

Question d'Europe
n°317
16 juin 2014

Que changer à Bruxelles ? Comment améliorer rapidement le fonctionnement des institutions européennes ?

Résumé :

Jean-Dominique Giuliani

57 ans après le traité de Rome, alors que l'Europe a connu sa première grande crise économique et financière et à l'issue d'élections européennes qui ont officialisé un doute envers la construction communautaire, le débat est ouvert sur le rôle et le fonctionnement des institutions européennes. 2014 est l'année du renouvellement du Parlement, de la Commission, des responsables chargés d'animer le Conseil européen et la diplomatie européenne. Un consensus s'est établi sur la nécessité de les adapter à un nouveau contexte international. L'Union ne peut rester sans réponse aux attentes croissantes à son endroit, sous peine de voir remis en cause le sens même de son existence

Comme souvent, ce ne sont pas les propositions qui manquent. Elles sont toutes ambitieuses, n'hésitant pas à contester certains fondements de l'action de l'Union, ses politiques ou ses procédures.

La présente contribution se fonde sur la conviction que la construction européenne demeure plus pertinente que jamais mais que ses méthodes d'action doivent être révisées ; elle se veut donc plus concrète : que peut-on améliorer dans le fonctionnement des institutions communes, à traités constants, par des mesures rapides susceptibles de répondre significativement aux attentes multiples et diverses qui s'expriment désormais publiquement à l'égard de « Bruxelles », appellation devenue hélas souvent péjorative, commode et confuse ? Elle ne nécessite que l'engagement personnel du futur président de la Commission, du nouveau Parlement pour ce qui le concerne et des Etats membres pour le Conseil. Le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, à la recherche d'une relance, pourrait, conformément à sa mission, en donner le signal et en tracer les perspectives.

Depuis longtemps, la Fondation Robert Schuman s'est penchée sur cette problématique dont la

première expression publique s'est matérialisée dans un document du mois d'octobre 2013, réalisé pour la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française. Ses travaux l'ont en effet confortée dans l'idée qu'avant même d'envisager des changements de traités, des évolutions majeures, comme par exemple l'approfondissement renforcé de la zone euro ou « le rapatriement » de certaines compétences vers les Etats membres, beaucoup est à faire pour améliorer le fonctionnement des institutions communes et que cela peut être engagé rapidement. Elle n'est pas la seule. De multiples organisations ont produit des documents réclamant des réformes de l'organisation et du fonctionnement des institutions.

Les résultats des élections européennes des 22-25 mai 2014, qui ont offert aux populistes l'occasion d'ajouter leurs revendications aux souverainistes résiduels dopés par la montée, constatée partout, de réflexes nationalistes ou séparatistes, exigent désormais une réponse politique forte. L'agenda européen y est propice, pour peu que ses acteurs prennent conscience de cette nécessité et de la relative rapidité avec laquelle le fonctionnement actuel des institutions peut être modifié. On peut en

Que changer à Bruxelles ?

Comment améliorer rapidement le fonctionnement des institutions européennes ?

attendre des décisions démontrant la capacité des institutions européennes à prendre en compte des revendications diverses et confuses qui peuvent être résumées en trois mots : efficacité, pertinence et légitimité.

I – DES CHANGEMENTS CONCRETS ET DES DÉCISIONS RAPIDES CONCERNANT L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS :

Les institutions européennes ont été conçues et organisées sur un mode fédéral très ambitieux. Elles ont été largement surdimensionnées au regard de leurs compétences réelles, qui demeurent limitées par les traités. Elles pèchent parfois par ambition et suscitent donc souvent la déception. L'heure est à la raison, qui commande de choisir une seule priorité : la relance de la croissance en Europe et de mobiliser tous les moyens communs pour la réussite de cet objectif. Cela impose vraisemblablement une modeste nouvelle face à la multiplication des tâches auxquelles doivent faire face les organes de l'Union.

