

Question d'Europe
n°538
02 décembre 2019

Avec Ursula von der Leyen, la Commission de la nouvelle chance

Eric MAURICE

La Commission européenne présidée par Ursula von der Leyen est entrée en fonction le 1er décembre, pour un mandat de cinq ans. Après un report d'un mois sur le calendrier initial dû à de nouvelles auditions de commissaires par le Parlement européen, le nouveau collège de vingt-sept membres a été approuvé par une large majorité de députés le 27 novembre[1].

Pour la première fois de son histoire, la Commission compte un membre de moins que celle qui l'a précédée en raison de la sortie programmée (sauf nouvel imprévu) du Royaume-Uni. Cet événement sans précédent n'est que l'un des défis auxquels l'Europe fait face « *dans un monde instable, dans lequel de trop nombreuses puissances parlent le langage de la confrontation et de l'unilatéralisme* », selon Ursula von der Leyen. Depuis la fin de la « polycrise » qui l'a paralysée pendant plusieurs années, les dirigeants européens ont pris conscience que l'Union doit désormais affirmer sa place et ses intérêts dans la compétition mondiale. Les appels à l'action dans le domaine des industries de pointe, de la défense, de la diplomatie trouvent leur écho dans les ambitions affichées par la nouvelle présidente.

En 2014, Jean-Claude Juncker avait entamé son mandat en qualifiant sa Commission comme étant celle « de la dernière chance ». Cinq ans plus tard, la Commission pourrait être qualifiée de Commission de la nouvelle chance, avec pour objectif de relancer le projet communautaire par des projets et une ambition pour l'avenir. « *Notre Union tout entière s'engagera dans un processus de transformation qui affectera toutes les composantes de notre société et de notre économie,* » a affirmé Ursula von der Leyen le 27 novembre[2]. Il reste à analyser comment elle articule son programme pour y parvenir.

A. UN REFLET DE LA NOUVELLE DONNE POLITIQUE

1. Une équipe presque paritaire

Le premier fait marquant de cette nouvelle Commission est d'être pour la première fois présidée par une femme, après treize présidences masculines[3], et de comprendre douze femmes contre neuf dans la Commission sortante. Trente ans après la nomination des deux premières femmes commissaires, la Française Christiane Scrivener et la Grecque Vasso Papandreou, en 1989, le choix d'une femme à la tête de l'exécutif européen a été à la fois une volonté et un message politique de la part des chefs d'Etat et de gouvernement pour répondre aux changements de mentalité dans les sociétés européennes et insuffler un renouveau dans la classe politique.

Avec trois vice-présidentes (dont une vice-présidente exécutive) sur huit, Ursula von der Leyen reste en deçà de la parité en ce qui concerne son collège de commissaires. Mais elle a imposé la parité dans les cabinets et s'est engagée à l'atteindre à tous les niveaux de l'encadrement au sein de la Commission avant la fin de son mandat.

1. La Commission a recueilli 461 voix contre 157 et 89 abstentions, soit une majorité de 65,2% des députés présents

2. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_fr.pdf

3. Chiffre qui prend en compte la présidence intérimaire de Manuel Marin, entre mars et septembre 1999.

2. Un nouvel équilibre

La Commission compte 10 représentants du Parti populaire européen (PPE), 9 du Parti des socialistes européens (PSE, représenté par le groupe S&D au Parlement), 4 de l'Alliance des démocrates et libéraux européens (ADLE, représentée par le groupe Renew Europe au Parlement), 2 indépendants soutenus par l'ADLE, un Conservateur (ECR) et un membre soutenu par les Verts. Il s'agit d'un changement notable des équilibres politiques par rapport à la Commission précédente qui était constituée pour moitié de membres issus du PPE (14), le PSE ne comptant que neuf représentants et l'ADLE trois.

Il s'agit du quatrième mandat consécutif pour le PPE à la tête de l'exécutif européen, après les deux mandats de José-Manuel Barroso et celui de Jean-Claude Juncker. En 2024, le parti de centre-droit aura dirigé la Commission pendant 20 ans sans interruption, et 35 ans sur 66 depuis la création de la Commission.

La composition du collège est le reflet de la nouvelle donne au Parlement, où le PPE reste certes le parti qui dispose du plus de sièges, mais dans un hémicycle où aucun groupe ne domine et où le groupe libéral veut s'affirmer comme une force d'influence. Elle est également le reflet de la couleur politique des Etats membres, puisque les commissaires sont désignés par les gouvernements nationaux, selon des logiques nationales indépendantes des résultats des élections européennes.

