



Commission von der Leyen

Quelle Commission pour une Europe-puissance ? Quels moyens pour une "Union plus ambitieuse" ?

Texte en débat

2014 : Une Commission politique

Quand en juillet 2014, le candidat à la présidence de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, présentait ses orientations politiques, il déclinait 10 priorités¹ destinées essentiellement à lutter contre les effets dévastateurs de la crise économique et financière que l'Europe traversait depuis 2008. Le titre de son programme annonçait la couleur :

« Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique ».

La « Commission de la dernière chance » de Jean-Claude Juncker devait faire face à un environnement économique et social très difficile. Elle devait faire de l'emploi et de la croissance des objectifs principaux afin d'éviter la dissolution du projet européen lui-même sous l'effet de « la multicrise ». Voilà l'analyse du président élu qui ajoutait en septembre de la même année qu'il voulait, pour réaliser ces objectifs, une Commission « politique » : remettre la politique au cœur de l'action de la Commission en renforçant son droit d'initiative et en refusant de la voir se limiter à jouer le rôle d'un secrétariat du Conseil. Il s'agissait de faire preuve de volontarisme pour protéger l'Europe, mais surtout d'en avoir les moyens.

C'est aussi la raison pour laquelle le président Juncker lançait son plan d'investissement (Plan Juncker), palliant l'insuffisance du budget de l'Union et faisant appel aux capitaux privés (21 milliards « seulement » de garanties publiques initiales faisant effet de levier).

¹ Les dix priorités stratégiques qui constituaient la mission politique de la Commission européenne pour les cinq années du mandat du collège présidé par JC Juncker avaient pour objectif de « faire la différence » dans un contexte de crise qui mettait l'Europe au pied du mur, mais aussi d'apporter des résultats concrets aux citoyens : 1. un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement; 2. un marché unique numérique connecté; 3. une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique; 4. un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée; 5. une union économique et monétaire (UEM) plus approfondie et plus équitable; 6. un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis; 7. un espace de justice et de droits fondamentaux fondé sur la confiance mutuelle; 8. vers une nouvelle politique migratoire; 9. une Europe plus forte sur la scène internationale; 10. une union du changement démocratique.

2019 : Une Commission géopolitique

Cinq années plus tard, la crise économique et financière a été partiellement contenue, au prix d'efforts douloureux, d'une explosion de la dette publique des Etats, d'une augmentation préoccupante des inégalités sociales et de graves fissures politiques au sein de l'Union, notamment le départ du Royaume Uni. Cela s'est aussi fait aux dépens d'un virage vers une Europe « durable ». La « dernière chance » a donc été heureusement saisie en partie si l'on considère que l'UE jouait là son devenir immédiat, mais de sérieux obstacles persistent. L'Europe poursuit aujourd'hui le cours tumultueux de son existence, et doit faire face à de nouveaux défis.

C'est dans ce contexte que la nouvelle présidente Ursula von der Leyen a avancé un programme volontariste en six points² pour la Commission européenne 2019/2024:

« Une Union plus ambitieuse, mon programme pour l'Europe ».

Tout en appelant l'Europe à conserver son modèle d'économie sociale de marché (« une économie au service des personnes »), la nouvelle présidente propose que la Commission européenne concentre son action sur l'accompagnement des transitions essentielles qui impactent nos économies et nos sociétés: la transition écologique et la transition vers une économie numérique.

En proposant un pacte vert pour l'Europe (« European Green Deal ») et une Europe « adaptée à l'ère du numérique », Ursula von der Leyen fixe un calendrier très serré en se donnant 100 jours pour :

- proposer ce « Green deal », avec pour objectif la neutralité carbone à l'horizon 2050³,

² Dans son programme, « Une Union plus ambitieuse, Mon programme pour l'Europe », la présidente élue a présenté les orientations politiques de la Commission pour son mandat, qui ne constituent pas pour elle un « programme de travail exhaustif, mais se veulent plutôt un cadre pour notre travail commun ». Ces orientations politiques doivent selon elle permettre à l'Europe de prendre le leadership sur la scène internationale en se concentrant sur six grandes ambitions pour : 1. Un pacte vert pour l'Europe ; 2. Une économie au service des personnes ; 3. Une Europe adaptée à l'ère du numérique ; 4. Protéger notre mode de vie européen ; 5. Une Europe plus forte sur la scène internationale ; 6. Un nouvel élan pour la démocratie européenne. Voir son programme complet à cette adresse : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf

³ Dans son programme, la présidente élue s'engage « à présenter, pour 2021 au plus tard, un plan complet visant à porter si possible à 55 % l'objectif de réduction des émissions de l'Union européenne d'ici à 2030, de façon responsable ». Rappelons qu'à l'occasion de sa séance plénière du 14 mars 2019, les membres du Parlement européen avaient voté une résolution non contraignante en faveur de cette même cible de réduction des émissions de 55% avec pour objectif la neutralité carbone pour 2050. Les députés PPE avaient voté contre.