Dans leur volonté d'assumer des missions de plus en plus nombreuses sans que leur ait été délégués les moyens pour les assumer, elles s'enferment parfois dans un combat interinstitutionnel ou des guerres internes entre services, ce qui se traduit par une politique de communication qui privilégie le dialogue entre institutions au détriment de l'adhésion des citoyens. Les critiques portant sur « la bulle bruxelloise » doivent être prises en compte. Un langage commun, souvent abscons, des enjeux de pouvoir, souvent privilégiés, des pratiques communes, souvent issues du « plus petit dénominateur commun européen », isolent les institutions des citoyens. Elles peuvent être facilement corrigées, au prix d'un constat réaliste et objectif qui accepte une vraie remise en question de l'organisation et des pratiques actuelles au sein des institutions.

Ce constat est valable pour la Commission, pour le Parlement et pour le Conseil.

1 – La Commission :

a) Un consensus est désormais reconnu sur la nécessité de l'organiser autour de « clusters » des pôles regroupant les services et les commissaires en vue d'assumer 5 grandes missions, dont la définition doit être calquée sur les attentes des Etats et des citoyens et non sur la logique propre des pratiques actuelles:

- Affaires économiques
- Affaires extérieures
- Affaires intérieures
- Affaires sociales
- Environnement

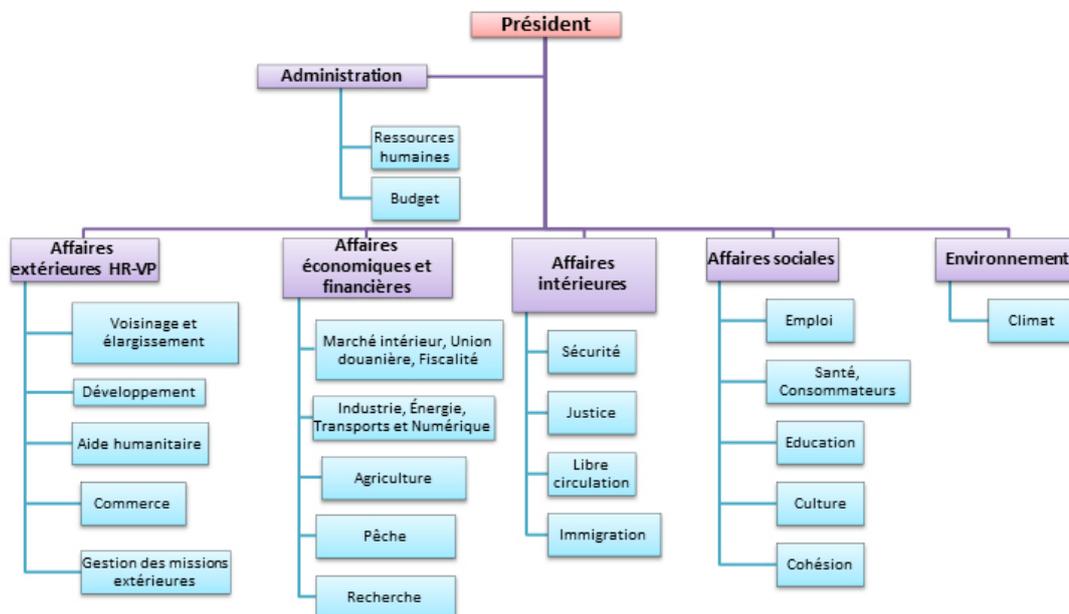
Ces pôles doivent être placés sous l'autorité de 5 Vice-présidents ayant reçu par délégation du président, autorité sur les services et directions générales compétents. Les nécessaires regroupements, voire redécoupage, des Directions générales, doivent être décidés en conséquence.

Ces Vice-présidents, qui seraient choisis en fonction de leurs hautes compétences et leurs personnalités indiscutables, formeraient avec le président un « Exécutif restreint » qui se réunirait avant chaque réunion du Collège au sein duquel chaque commissaire conserverait son droit de vote et continuerait à statuer à égalité sur les décisions collégiales de la Commission.

Ils ne disposeraient pas de portefeuille en propre, ceux-ci étant répartis entre des commissaires qui en assumeraient la charge sous leur autorité de fait puisqu'ils garderaient l'autorité sur les services par délégation du président.

Cette organisation aurait notamment pour effet de confier aux commissaires des missions de plein exercice alors que la multiplication de leur nombre a conduit à « inventer » des portefeuilles de contenus divers (multilinguisme, etc.). Dans l'attribution des portefeuilles, et pour tenir compte des désignations de candidats très différents, le nouveau président de la Commission pourrait, en outre, innover davantage encore. Un commissaire (junior) auprès du président pourrait par exemple être désigné pour l'assister dans certaines tâches ou se voir confier des missions transversales.