Enjeu majeur pour les dirigeants des Etats membres comme pour les partis politiques européens, la composition de la Commission a été en 2019, plus que jamais, l'objet d'une lutte politique dont les effets pourraient se faire sentir pendant tout le mandat.

La conséquence la plus directe est la structure du collège, dans lequel la présidente est secondée par trois vice-présidents exécutifs imposés par les chefs d'Etat et de gouvernement. Frans Timmermans et Margrethe Vestager, candidats à la présidence de la Commission pour respectivement le PSE et l'ALDE, ont été reconnus par le Conseil européens comme des *primus inter pares* vis-à-vis des autres commissaires, pour faire accepter au PSE et à une partie du PPE la nomination d'Ursula von der Leyen, qui n'était pas candidate au poste.

La présidente a évité d'être engagée dans un « triumvirat ». Elle a ainsi élevé Valdis Dombrovskis (PPE) au rang de 3e vice-président exécutif. En charge des questions économiques et financières, il supervise en outre le travail de trois sociaux-démocrates : Paolo Gentiloni aux affaires économiques, Nicolas Schmit au travail et droits sociaux et Elisa Ferreira à la cohésion et aux réformes[4].

3. Moins de leaders, plus d'anciens

Le renouveau politique est relatif aussi en termes de profil des commissaires. Huit étaient déjà membres de la Commission sortante. Le taux de renouvellement est supérieur à celui du collège sortant en 2014 (sept commissaires sortants sur vingt-huit), et identique à celui de la seconde Commission Barroso, en 2010 (huit sortants sur vingt-sept).

Pour la première fois depuis le départ de Jacques Delors en 1995, la Commission n'est pas présidée par un ancien chef de gouvernement. La Commission sortante comptait quatre anciens Premiers ministres dans ses rangs (Jean-Claude Juncker, Andrus Ansip, Valdis Dombrovskis et Jyrki Katainen), elle n'en compte plus que deux (Valdis Dombrovskis et Paolo Gentiloni).

4. Ursula von der Leyen's tricky balancing act, Politico, 11 octobre 2019, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-tricky-balancing-act/>

COMMISSION VON DER LEYEN (2019-2024)			
Commissaire	Portefeuille	Etat membre	Parti
Ursula von der Leyen	Présidente	Allemagne	PPE
Vice-présidences exécutives			
Frans Timmermans	Green deal européen	Pays-Bas	PSE
Margrethe Vestager	Une Europe adaptée à l'ère du numérique	Danemark	ADLE
Valdis Dombrovskis	Une économie au service des personnes	Lettonie	PPE
Vice-présidences			
Josep Borrell	Haut représentant Une Europe plus forte sur la scène internationale	Espagne	PSE
Vera Jourova	Valeurs et transparence	République tchèque	ADLE
Margaritis Schinas	Promouvoir le mode de vie européen	Grèce	PPE
Maros Sefcovic	Relations inter-institutionnelles et prospective	Slovaquie	PSE
Dubravka Suica	Démocratie et démographie	Croatie	PSE
Commissaires			
Phil Hogan	Commerce	Irlande	PPE
Mariya Gabriel	Innovation, recherche, culture, éducation et jeunesse	Bulgarie	PPE
Johannes Hahn	Budget et administration	Autriche	PPE
Nicolas Schmit	Emploi et droits sociaux	Luxembourg	PSE
Paolo Gentiloni	Economie	Italie	PSE
Janusz Wojciechowski	Agriculture	Pologne	ECR
Thierry Breton	Marché intérieur	France	Soutenu par ADLE
Elisa Ferreira	Cohésion et réformes	Portugal	PSE
Stella Kyriakides	Santé	Chypre	PPE
Didier Reynders	Justice	Belgique	ADLE
Helena Dalli	Egalité	Malte	PSE
Ylva Johansson	Affaires intérieures	Suède	PSE
Janez Lenarcic	Gestion des crises	Slovénie	Soutenu par ADLE
Adina Valean	Transports	Roumanie	PPE
Oliver Varhelyi	Politique de voisinage et élargissement	Hongrie	Soutenu par PPE
Jutta Urpilainen	Partenariats internationaux	Finlande	PSE
Kadri Simson	Energie	Estonie	ADLE
Virginijus Sinkevicius	Environnement, océans et pêche	Lituanie	Soutenu par les Verts