- présenter une proposition législative pour une approche européenne coordonnée relative aux implications humaines et éthiques de l'intelligence artificielle.

Des moyens considérables seront nécessaires pour atteindre de tels objectifs, et elle prévoit en conséquence de :

- Convertir une partie de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Banque européenne du climat (avec le doublement des financements consacrés aux investissements pour le climat),
- Créer un plan d'investissement, sur le modèle de celui de son prédécesseur, pour une Europe durable. Ce plan soutiendra des investissements à hauteur de mille milliards d'euros sur les dix prochaines années, un chiffre nécessaire au regard des ambitions et surtout du défi à relever.

La volonté semble donc forte pour agir vite dans ces domaines, domaines qui concernent non seulement l'Europe, mais aussi le reste de la planète. En seulement deux semaines, la Commission a présenté sa proposition de Pacte Vert pour l'Europe avec une feuille de route détaillée qui comprend pas moins de 50 initiatives qui seront lancées tout au long de son mandat.

La présidente de la Commission européenne fait aussi preuve d'ambition dans le domaine social en déclarant vouloir une « Europe plus ambitieuse en matière d'équité sociale et de prospérité ». Elle propose notamment dans son programme :

- L'approfondissement de l'Union économique et monétaire,
- Un plan d'action pour la mise en œuvre intégrale du socle européen des droits sociaux,
- Un instrument juridique destiné à mettre partout dans l'Union européenne un salaire minimum équitable,
- Un régime européen de réassurance des prestations de chômage, et
- Une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés.

Remarquons cependant qu'aucune action n'est encore envisagée afin de compenser les effets négatifs du marché unique. Les travailleurs s'y déplacent vers les zones économiques les plus dynamiques en y finançant protection sociale et retraites, mais en privant en conséquence leurs pays de départ de ce financement. L'absence d'un mécanisme de redistribution solidaire, qui n'est pas encore envisagé, conduit à des inégalités croissantes érodant ainsi la cohésion sociale et le soutien à un quelconque projet d'intégration supranationale.

De par la nature ouverte de l'économie européenne, la taille de ses échanges internationaux et son niveau de consommation de ressources, la Commission ne peut, au regard des objectifs assignés, faire abstraction de ce qui se passe au-delà des frontières de l'Union, dans un environnement international dont les équilibres ont singulièrement évolué et pèsent sur le

destin européen. La convergence traditionnelle de la politique étrangère européenne avec celle des Etats Unis est remise en question, le Royaume Uni est sur le départ depuis maintenant trois ans, l'affirmation de la puissance croissante de la Chine, le retrait américain des alliances traditionnelles et la remise en cause par le président américain des organisations multilatérales, menacent l'ordre mondial. La Russie déstabilise le voisinage de l'Europe et l'explosion démographique dans d'autres régions, combinée au changement climatique, crée une pression sans précédent sur les ressources naturelles. Voilà ce à quoi se réfère le surcroît « d'ambition » qu'appelle pour l'Union le programme de la nouvelle présidente: augmenter l'influence de l'Union européenne au-delà de ses frontières et assumer un rôle de leader mondial tout en ayant une responsabilité historique dans la lutte contre le changement climatique et la surexploitation des ressources.

Cette ambition a été confirmée alors que Ursula von der Leyen présentait son équipe en septembre. Elle en a profité, comme le président Juncker au début de son mandat, pour ajouter un qualificatif à sa Commission afin d'en souligner l'essence: sa Commission sera « géopolitique ». L'expression a été reprise dans toutes les lettres de mission envoyées aux candidats Commissaires.