Possible Organigramme d'une Commission rénovée



b) Cette organisation, possible à traités constants, peut juridiquement être proposée par le nouveau président de la Commission ; il nécessiterait une refonte de son règlement intérieur et un comportement collaboratif systématique entre tous les commissaires qu'il est en mesure d'imposer. Elle répondrait à la critique justifiée d'un « fonctionnement en silos », constaté par les interlocuteurs de la Commission et générateur de confusion quant aux priorités affichées par le Collège. La Commission peine à convaincre de sa mobilisation pour les priorités qu'elle affiche.

c) Elle implique une responsabilité politique réaffirmée des commissaires devant le Parlement et surtout devant l'opinion, c'est-à-dire une refonte sérieuse de la communication de la Commission. Les porte-parole devraient être remplacés par des services de presse étoffés et coordonnés. Les commissaires devraient être les seuls autorisés à s'exprimer sur les sujets relevant de leurs compétences. Les points de presse quotidiens de la commission devraient être supprimés.

Communiquer c'est s'adresser au plus grand nombre et non seulement dialoguer entre institutions. Communiquer c'est annoncer des décisions et non être transparent sur tout. Communiquer c'est une responsabilité politique et non une tâche administrative.

2 - Le Parlement européen :

Dans sa quête de prérogatives nouvelles, stimulée par le Traité de Lisbonne, le Parlement, qui a gagné sa qualification de « législateur à part entière », n'est pas encore l'assemblée de délibérations politiques qu'attendent les citoyens.

a) Représentativité :

Il doit accepter de se pencher sur sa représentativité, principal obstacle à l'affirmation future de ses prérogatives. Les distorsions actuelles, issues des traités, montrent que l'Union européenne, union d'Etats souverains appelée à devenir une union des peuples d'Europe, n'a pas su dépasser l'opposition traditionnelle entre méthode intergouvernementale et méthode communautaire. Cette dernière implique que chaque citoyen soit également représenté au Parlement ce qui est loin d'être le cas (entre 883 000 électeurs et 60 000). Le Parlement s'honorerait, puisque c'est lui qui doit proposer au Conseil européen les évolutions de sa composition, à mettre en chantier, dès le début de la nouvelle législature, un calendrier étalé dans la durée, établissant à terme l'égale représentation des citoyens en son sein. Cela conduirait certains Etats membres à ne disposer que d'un député et d'autres à voir accroître

Que changer à Bruxelles ?

Comment améliorer rapidement le fonctionnement des institutions européennes ?

leur représentation. Ce chantier est incontournable si le Parlement veut affirmer définitivement son autorité par une légitimité incontestable. Ces changements progressifs de représentation, qui peuvent s'étaler sur plusieurs mandatures, auraient d'ailleurs pour effet de modifier sa manière de légiférer.

b) Légiférer autrement :

Aujourd'hui l'Union légifère trop et trop en détail. La régulation n'est pas l'alpha et l'oméga de l'économie sociale de marché. La conviction selon laquelle plus de réglementations européennes est positif pour le projet européen, doit être remise en question. Si la priorité européenne est bien le retour d'une croissance durable et robuste, et donc l'établissement d'une situation sociale soutenable sur le territoire européen, l'incitation et l'adéquation avec les besoins des acteurs économiques, doivent vraisemblablement être privilégiées, ne seraient-ce que temporairement, sur l'élaboration de règles nouvelles qui s'ajoutent aux lois nationales et pèsent sur l'économie. Les grands enjeux environnementaux, éthiques ou prospectifs nécessitent certainement de nouvelles règles communes. La situation européenne exige peut-être un moratoire réglementaire tant que la question de l'articulation avec les législations nationales, déjà surabondantes, n'est pas plus avancée.

c) Renouer avec le citoyen :