La plupart des commissaires bénéficient d'une expérience ministérielle : on y retrouve trois anciens ministres des Affaires étrangères (Frans Timmermans, Josep Borrell et Didier Reynders), quatre anciens ministres de l'Économie ou des Finances (Thierry Breton, Jutta Urpilainen, Margrethe Vestager et Virginijus Sinkevicius), deux anciens ministres du Travail (Ylva Johansson et Nicolas Schmit), une ancienne ministre de la Défense (Ursula von der Leyen) et une ancienne ministre des Affaires européennes (Helena Dalli).

Le nouveau collège compte également une ancienne présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Stella Kyriakides) et une vice-gouverneure de Banque centrale (Elisa Ferreira). Outre les huit commissaires sortant, le collège rassemble des praticiens de l'Europe. Neuf sont d'anciens députés européens, dont Josep Borrell qui a même présidé l'Assemblée. De manière encore plus « bruxelloise », Margaritis Schinas était le porte-parole de Jean-Claude Juncker, et Janez Lenarcic et Oliver Varhelyi étaient Ambassadeurs auprès de l'Union. Avec Thierry Breton, la Commission dispose d'un chef d'entreprise, issu de l'un des secteurs-clés de son mandat, le numérique.

4. A la recherche de l'équilibre Ouest-Est

Alors que l'Europe centrale et orientale a été mal servie dans la répartition des postes, la présidente s'est efforcée de trouver un équilibre, en attribuant quatre des huit vice-présidences à des commissaires issus de pays ayant rejoint l'Union après 2004. Seul le Letton Valdis Dombrovskis dispose cependant de l'autorité directe sur une Direction générale (DG), l'un des leviers de pouvoir les plus importants.

La distribution des postes revêt une dimension géographique. Les portefeuilles considérés comme étant au cœur des pouvoirs de la Commission – marché unique, concurrence, commerce, budget, zone euro, auxquels on peut ajouter le pacte vert – ont été confiés à des commissaires venant d'« anciens » États membres[5] sauf l'agriculture, l'énergie et la pêche, attribués à la Pologne, l'Estonie et la Lituanie.

5. L'influence des États et des députés

Ursula von der Leyen a été choisie par les chefs d'État et de gouvernement le 2 juillet, suivant en cela la lettre du Traité, qui leur impose de « tenir compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées ». Une partie des députés européens a considéré ce choix comme illégitime parce qu'il ne suivait pas le système de la tête de liste européenne (Spitzenkandidat) mis en place par les partis européens en 2014. Et ce, même si aucun des Spitzenkandidaten – Manfred Weber pour le PPE, Frans Timmermans pour le PSE, Margrethe Vestager, candidate de l'ALDE – n'était en mesure d'obtenir une majorité au Parlement.

Mais les groupes politiques au Parlement, après avoir élu Ursula von der Leyen avec 9 voix de majorité le 16 juillet, ont tenté de réaffirmer leur pouvoir lors des auditions des commissaires. Trois d'entre eux ont été rejetés : Laszlo Trocsanyi et Rovana Plumb ont été écartés avant même d'être entendus par la commission des Affaires juridiques du Parlement, sur la base de leurs déclarations d'intérêts que les députés ont considéré comme problématiques. La candidature de Sylvie Goulard a été rejetée après deux auditions, en raison d'une affaire judiciaire en cours et d'un potentiel conflit d'intérêt, mais aussi parce qu'elle était la candidate présentée par le Président français Emmanuel Macron, artisan de la nomination d'Ursula von der Leyen.

Les traités donnent au Parlement le pouvoir d'élire le Président de la Commission et d'approuver par un vote le collège des commissaires. Mais les députés revendiquent désormais le choix du premier par l'intermédiaire du système des têtes de liste et la sélection des membres du second sur la base de leurs critères, ce que les traités ne prévoient pas. Il est cependant difficile pour la présidente de la Commission de satisfaire totalement le Parlement, car elle ne maîtrise que partiellement la désignation des commissaires. Ces derniers sont choisis par leur gouvernement, selon des procédures plus ou moins transparentes qui dépendent des équilibres politiques internes ou de la volonté des dirigeants nationaux. Même si Ursula von der Leyen

5. L'ambition de von der Leyen : forcer l'Union à repenser le monde, Contexte, 7 septembre 2019, https://www.contexte.com/article/pouvoirs/lambition-de-von-der-leyen-forcer-lunion-a-repenser-le-monde_105160.html

a été consultée, la procédure ne lui permet pas de former une équipe à sa main ou compatible avec les jeux partisans au Parlement. La bonne gouvernance de l'Union pourrait gagner à une réflexion sur cette procédure, à l'occasion des travaux prévus pour 2020 sur la réforme des élections européennes.