La politique à laquelle la Commission devra se consacrer dans les cinq prochaines années sera articulée sur sa dimension extérieure: il faudra renforcer le rôle joué par l'Europe sur une scène internationale singulièrement tendue. L'Union européenne est par nature attachée à la défense du multilatéralisme. Elle veut en effet fixer des règles à l'échelle mondiale, notamment commerciales. Pour l'Union européenne, l'ensemble de ces règles doit:

- Procéder d'un ordre international et ne pas être livré à lui-même, à la merci des plus puissants;
- Assurer une distribution plus équitable de la prospérité à l'échelle planétaire, et
- Œuvrer à une convergence « vers le haut » des valeurs et des droits sociaux.

Cet ordre mondial et la vision démocratique qui l'anime sont toutefois aujourd'hui mis à mal.

Le multilatéralisme contesté

Les règles et normes internationales, celles-là mêmes qui ont prévalu lors de la construction de l'Union et qui en constituent le fondement, semblent aujourd'hui être discutées voire ignorées quand prévalent à nouveau les rapports de force.

Les Etats-Unis n'assument plus pleinement leur leadership et son coût. Ils sont à nouveau tentés par l'isolationnisme.

La Chine, l'Inde et certains pays émergents, constituent des puissances davantage mues par la défense de leurs seuls intérêts et de leurs propres valeurs. Ces pays rangent l'économie dans la

panoplie des outils mis au service de leurs ambitions géostratégiques. Ils n'ont pas, ou plus, de problème à se livrer à des guerres commerciales dont les effets nuisent pourtant à leurs partenaires historiques, ou à jouer de la puissance de leur monnaie, comme la Chine le long de la nouvelle route de la soie, et ce jusqu'aux portes de l'Europe. Certains n'ont pas non plus de scrupules en matière de gouvernance et de droits humains.

Pour la plupart de ces pays, ces intérêts se focalisent encore sur eux-mêmes et leur environnement immédiat, mais ce n'est pas le cas pour tous. La Chine, en particulier, se considère comme une puissance globale en devenir et par là-même, est aussi à la recherche d'une prospérité s'appuyant sur des principes. Ceci cependant, loin d'être le signe de l'évolution positive d'un nouveau membre dans une communauté internationale régie par la charte des Nations Unies, constitue une menace. En effet, le Parti Communiste Chinois perçoit la déclaration universelle des droits de l'homme comme une menace existentielle contre ses propres valeurs de soumission de la liberté individuelle et de celle des entreprises à l'intérêt général tel qu'il est conçu par le pouvoir politique⁴.

Les développements géopolitiques récents illustrent ces défis. Suite au retrait progressif du soutien américain aux institutions internationales, nous voyons que la négociation globale, multilatérale, est aujourd'hui difficile, quand elle n'est pas moribonde. C'est par exemple le cas dans le domaine commercial. L'OMC n'est plus *de facto* le cadre de négociations comme ce fut le cas lors du cycle de Doha qui ambitionnait, en 2008, de réguler le commerce mondial dans un mouvement d'ensemble. Sa capacité à arbitrer les conflits commerciaux disparaît sous les attaques de l'administration américaine. Plus de dix ans après, la réalité même des négociations commerciales que mène l'Europe est désormais bilatérale⁵ et parfois même micro-bilatérale entre entreprises et états. Deux exemples récents illustrent les nouveaux rapports de forces : en mai 2018, le gouvernement chinois a mis les compagnies aériennes internationales sous pression pour arrêter de considérer Taiwan comme un pays et en novembre 2019 le gouvernement russe a obligé Apple et Google à présenter la Crimée comme faisant partie du territoire russe dans leurs outils de cartographie.

Pendant ce temps, les Etats-Unis se permettent de se désengager de l'accord de Paris sur le climat, qui incarnait pourtant une forme d'apogée de la négociation multilatérale en aboutissant au premier accord ayant une portée universelle sur le réchauffement climatique. A ce jeu, les Etats Européens ne pèsent que trop peu s'ils ne se montrent pas unis et préparés face aux géants avec lesquels ils sont liés par des réseaux d'échanges, d'investissements et de dettes.

