernières années, l'approche européenne de la gouvernance a trop penché en faveur de la méthode intergouvernementale, a souligné Peter Oomsels.

Alors que les citoyens s'inquiètent au sujet du fondamentalisme, de la montée des mouvements d'intolérance, de l'évasion fiscale, etc., les opportunités démocratiques correspondantes font défaut pour mettre en avant ces questions dans le débat européen. Si les citoyens peuvent voter tous les 5 ans, l'abstention est en hausse, notamment chez les jeunes ; de plus, les progrès technologiques dans les domaines de la communication et de la diffusion donnent l'impression que la démocratie européenne est dépassée.

« La nomination du président Juncker et son élection à la tête de la Commission ont été le résultat d'une innovation démocratique mise en place par le traité de Lisbonne », a indiqué P. Oomsels. « Ne serait-il pas alors logique que la Commission européenne contribue à renforcer les bases d'une nouvelle approche de la démocratie européenne ? »

Le nouveau concept qui consiste à présenter des candidats têtes de liste aux élections européennes les plus récentes a très probablement échappé à de nombreux électeurs, même si cela ne sera pas le cas à l'avenir, a indiqué J-C Juncker. Les citoyens européens doivent désormais savoir que les candidats têtes de liste des prochaines élections occuperont des postes de haut rang. Cette innovation démocratique a pour objectif de renforcer l'implication et l'intérêt des citoyens dans les processus démocratiques de l'UE.

« Nous devons recommencer à zéro avec l'opinion publique en Europe », a souligné E. Davignon. « Il ne faut pas oublier que notre avenir européen n'est pas un élément isolé, mais dépend des différentes forces que nous devons réunir dans un monde globalisé ».

Il faut notamment faire plus d'efforts envers la jeunesse européenne, a-t-il ajouté. Les chiffres de l'abstention chez les jeunes lors des élections européennes sont très élevés. Pour lutter contre cette tendance, il faut créer de la motivation par le biais de l'éducation, de la mobilisation et de l'inclusion de la part de la vieille garde de la politique européenne.

« Si nous parlons aux citoyens européens, c'est parce que nous souhaitons être influencés par eux », a estimé J-C Juncker. « Il est important d'écouter les gens et quand je le fais, ils me disent que l'UE est accaparée par trop de choses. Tous les problèmes en Europe ne sont pas forcément des problèmes pour l'UE ».

L'initiative citoyenne européenne (ICE) peut devenir un outil puissant de démocratie directe dans l'UE, si la Commission parvient à adopter une nouvelle approche quant à la façon dont elle encourage son utilisation. L'écart grandissant entre les citoyens, la Commission et l'UE doit être réduit pour que l'UE puisse profiter d'un avenir brillant et prospère, a-t-il conclu.

#### 4. Se tourner vers l'avenir

Pour évoquer la future direction de l'UE, la Commission publiera, le 6 juin 2015, un rapport sur l'approfondissement de l'Union, a indiqué J-C Juncker, ajoutant qu'« il était essentiel de renforcer notre Union car le monde qui nous entoure ne comprend pas où nous allons. Avec nos nombreux représentants extérieurs, nous nous sommes ridiculisés aux yeux de nos partenaires mondiaux dans les institutions de Bretton Woods et ailleurs ».

L'approfondissement de l'UE implique de commencer par l'UEM, qui est inefficace pour la simple raison que l'Europe a une banque centrale, mais pas de gouvernement central pour la diriger. Dans 25 ans, aucun État membre ne sera suffisamment prospère pour être intégré au G7, ce qui signifie que les voix européennes ne se feront pas entendre au plus haut niveau tant que l'UE ne sera pas en mesure de réglementer et légiférer au niveau de l'UEM, ainsi que de créer une union véritable, profonde et efficace.

La démographie est une autre source d'inquiétude quant à l'avenir de l'UE, a indiqué Giles Merritt. « D'ici à 2050, la taille de la population de l'UE devrait baisser de 10% », a-t-il précisé, « et sa main d'œuvre devrait diminuer encore plus. Il s'agit de questions importantes et préoccupantes pour nos dirigeants ».

En effet, l'Europe étant le plus petit continent, sa part relative du PIB mondial diminuera au fur et à mesure que sa population et sa main d'œuvre déclinent. « Nous perdons du poids sur le plan démographique », a reconnu J-C Juncker, « il est donc temps d'approfondir nos relations européennes. En interne, nous avons besoin de nos petites entités mais le fait que l'UE se redivise est une aberration par rapport au développement de l'Europe à l'avenir ».