B. UN PROGRAMME, SIX PRIORITÉS

Le programme de la Commission s'articule autour de six grandes priorités : le pacte vert (green new deal) ; l'Europe adaptée à l'ère du numérique ; l'Economie au service des personnes ; une nouvelle impulsion pour la démocratie européenne ; la promotion du mode de vie européen ; une Europe plus forte dans le monde. Il s'inscrit dans la continuité politique d'impulsions déjà prises par le Conseil européen ou la Commission, et reflète une expression du rapport de force créé par les groupes politiques au Parlement.

En effet, ces priorités rejoignent celles du Programme stratégique adopté en juin dernier : protéger les citoyens et les libertés ; développer notre base économique : le modèle européen pour l'avenir ; construire une Europe neutre pour le climat, verte, équitable et sociale ; promouvoir les intérêts et les valeurs de l'Europe dans le monde[6]. En ce sens, la présidente s'inscrit dans le fil du consensus entre institutions forgé depuis le référendum britannique de 2016 sur la manière de relancer le projet européen en tenant compte des évolutions du monde.

Ursula von der Leyen a dû prendre rapidement en compte les demandes parfois contradictoires du Parlement européen. Plusieurs projets ont ainsi été introduits dans son programme pour satisfaire en particulier les groupes S&D et Verts, dont le soutien était indispensable pour obtenir une majorité. Le pacte vert dans les 100 jours pour engager une transition vers la neutralité carbone en 2050 en est le principal exemple, de même que l'engagement à proposer un cadre légal pour un salaire minimum et un système européen d'assurance-chômage.

Au-delà du programme, l'influence des partis politiques qui ont soutenu la nomination et l'élection d'Ursula von

der Leyen est perceptible dans l'organisation du collège et les intitulés des portefeuilles. Le portefeuille sur la « promotion du mode de vie européen » - qui dans un premier temps utilisait le concept de « protection » - fait ainsi écho à une idée portée par le PPE qui concerne le modèle social et culturel européen. Le portefeuille qui recouvre le marché unique, la politique industrielle y compris dans sa dimension numérique, et l'industrie de défense dotée d'une nouvelle direction générale, répond aux ambitions du Président français.

1. Faire de l'Europe « le premier continent climatiquement neutre »

Deux sujets sous-tendent une partie du programme de la Commission, dans sa dimension interne et externe, avec des répercussions sur les politiques économique, industrielle et sociale : le pacte vert et la transition numérique, qui seront « source de changements pour tous ».

Sur le climat et l'environnement, l'objectif est de faire de l'Europe « le premier continent climatiquement neutre » d'ici à 2050. La présidente en fait un marqueur central de son mandat. Sa première initiative est prévue avant le Conseil européen des 12 et 13 décembre qui doit discuter des objectifs climatiques de l'Union, et pendant la Conférence des Nations unies sur le climat (COP25) qui se tient à Madrid jusqu'au 13 décembre, qu'elle envisage comme le cadre narratif pour l'action à venir dans les cinq prochaines années. Le dispositif mis en place révèle l'étendue de la politique climatique dans le travail de la Commission avec ses enjeux économiques, et l'importance de son pilotage politique à l'heure où elle devient un enjeu sociétal et électoral.

Le pacte vert a été confié à Frans Timmermans, qui coordonne le travail de cinq commissaires : transports, énergie, santé, environnement et agriculture. Le spectre des réformes climatiques inclura la transition vers les énergies renouvelables, l'extension du système d'échange de quotas d'émissions (ETS) au secteur maritime et aérien, la décarbonisation des industries, un nouveau plan d'action sur l'économie circulaire, ainsi que l'alignement de la politique agricole commune sur les objectifs climatiques et environnementaux.