Si l'époque exige plus que jamais de trouver rapidement des solutions internationales aux problèmes planétaires auxquels nous sommes confrontés (en particulier le basculement du

⁴ Jonathan D. Ward (2019), *China's vision of victory*, Atlas Publishing and Media Company, USA, ISBN 978-0-57-843810-8

⁵ Se reporter à l'entretien avec Jean-Luc Demarty dans le numéro 37 de la revue GRASPE

climat), les acteurs les plus à même de faire la différence, à l'exception notable de la Chine avec sa « Nouvelle Route de la Soie », se replient sur eux-mêmes et sur leurs « sphères d'influence ». Face à ce paradoxe, l'Europe ne peut, ni ne doit, rester inactive et se contenter de son rôle de soft power de second rang. Les citoyens européens eux-mêmes l'ont d'ailleurs compris, puisqu'ils souhaitent une politique extérieure plus musclée et respectueuse des droits de l'homme, une Union Européenne qui assume désormais un rôle d'acteur géopolitique⁶.

Une Europe plus forte et une Europe-puissance ?

Il nous faut prendre acte de cette nouvelle réalité et de son évolution rapide. Pour cette raison, nous ne pouvons que nous réjouir de voir la Présidente von der Leyen le faire en fixant pour l'UE les objectifs intérieurs et extérieurs de son programme :

« Je vois dans les cinq prochaines années une chance pour l'Europe: celle de se montrer plus ambitieuse chez elle afin de prendre le leadership sur la scène mondiale »⁷.

La diplomatie « douce » à l'européenne, limitée pour l'essentiel au domaine commercial et l'aide au développement sur fond de promotion des Droits humains, ne peut plus désormais suffire dans ce monde de plus en plus « dur ».

L'Europe, si elle veut défendre son projet, conserver un rôle de modèle et influencer encore sur le cours du monde pour faire prévaloir ses normes et les valeurs qu'elle incarne, doit affirmer son rôle dans le rapport de force international. Il va lui falloir devenir plus forte en élargissant son domaine d'action et en augmentant son indépendance. Non qu'il s'agisse pour elle de renoncer au multilatéralisme, ni de se refermer sur un plan commercial. Il lui convient donc de s'équiper pour qu'elle puisse évoluer et exister dans un monde désormais plus brutal et faire respecter un jeu d'échanges équitables. C'est une question de nécessité et de réalisme au-delà de tout dogmatisme. C'est une question de souveraineté européenne.

Le chemin qui lui reste à parcourir sera toutefois semé d'embûches. Il lui reste encore tant à faire pour qu'elle puisse prétendre au titre de grande puissance. Son manque de capacité de défense commune, la faiblesse et la dispersion des investissements militaires européens, la situation de dépendance à l'égard d'une OTAN en désarroi, dont les finalités stratégiques sont devenues floues, comme à l'égard des moyens militaires américains, mais surtout l'absence de doctrine de sécurité commune et d'ambition rappellent que la capacité militaire et la diplomatie européennes sont loin d'être à la hauteur pour porter son projet de civilisation humaniste. C'en est pourtant une condition.

⁶ Etude commandée à YouGov par le think tank ECFR (European Council on Foreign Relations) "Give the people what they want: popular demand for a strong european foreign policy" disponible sur https://www.ecfr.eu/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf

⁷ U. von der Leyen, *op. cit.* p.5

Voilà aussi pourquoi c'est sur un renforcement des capacités militaires intégrées que se propose de travailler la future commission, guidée par l'ancienne ministre de la défense allemande qu'est Ursula von der Leyen :

« La paix, la sécurité et le développement sont interdépendants. Il nous faut une approche intégrée et globale de notre sécurité. (...) Les problèmes de sécurité deviennent hétérogènes et imprévisibles. Les menaces hybrides graves sont devenues une réalité. L'Union européenne doit renforcer sa capacité de réaction et sa résilience. »⁸

Le cap est bien fixé. Il restera à convaincre les Etats membres qui ne partagent pas tous les mêmes convictions sur l'articulation à trouver entre souveraineté nationale et européenne. Ces Etats sont loin d'être à l'unisson sur le besoin d'un certain réalisme en termes de relations internationales pour défendre leurs intérêts, ceux de l'Union ainsi que les valeurs européennes qui risqueraient d'être trahies à cette occasion. Il faut espérer qu'un débat public soit ouvert et permette de trouver un consensus malgré la grande diversité d'approches historiques et culturelles qui prévalent au sein de l'Union européenne, car cette dernière ne peut se passer d'opinion publique commune sur ces questions.