Le Parlement s'efforce de gagner son autonomie politique. Dans cette quête, il multiplie les initiatives législatives, sans réellement prendre en compte l'indispensable simplification d'une législation européenne peu compréhensible pour tout un chacun. Dans le même mouvement, il renforce toujours ses structures, ses services, ses capacités d'information. Elles doivent être davantage mises au service des parlementaires. L'administration du Parlement semble parfois contribuer à l'élaboration toujours plus inventive d'un discours européen convenu et commun à toutes les institutions plutôt qu'à la liberté de pensée et d'amendement de ses membres. Les députés européens doivent reprendre le contrôle politique d'une administration parlementaire de plus en plus autonome. Celle-ci aussi doit être aussi plus exemplaire. Dans ses appels à expertise comme dans

ses règles de fonctionnement (dépenses), et puisque l'exemple qui fait rêver est celui du Congrès américain, l'administration du Parlement doit privilégier l'origine européenne de ses experts et de ses fournisseurs.

d) Eviter la dispersion.

Le Parlement européen devrait éviter de disperser ses efforts et de s'exprimer sur des sujets qui ne relèvent pas de sa compétence. Le nombre astronomique des résolutions et prises de position politiques, sans valeur juridique, dont certaines causent du tort aux objectifs de l'Union, témoigne de la nécessité de se restreindre. Le poids politique du Parlement doit prolonger l'action des autres institutions à l'extérieur, autoriser des débats à l'intérieur, non ajouter une complexité à des situations déjà difficiles. Se concentrer sur l'essentiel semble devoir être rappelé à la seule institution élue au suffrage direct. C'est une question de pratique institutionnelle.

3 – Le Conseil :

Dans ses différentes formations, le Conseil peut améliorer son fonctionnement par plus de publicité de ses travaux. La connaissance par les citoyens des positions exprimées par les représentants des Etats membres à Bruxelles est l'une des exigences récurrentes de la société civile. Elle doit être mieux organisée dans les Etats, peut-être via les Parlements nationaux, certainement en utilisant davantage les nouveaux médias. Elle ne doit pas entraver la nécessaire coordination, parfois informelle, entre ministres nationaux dans les enceintes communautaires.

4 - Le Conseil européen :

Il doit retrouver sa vocation initiale d'être l'institution permettant la concertation personnelle entre chefs d'Etat et de gouvernement, alors qu'il est devenu l'instance d'appel des compromis non trouvés par les procédures normales.

Son fonctionnement relève davantage d'une ONU régionale que d'une instance politique et il convient à l'évidence de l'alléger.

L'expérience des Conseils européens spécialisés ou thématiques n'est pas un succès, car les hauts responsables ainsi réunis se doivent de traiter des questions d'actualité qui, de fait, ont la priorité.

Le Président du Conseil européen doit avoir autorité sur les services du Conseil (de l'Union) et, en l'absence d'une modification des traités, la pratique doit s'instaurer *de facto* de les mettre à sa disposition (décision du Conseil de l'Union).

II – DES CHANGEMENTS PROFONDS CONCERNANT LA PRATIQUE INSTITUTIONNELLE :

Une telle organisation nécessite une impulsion au plus haut niveau et un changement de l'esprit et du comportement des acteurs, responsables ou services qui font fonctionner les institutions :

1- Délégation :

Le président de la Commission dispose de l'autorité réelle sur les services. Plutôt que de l'exercer *de facto* au quotidien sous l'autorité concrète du secrétariat général, il doit accepter de déléguer son autorité à ces vice-présidents et aux commissaires. Une délégation permanente de cette nature ne lui interdit en aucune façon d'exercer à tout moment sa prééminence, c'est-à-dire son autorité d'arbitrage et de communication.

Les représentants de l'Union à l'extérieur, qu'il s'agisse des chefs de missions civiles ou militaires ou des délégations de l'Union dans les Etats tiers, doivent jouir d'une délégation de pouvoirs plus large, en contrepartie d'un contrôle *a posteriori* renforcé, qui peut faire intervenir le Parlement ou le Conseil.

La démocratie ce n'est pas des pouvoirs faibles, ce sont des pouvoirs forts et efficaces, dûment et légitimement contrôlés.

L'ensemble des acteurs de l'Union doit être inspiré par le principe de subsidiarité, corollaire en l'occurrence du principe de responsabilité qui veut que le pouvoir soit délégué au plus près des besoins. L'Union ne doit pas reproduire une verticalité du pouvoir qu'elle condamne par principe ailleurs. C'est « l'horizontalité » systématique qui doit favoriser la coopération et l'efficacité.