6. De la sortie de crise aux défis du monde : le programme stratégique européen 2019, Question d'Europe n°521, Fondation Robert Schuman, 24 juin 2019, <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0521-de-la-sortie-de-crise-aux-defis-du-monde-le-programme-strategique-europeen-2019>

Les aspects financiers de la transition climatique seront supervisés par Valdis Dombrovskis. Il sera responsable de la mise en place du plan d'investissement pour l'Europe durable (qui doit permettre de lever 1 000 milliards € dans la décennie à venir), du développement de la finance verte et de la réorientation de la Banque européenne d'investissement vers les projets « verts ».

La stratégie opérationnelle est donc confiée à deux vice-présidents exécutifs dans une division des rôles très politiques, que souligne la responsabilité du Fonds de transition juste attribuée à Elisa Ferreira. Cette division des rôles nécessitera une bonne coordination, mais elle permet en théorie une action transpartisane du collège et un soutien aussi large que possible au Parlement.

La gestion de la politique numérique suit le même schéma avec une vice-présidente exécutive, Margrethe Vestager, chargée de la coordination de deux commissaires, au marché unique, et à l'innovation et la jeunesse. Ces deux portefeuilles recouvrent des domaines étendus, de la politique industrielle à la recherche et développement, de l'intelligence artificielle aux industries créatives, du développement du marché unique numérique à celui d'une industrie de la Défense et de l'espace.

A la différence de l'équilibre droite-gauche sur le climat, l'axe principal de l'action sur le numérique est libéral, auquel se greffent une partie de portefeuilles comme ceux de l'emploi, de la santé ou de l'économie, pour ce qui concerne la taxation numérique.

Margrethe Vestager est de nouveau chargée de la concurrence, signe de la volonté de la Commission d'intégrer les bouleversements économiques dans le champ de l'une de ses compétences traditionnelles. Elle est également chargée d'élaborer une stratégie pour l'avenir de l'industrie européenne avec Valdis Dombrovskis.

2. Une « commission géopolitique »

« *Ce monde a plus que jamais besoin que nous jouions notre rôle de chef de file* », a affirmé Ursula von der Leyen pour expliquer pourquoi elle voulait que

la Commission soit « *géopolitique* », ajoutant que la Commission « *ne craindra pas de parler le langage de la confiance et de l'affirmation de soi.* »

Trois commissaires sont dédiés aux affaires extérieures : élargissement et voisinage, partenariats internationaux (au lieu de coopération internationale et développement), et Haut représentant, en charge du groupe de travail pour « une Europe plus forte dans le monde ». Janez Lenarcic, en charge de la protection civile européenne (dans l'Union) et de l'aide humanitaire (hors de l'Union) y est associé.

La spécificité « géopolitique » de la Commission est de lier plus qu'auparavant les aspects internes et externes de son action. Ainsi la promotion du mode de vie européen qui recouvre également le lien entre sécurité interne et externe, ou la mise en place d'une nouvelle direction générale Défense et du Fonds européen de défense, ainsi qu'une stratégie spatiale.

La dimension externe est sous-jacente dans la plupart des priorités de la Commission. Au-delà de l'objectif de neutralité carbone, l'Europe veut jouer un rôle moteur dans la transition climatique globale. La stratégie industrielle, en particulier numérique, a pour objectif d'assurer la compétitivité de l'Europe mais aussi la maîtrise de ses technologies, infrastructures et normes pour ne pas être dépendante d'autres puissances.

La politique commerciale est réorientée, moins axée sur la conclusion de nouveaux accords de libre-échange et davantage sur le maintien du système multilatéral, la lutte contre les pratiques déloyales et le renforcement des outils de défense commerciale – avec notamment la création d'un poste de procureur commercial européen. De même, Margrethe Vestager est chargée d'adapter la politique européenne de concurrence, en particulier pour contrer les distorsions de marchés engendrées par les subventions et le capitalisme d'Etat étranger – principalement chinois – et pouvoir adopter une approche plus globale dans la surveillance des marchés.

Cette orientation nouvelle s'accompagne d'une coordination plus forte au niveau de la Présidente, qui explique que « *l'action externe sera systématiquement*

discutée et décidée par le Collège afin de s'assurer qu'elle devienne plus stratégique et cohérente »[7]. Un nouveau groupe de coordination, baptisé Exco et regroupant des membres des cabinets de tous les commissaires, examinera l'impact interne des éventuelles actions extérieures, et réciproquement.