Reste surtout à convaincre les Etats membres de doter l'Union européenne d'un budget à la hauteur de ces ambitions. Or, quand on voit la timidité dans ce domaine et l'extrême modération autour des débats relatifs au cadre financier multi-annuel dont le volume reste très en deçà des besoins, sans même discuter de la façon avec laquelle l'Union Européenne pourrait compter sur des ressources propres, on comprend que la partie s'annonce compliquée.

Un des points aveugles de la démarche de l'actuelle Commission concerne la bataille budgétaire européenne pour la prochaine période de programmation: pour assumer ses nouvelles ambitions. La nouvelle Commission se satisfera-t-elle de sa proposition budgétaire (1,11% du PIB), soutiendra-t-elle celle plus ambitieuse du Parlement Européen (1.3% du PIB), ou acceptera-t-elle un budget revu à la baisse ? Et acceptera-t-elle une énième réduction de ses ressources humaines alors qu'on sait sa capacité d'initiative et de contrôle déjà mise à mal dans un contexte d'accroissement de ses responsabilités?

C'est pourtant le moment pour l'Union européenne de devenir plus forte afin de porter ce projet européen ambitieux, avant qu'il ne soit trop tard.

Servir de tels objectifs « géopolitiques » exige pour la nouvelle Commission de se doter également d'une organisation et d'un mode de fonctionnement *ad hoc* appliquant des méthodes efficaces pour concevoir et mettre en œuvre les politiques nécessaires à une Europe renouvelée.

⁸ *Ibid.* p.22

A bas les silos...

Il est ainsi impératif de démultiplier la capacité de la Commission à appréhender ses politiques publiques de façon plus systémique et de créer une plus grande cohérence entre ses nombreux domaines d'action. La politique de concurrence, par exemple, a des implications stratégiques et environnementales. Elle doit aussi être mise en phase avec la politique commerciale dans une optique de concurrence mondiale. La confiner au seul portefeuille du commissaire à la concurrence et au silo de la DG COMP n'est tout simplement pas pertinent pour une Commission qui se fixe des objectifs stratégiques transversaux à même de consolider le leadership européen. C'est bien la distribution des portefeuilles entre Commissaires et la capacité des services à se coordonner et à collaborer qui feront la différence et permettront de répondre à l'exigence d'horizontalité ou de circularité dont une Commission « géopolitique » doit faire preuve.

La présentation du Collège de Ursula von der Leyen a été proposée dans une infographie en forme de cercle. C'était une façon d'insister par l'image sur le fait que, comme les traités le supposent, les commissaires sont tous égaux, que chacun et chacune dispose d'une voix lors des votes au Collège, et que, par ailleurs, l'intention est bien de procéder à une distribution des compétences et des responsabilités pour une action cohérente. Jean-Claude Juncker avait fait un grand pas dans cette direction en créant des vice-présidences sectorielles qui complétaient son dispositif. C'est cette logique qui a donc été retenue pour l'organisation du nouveau Collège. L'intention correspond bien à l'exigence d'une logique échappant à la rigidité et au cloisonnement des silos pour une Commission qui se veut « *flexible, moderne, agile* », comme la nouvelle présidente l'a annoncé lors de sa première conférence de presse.

A cet égard, et pour revenir sur l'ambition spécifique de mettre en place une Commission « géopolitique », il sera intéressant de voir comment Josep Borrell entend exercer son rôle de Haut Représentant et dans quelle mesure le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) qu'il dirige, sera amené à être plus en phase avec le travail des services de la Commission après la dérive inter-gouvernementale de ces dernières années. Le fait que la nouvelle présidente ait annoncé qu'elle entendait elle-même assurer le pilotage du groupe de commissaires en charge des questions ayant une dimension extérieure et jouer un rôle plus important dans les relations internationales, semble augurer de plus de cohérence et de moins d'autonomie pour les services. Il reste à voir si cela sera gérable et n'apportera pas un surcroît de complexité au détriment de la flexibilité et de l'efficacité sur la scène internationale.

... mais comment faire

Ainsi, à y regarder de plus près, on comprend aussi que le cercle n'en est pas vraiment un et on se prend à douter de la traduction de ce désir de flexibilité dans la réalité d'une organisation qui se révèle souvent plus hiérarchique et rigide qu'elle ne le prétend. Il est intéressant à cet égard

de prendre connaissance des conclusions rendues par le projet de recherche multidisciplinaire « The European Commission, Where now, Where next »⁹⁹ sur la perception par le personnel des nouvelles manières de travailler instaurées par la Commission Juncker. Dans l'ensemble, le personnel est favorable au profil plus politique de l'institution et à la concentration de l'activité sur quelques priorités définies par le président. Il reste cependant réservé sur les méthodes de travail plus centralisées, plus hiérarchiques sans que les silos traditionnels n'en soient affectés.