2 – Coopération :

Dans les faits, les conflits interinstitutionnels et les guerres interservices allongent les procédures, compliquent le dialogue avec les acteurs économiques et la société civile. C'est particulièrement flagrant en matière internationale. Dans ce domaine, le rôle prééminent du Haut Représentant doit être réaffirmé, son autorité sur les services de la Commission (dont il est Vice-président) assuré et son rôle de « quasi-ministre commun des Affaires extérieures de l'Union » garanti par le président de la Commission, qui doit utiliser davantage cette innovation du Traité de Lisbonne plutôt que de tenter de l'occulter pour préserver ses prérogatives.

3 – Abnégation :

Un tel fonctionnement nécessite, en effet, une certaine abnégation des acteurs au profit d'un intérêt général supérieur.

Les commissaires doivent accepter de former des équipes, coordonnées par un chef (vice-président) au profit d'une meilleure efficacité de l'Union. Le président doit accepter que le Haut Représentant soit effectivement, le plus souvent, le représentant de la Commission à l'extérieur et non seulement celui des ministres nationaux des Affaires étrangères. Son efficacité, grâce à l'autorité de fait qu'il exercerait sur les services en charge de l'action humanitaire, de la politique d'élargissement, de développement et de voisinage, renforcerait la visibilité de l'action extérieure de l'Union ainsi que son poids dans le dispositif institutionnel (vis-à-vis du Parlement et des Etats).

4 – Autonomie :

L'Union doit apprendre à privilégier ses ressortissants, citoyens, entreprises, Etats, sur les autres. Le principe de préférence doit être infusé à toutes les institutions pour démontrer concrètement que les Européens peuvent légitimement ressentir un sentiment d'appartenance, voire une fierté d'appartenance. Or, à tous les niveaux, du plus élevé au plus anecdotique, les institutions se comportent comme nulle autre au monde. Elles sont légitimement ouvertes aux tiers et ne font pas de différence avec leurs ressortissants.

Le rôle fondamental de la Commission est d'incarner les

Que changer à Bruxelles ?

Comment améliorer rapidement le fonctionnement des institutions européennes ?

intérêts communs européens et d'en être la gardienne. Si ces intérêts peuvent être partagés, notamment avec les alliés ou partenaires de l'Union, ils doivent d'abord être systématiquement définis, reconnus et promus entre les Etats membres. En matière économique et politique, trop souvent les institutions européennes vont chercher ailleurs des idées dont la pertinence voire la supériorité sur les concepts européens est douteuse.

Le rôle d'apport stratégique de la Commission doit être facilité par la constitution en son sein d'un véritable Think Tank, faisant appel aux meilleurs experts européens, privilégiant d'abord l'objectif prioritaire d'autonomie stratégique, économique, industrielle, de pensée de l'Union. Le BEPA (Bureau des conseillers politiques de la Commission) doit être organisé à cette fin avec l'appui des multiples institutions qui, dans l'Union, réfléchissent et comptent dans la réflexion stratégique.

Des séminaires fermés réguliers doivent être organisés avec les commissaires pour rappeler que l'action quotidienne de la Commission ne peut s'inscrire que dans une stratégie de long terme privilégiant les intérêts européens sur toute autre considération. Une revue interne de ceux-ci mériterait d'être réalisée au début du mandat de la nouvelle commission.

Le Parlement européen est l'institution qui pourrait le mieux conforter les réflexes d'autonomie de l'Union. Ouverte sur le monde, l'Union donne à ses citoyens, à tort, l'impression d'être offerte. Quelques mesures concrètes contribueraient à stimuler un comportement autonome des acteurs européens conduisant plus sûrement à renforcer l'Union. Privilégier les contributions européennes à l'information et la réflexion des députés, plutôt que d'avoir trop souvent recours à des apports extérieurs venus de pays tiers, mais aussi dans chaque décision faisant appel à des ressources extérieures, préférer les contributions européennes, sont des exigences normales. La mise en œuvre de ce principe de préférence, y compris dans les détails (par exemple réserver aux compagnies européennes les déplacements des députés), contribuerait à apaiser les sentiments de citoyens choqués par des usages qui ne sont pratiqués par nul autre ensemble politique au monde.