L'UE doit investir aux niveaux intellectuel et matériel pour mettre l'Europe sur la bonne voie pour l'avenir, a souligné E. Davignon. Cette nécessité est clairement illustrée dans le projet d'Union de l'énergie. « Le monde de l'énergie a radicalement évolué », a-t-il indiqué. « Dans ce cas, le marché ne peut à lui seul apporter les solutions que nous cherchons, nous devons également tenir compte d'éléments tels que le climat et la sécurité ».

L'UE dépense 1 milliard d'euros par jour pour ses besoins énergétiques, un chiffre qui pourrait être réduit de 40 milliards d'euros par an en interconnectant les réseaux régionaux et nationaux. Les coûts énergétiques étant supérieurs de 40% dans l'UE par rapport aux États-Unis, d'importantes questions doivent être réglées quant à l'avenir industriel de l'Europe.

L'introduction du marché unique du numérique sur le continent est tout aussi importante pour l'avenir de l'UE. Le marché unique du numérique est une grande



© Philippe Molitor

source de revenus et pourrait créer jusqu'à 2 millions de nouveaux emplois en Europe au cours des cinq prochaines années.

« Le numérique est un véritable enjeu et nous sommes en retard », a déclaré J-C Juncker « Nous n'avons que deux ans pour rattraper le niveau des États-Unis et d'autres concurrents mondiaux ».

« L'UE, pour ceux qui y vivent, est encore une construction *sui generis* », a-t-il conclu. « Il n'y a pas d'exemple dans le monde que nous puissions suivre car nous sommes l'exemple. Nous devons faire en sorte de construire l'Europe avec nos citoyens, les États membres et les gens de la Commission européenne qui connaissent et comprennent notre diversité européenne, nos régions et nos forces ».

1. Jacques Delors, « Jacques Delors au sujet de la commission et du fonctionnement institutionnel de l'UE », *Tribune vidéo*, Institut Jacques Delors, mars 2015.
2. « Le premier parmi les pairs ».
3. Retrouvez l'opinion de Jean-Claude Juncker au sujet de la gouvernance européenne : « Jean-Claude Juncker s'exprime sur la Présidence de la Commission et les années Delors », *Tribune vidéo*, Institut Jacques Delors, janvier 2015.

#### LE CONSEIL EUROPÉEN APRÈS VAN ROMPUY

Philippe de Schoutheete, *Tribune*, Institut Jacques Delors, avril 2015

#### DONNER UN NOUVEL ÉLAN À L'UE : VITE !

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Yves Bertoncini et le Comité européen d'orientation 2014, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, février 2015

#### DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE À L'UNION DE L'ÉNERGIE - UNE NOUVELLE PROPOSITION POLITIQUE

Sami Andoura et Jean-Arnold Vinois, préface de Jacques Delors, *Études & Rapports No. 107*, Institut Jacques Delors, janvier 2015

#### EUROSCEPTICISME OU EUROPHOBIE : PROTESTER OU SORTIR ?

Yves Bertoncini et Nicole Koenig, *Policy Paper No. 121*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, novembre 2014

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

Yves Bertoncini et António Vitorino, préface de Philippe de Schoutheete, *Études & Rapports No. 105*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, septembre 2014

#### LA RÉFORME DE LA COMMISSION : ENTRE EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Policy Paper No. 115*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juillet 2014

#### ÉLECTIONS EUROPÉENNES : LE PIÈGE DE L'ABSTENTION

Yves Bertoncini, *Policy paper No. 110*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mai 2014

#### CONSEIL EUROPÉEN ET MÉTHODE COMMUNAUTAIRE

Philippe de Schoutheete, *Policy Paper No. 56*, Notre Europe, juillet 2012

#### LES EUROPÉENS CROIENT-ILS ENCORE EN L'UE ?

Daniel Debomy, préface d'António Vitorino, *Études & Rapports No. 91*, Notre Europe, juin 2012

#### LE POUVOIR D'INITIATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UNE ÉROSION PROGRESSIVE ?

Daniela Corona, Costanza Hermanin et Paolo Ponzano, préface d'António Vitorino, *Études & Rapports No. 89*, Notre Europe, février 2012

Sur les mêmes thèmes...

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