Voyons plutôt : le collège présidé par Jean-Claude Juncker avait :

- Un premier vice-président,
- Un vice-président et haut représentant de la politique étrangère et de sécurité,
- 4 autres vice-présidents et,
- 21 autres commissaires.

Le collège d'Ursula von der Leyen comprend :

- Un premier vice-président exécutif aux côtés de deux vice-présidents exécutifs,
- Un vice-président et haut représentant de la politique étrangère et de sécurité,
- 4 autres vice-présidents, et
- 18 autres commissaires.

On voit donc que l'organisation a créé un nouvel étage hiérarchique avec les vice-présidents exécutifs, et augmente au final de deux membres le « corps » des vice-présidents, au risque de favoriser les chevauchements et donc les frictions entre eux. Même si tous les membres du collège sont appelés à travailler ensemble de façon transversale, on peut se demander s'ils y parviendront dans cette architecture complexe à plusieurs niveaux.

D'autant que, si tous les commissaires s'engagent évidemment à servir l'intérêt général européen, ils n'en demeurent pas moins issus d'horizons nationaux et politiques divers et peuvent avoir des avis divergents sur les orientations à prendre. Les directions générales (DG), elles-mêmes, sous leur autorité, se sont parfois livrées par le passé à des batailles assez épiques. Comment se feront donc les arbitrages ? Comment assurer plus de coopération, collaboration et cohérence entre services ? La pratique sera-t-elle vraiment collégiale, avec vote à la clé, ou au contraire, comme les évolutions récentes l'ont plutôt confirmé, la présidentialisation sera-t-elle renforcée laissant à la seule présidente la responsabilité du choix final ? Quant au secrétariat général dont le rôle est de coordonner les travaux de l'ensemble de la Commission, et notamment les dossiers transversaux pour qu'ils coïncident avec les priorités politiques de la présidente, l'organisation prévoit qu'il pourra être mobilisé par la présidente mais aussi par tous

⁹⁹ <https://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/research/the-juncker-commission>, <https://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/research/the-juncker-commission>.

les vice-présidents en vertu de leur rôle de coordonnateurs. On imagine qu'il lui sera difficile d'orchestrer une coordination impliquant tant d'acteurs.

Une difficulté supplémentaire s'ajoute: si dans le Collège Juncker, les vice-présidents (VP) n'avaient pas la gestion directe de DG, le Collège von der Leyen se propose lui de corriger la chose en attribuant directement des DG à ses VP.

- Ainsi Franz Timmermans, le premier VP exécutif en charge du dossier majeur du Green Deal européen, se voit attribué la DG Climate Action (DG CLIMA), dont on espère qu'elle sera renforcée au regard de l'importance politique du dossier.
- Margrethe Vestager, VP exécutive, conservera quant à elle la DG Concurrence (Direction Générale COMP) et supervisera la préparation de l'UE à l'ère du numérique.
- Son homologue, Vice-Président exécutif, Valdis Dombrovskis est en charge de « l'économie au service des personnes » et pourra compter sur la Direction Générale Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux (Direction Générale FISMA). Il coordonnera en outre ainsi le Semestre Européen, système de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'Union européenne, qui de surcroît est destiné à inclure à l'avenir les objectifs sociétaux et environnementaux (en intégrant les objectifs SDG)¹⁰.

Dès lors, des questions augurent de difficultés non négligeables. Par exemple, ces DGs sous l'autorité directe des Vice-Présidents exécutifs auront-elles un ascendant sur les autres DGs, celles dont ces mêmes Vice-Présidents exécutifs assureront la coordination depuis le haut ? Sur quelle base et selon quel mécanisme s'établiront les relations entre ces DGs, et comment seront assurés les arbitrages (Valdis Dombrovskis aurait par exemple la responsabilité de coordonner 4 autres commissaires avec leur DG) ?

Qu'en sera-t-il en effet quand des Vice-Présidents auront, au-delà des DGs directement gérées par leurs soins, à se « partager » entre eux la coordination de plusieurs commissaires et de leur DG respective ?