Il est urgent que l'Union se recentre sur ses

richesses culturelles, linguistiques, intellectuelles et les privilégie dans le fonctionnement quotidien de ses organes. Première puissance économique et commerciale de la planète, elle en a la capacité. Elle doit en comprendre l'importance symbolique pour ses citoyens.

III – LE CAS PARTICULIER DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION :

La priorité du Traité de Lisbonne était de renforcer le poids et la présence de l'Union dans le monde.

De nombreux progrès ont été faits. Ils ne sont pas suffisamment visibles car beaucoup reste à faire.

a) La réorganisation en grands pôles de compétence de la Commission devrait être l'occasion de régler la difficile articulation du rôle du Haut Représentant entre ses missions au service d'une diplomatie européenne naissante et ses fonctions de vice-président de la Commission.

La Commission a tout à gagner à son insertion dans le dispositif du Service Européen d'Action Extérieure alors qu'elle n'a pas cessé de lutter âprement pour conserver ses prérogatives. Les intérêts de l'Union en ont beaucoup pâti. Le Haut Représentant doit disposer de la haute main sur la définition et l'exécution de toutes les politiques de l'Union ayant à connaître des affaires extérieures et des moyens qui y sont consacrés (près de 12 milliards d'euros chaque année). Cela exige vraisemblablement une refonte du Règlement financier de l'Union, mais aussi un peu d'innovation et des pratiques nouvelles.

b) La gestion des personnels européens engagés à l'étranger, des crédits dépensés pour l'aide au développement, l'aide humanitaire, l'adhésion et la préadhésion, ne peut être détachée de la politique étrangère commune. Elle nécessite des procédures particulières et peut-être une mission spécifique au sein de la Commission. Aujourd'hui elle est critiquable de plusieurs points de vue : lourdeur, lenteur, technocratie, inadéquation aux besoins, coûts élevés.

Des « délégations pour agir » à l'extérieur, avec délégations des crédits et des décisions « de terrain », devraient être confiées aux Chefs des missions à l'extérieur avec un renforcement des contrôles *a posteriori*.

Les missions civiles et militaires de l'Union devraient être gérées en vertu d'une procédure unique rendant possible des délégations plus larges aux responsables et leur autonomie sur le terrain.

La cohérence des dépenses importantes de l'Union à l'extérieur avec les grandes stratégies définies par les Chefs d'Etat et de gouvernement et le Conseil et sous le contrôle du Parlement, devrait être confiée au Haut Représentant.

c) Dimension stratégique de l'action extérieure de l'Union :

L'Union ne dispose pas de moyens propres d'expertise et de prospective stratégique. La meilleure coordination entre le service diplomatique commun (SEAE) et la Commission devrait permettre de disposer d'analyses susceptibles de rapprocher les politiques extérieures des Etats membres en leur étant réellement utile. La constitution d'un pôle stratégique au sein de la Commission pourrait y contribuer utilement.

CONCLUSION

Les politiques de l'Union européennes ont déjà connu des évolutions importantes.

Ce mouvement ne saurait s'arrêter.

Les institutions européennes ont dû s'adapter rapidement et étirer leur modèle initial jusqu'à une limite désormais atteinte.

Le contexte dans lequel elles doivent agir ne cesse de se transformer. Ce mouvement ne saurait ralentir.

Les institutions communes, de plus en plus sollicitées, ont vu leurs missions se transformer et leurs tâches s'accroître. Elles doivent donc se réformer et modifier leurs pratiques et leurs procédures.

2014 leur offre le moment propice à un nouveau départ avec le renouvellement des principales responsabilités exercées à leurs têtes.

Sans préjudice des orientations politiques et économiques qui seront souhaitées et décidées, les institutions communes peuvent démontrer qu'elles ont la capacité d'entendre les messages que leur ont adressés les Européens et de mieux répondre à leurs attentes.

Le nouveau président de la Commission européenne jouera, à cet égard, un rôle déterminant. Le Conseil européen et le Parlement peuvent y contribuer grandement.

Si tel est le cas, cette année marquera un tournant important pour l'administration communautaire qui a l'occasion unique de démontrer toute sa vigueur et son efficacité et de contribuer au retour de la confiance en Europe.

Jean-Dominique Giuliani

Président de la Fondation Robert Schuman

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.