Par exemple, Mariya Gabriel, commissaire en charge de l'innovation et la jeunesse (Innovation and Youth), aura trois DGs sous sa responsabilité, RTD, EAC et JRC. Cela exige déjà de gros efforts de coordination. De plus, elle devra se coordonner avec trois Vice-Présidents. D'un côté avec Margaritis Schinas, Vice-Président au portefeuille destiné à « Promouvoir notre mode de vie européen » dont la lettre de mission recouvre aussi l'éducation et la jeunesse. D'un autre côté, avec la VP exécutive Margrethe Vestager dont les responsabilités recouvrent tout le dossier du digital (politique industrielle, PME, intelligence artificielle, plateformes numériques,

¹⁰ Extrait mission letter VDL à Dombrovskis : I want you to ensure that our economic policy supports our wider societal and environmental goals. You will lead the work on refocusing the European Semester so that it integrates the United Nations Sustainable Development Goals

taxation du numérique, règles européennes de concurrence...). Et enfin, avec Maroš Šefčovič VP chargé des « Relations interinstitutionnelles et de la prospective » dont la lettre de mission contient non seulement l'élaboration de politiques et le besoin de coordonner le travail de prospective stratégique (domaines de travail du CCR) mais encore mentionne spécifiquement le CCR pour la production du rapport annuel de prospective.

Il faudra donc que Mariya Gabriel, de façon « agile », prenne ses propres responsabilités, clarifie les aires et jongle avec les priorités politiques pour éviter la confusion entre ses Vice-Présidents.

Mais ce sera encore plus épineux quand certains dossiers dépendront de plusieurs commissaires, au-delà des Vice-Présidents. Car des dossiers transversaux impliqueront d'autres portefeuilles de commissaires, dans l'exemple de Mariya Gabriel, celui de Thierry Breton qui aura à priori un portefeuille assez considérable à gérer recouvrant le marché intérieur et le marché numérique, ainsi que la nouvelle direction générale de la défense et de l'espace, qui reste d'ailleurs à bâtir.

Autre exemple : La commissaire portugaise sera en charge de la politique de cohésion et des réformes. Alors que la politique de la cohésion continue à être menée par la DG REGIO, le volet Réformes sera mené par une DG REFORME nouvellement créée à partir de 2020, sur base de l'ancien SRSS qui était directement rattaché au Secrétariat Général.

On l'aura compris, la coordination d'ensemble risque de s'avérer un joli casse-tête. Et même si toutes les lettres de mission envoyées aux commissaires insistent sur le principe de la collégialité, on peut douter que celle-ci soit mise en œuvre aisément. Ce d'autant que, pour simplifier les choses, les lettres de mission envoyées aux commissaires ajoutent aux objectifs généraux fixés à chacun, deux autres éléments par nature transversaux qui les amèneront à devoir là aussi se coordonner avec leurs collègues. Chaque commissaire devra en effet assurer que soient intégrés aux politiques dont il ou elle a la charge les principes des Objectifs de Développement Durable (ODD) et devra par ailleurs privilégier une approche interinstitutionnelle, en travaillant en particulier avec le Parlement de façon « ouverte et collaborative ».

On ne doute pas que cela va exiger pour chaque membre du Collège et pour sa présidente des efforts d'organisation et de concertation considérables. La communication interne entre les cabinets des commissaires et les DG, en collaboration avec le cabinet de la présidente et le SG, s'annonce essentielle mais aussi ardue. Il serait bon de réfléchir d'ores et déjà à (a) des mécanismes *ad hoc*, (b) de nombreuses *task forces* thématiques (c) une coordination entre service et à tous les niveaux fluidifiée au-delà des groupes de coordination interservices, (d) des méthodes de travail et des outils collaboratifs et participatifs (e) des procédures de communication innovantes, ainsi que et surtout (f) du personnel qualifié et expérimenté en nombre suffisant avec des fonctions exclusivement centrées sur la coordination pour mener à bien cette tâche complexe et chronophage.

Ces objectifs politiques et organisationnels se traduiront aussi par des réorganisations / restructurations multiples et amples et la création de plusieurs directions générales nouvelles. La question de la consultation et de la mobilisation du personnel reste posée. La nouvelle présidente présentera-t-elle sa démarche à la représentation du personnel ? Pour l'instant, rien n'est prévu à cet effet.

On pourrait ainsi questionner la logique qui veut que la coordination ne puisse se faire que par le haut, quand c'est le personnel lui-même qui pourrait être invité et formé à travailler davantage au-delà des limites de sa Direction Générale respective, en faisant de la collaboration le fondement de sa méthode de travail. Cela exigera certes de changer bien des habitudes et de favoriser ces pratiques transversales en misant sur une plus grande autonomie du personnel mais surtout une autre culture inter-Directions Générales. Le mot d'ordre doit être la coopération et une lecture commune des outils (sous la responsabilité de chaque Direction générale) pour atteindre des objectifs et des priorités qui ont été identifiées par la Commission, dans un fonctionnement d'ensemble moins rigide et hiérarchique. Un fonctionnement plus « agile » et plus « flexible » donc, ce que la nouvelle présidente appelle de ses vœux.

Des initiatives spontanées comme *EU Staff 4 Climate* ont montré combien le personnel est motivé et peut se fédérer autour d'actions communes dans une approche à la fois inclusive, transversale, et même interinstitutionnelle, dès lors que des convictions et des objectifs communs sont partagés. Voilà des pratiques aussi exemplaires qu'efficaces dont la Commission serait bien avisée de s'inspirer en interne. Ceci implique de s'organiser de façon moins hiérarchique et moins cloisonnée.

Bien que les silos restent nécessaires à une bonne mise en œuvre des décisions, ceux-ci doivent apprendre à fonctionner de façon différente, car pour que cette future Commission relève le défi que lui fixe sa présidente d'être « plus ambitieuse » et d'assumer le rôle géopolitique auquel elle aspire, ils vont devoir devenir beaucoup plus perméables, informés de ce que font les autres et engagés à communiquer ce qu'ils font aux autres. L'heure est à la coopération, à la cohérence, à l'ouverture et à la communication. Les services sont prévenus. Mais il conviendra surtout de trouver le moyen de les associer à l'entreprise et de leur permettre de changer de culture sans avoir recours à une litanie d'injonctions: la collaboration n'est pas matière qui puisse se décréter.

Et maintenant ?

On l'aura compris, « l'Union plus ambitieuse » à laquelle aspire Ursula von der Leyen ne pourra se concrétiser qu'avec à la fois un regain d'initiative politique au sein de la Commission et du Parlement Européen et une approche holistique des politiques européennes, à même d'accompagner les transitions à l'œuvre. Une telle approche exigera, d'un côté, une démarche

transversale et collégiale à l'échelle de la Commission, et de l'autre côté une approche interinstitutionnelle. Et le soutien des Etats membres, traduit en un budget ambitieux.

Tout cela nécessitera la mise en place d'un dispositif permettant des arbitrages clairs et légitimes au sein de la Commission (qui restent à définir) mais aussi et surtout un gros travail de coordination interinstitutionnelle, car fixer pour l'Europe l'ambition de devenir plus forte ne pourra se faire sous la seule impulsion de la Commission. Si la nouvelle présidente semble appeler en effet à davantage de coordination interinstitutionnelle, les pistes concrètes permettant de dégager une approche commune aux institutions sont encore à définir pour assurer que des avancées significatives soient faites.

Par conséquent, il sera difficile d'atteindre les objectifs fixés sans préciser quels seront les moyens institutionnels et administratifs alloués tant en termes de ressources humaines que budgétaires surtout et quelles méthodes de travail seront appliquées. La Commission aura-t-elle la force de défendre, avec le Parlement européen, un budget suffisant pour mettre en œuvre ses ambitions ? Saura-t-elle, à l'instar de la Commission Juncker, pallier l'insuffisance possible de ce budget par la mobilisation complémentaire et articulée d'autres instruments financiers ? Choisira-t-elle une méthode de gestion de ressources humaines participative à même de dépasser une organisation en silos ? Sera-t-elle capable de mettre en place des méthodes de travail plus collaboratives et participatives ?

L'Union Européenne ne peut se permettre de décevoir dans un moment aussi important, surtout après avoir alimenté un espoir aussi grand de paix et de prospérité au bénéfice de ses citoyens au cours des premières décennies de son existence. La sagesse populaire nous rappelle qu'il faut toujours avoir les moyens de ses ambitions. Il semble urgent en effet de recréer une vision de long terme pour le projet européen et de définir et garantir les moyens de l'atteindre afin que l'UE devienne plus forte et solidaire et puisse relever les défis actuels et futurs.

15 Décembre 2019