Ministre de la Défense pendant cinq ans et demi, Ursula von der Leyen est favorable au développement de l'Europe de la défense, tout en ayant conscience des réticences, dans son pays et à l'Est de l'Union, à le faire en dehors du cadre de l'OTAN. Dans la continuité des travaux lancés depuis 2017, la Commission promet de « nouvelles étapes audacieuses » vers une « vraie » Union européenne de défense. Le Haut représentant en est chargé, en coordination avec Margrethe Vestager et Thierry Breton qui mettra sur pied la nouvelle DG défense.

Pour atteindre ses ambitions, Ursula von der Leyen devra développer une industrie européenne de défense, en particulier à travers le Fonds européen de défense qui devrait être doté de 13 milliards €, qui réduise la duplication des équipements entre Etats membres et se base sur le principe de préférence européenne pour les achats. Dans le même temps, elle devra, à travers le SEAE et avec les Etats membres, étendre la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) à de nouvelles missions, civiles et militaires pour protéger les intérêts économiques et stratégiques de l'Union loin de ses frontières, et occuper les espaces – mer, air, espace et cyber – sans une maîtrise desquels l'Union ne pourrait garantir sa sécurité.

3. Défendre la démocratie

La Commission sortante aura été la première à activer, envers la Pologne, l'article 7 du Traité sur l'Union européenne qui traite du « risque clair de violation grave » des valeurs de l'Union par un de ses membres. La nouvelle Commission aura pour objectif de trouver une issue, de traiter la demande de procédure contre la Hongrie adoptée par le Parlement, et d'empêcher d'autres Etats de porter atteinte à l'Etat de droit.

La Présidente aborde le sujet en affichant ouverture et fermeté. « *L'Etat de droit est notre fondement et*

ne saurait souffrir aucun compromis », a-t-elle insisté devant les députés européens en assurant qu'elle utilisera « *toute la boîte à outils* » à sa disposition. Elle soutient en outre la prise en compte de l'Etat de droit dans la mise en œuvre du cadre budgétaire 2021-2027. Dans le même temps, elle envisage de mettre en place un examen annuel de l'Etat de droit dans tous les Etats membres. Un tel mécanisme était demandé par la Pologne, la Hongrie et d'autres comme la Roumanie, qui dénonçaient un acharnement contre l'Europe centrale et orientale. Pour souligner cet équilibre, Ursula von der Leyen a confié cette tâche à Vera Jourova, vice-présidente pour une « nouvelle impulsion pour la démocratie européenne » et à Didier Reynders, l'un des inspirateurs du mécanisme d'examen annuel.

Depuis que la procédure a été enclenchée, en décembre 2017, et plus encore depuis 2014, l'Union n'est plus seulement confrontée à des atteintes à l'Etat de droit, mais à des menaces envers son système démocratique. Ces menaces viennent de l'extérieur, sous la forme de cyberattaques, de désinformation et de manipulations, mais aussi de l'intérieur, par des partis politiques parfois soutenus de l'extérieur, et par les électeurs eux-mêmes lorsqu'ils choisissent des partis qui remettent en cause les valeurs démocratiques.

La Commission, même si elle ne dispose pas de compétence dans ce domaine, ambitionne de jouer un rôle de coordination et d'alerte. Margaritis Schinas est chargé de coordonner la lutte contre les menaces hybrides. Plus novateur encore est la création du portefeuille « démocratie et démographie » confié à Dubravka Suica, avec le titre de vice-présidente. Son rôle est de « se saisir de certains des changements profonds dans nos sociétés qui ont entraîné une perte de foi en notre démocratie de la part de certains ».

Le contenu de ce nouveau portefeuille reflète les préoccupations sur l'avenir démographique de l'Union, dont la population baisse et vieillit, et sur les déséquilibres territoriaux engendrés par la désertification de certaines régions et l'exode massif de certaines populations, notamment dans l'Est de l'Union. Mais Dubravka Suica, n'a aucune DG sous son autorité, et est la seule vice-présidente sans groupe de

7. Lettre de mission des commissaires européens

travail, ce qui laisse craindre que son portefeuille ne soit qu'un ministère de la parole. Elle est également chargée de préparer la Conférence sur l'avenir de l'Europe qui doit être lancée en 2020. Mais alors que la présidence de la conférence est acquise pour un membre du Parlement et que les Etats membres, en particulier la France et l'Allemagne ont déjà commencé à cadrer le processus, son rôle apparaît incertain.

4. « Revenir à un espace Schengen pleinement fonctionnel »

Au-delà des priorités correspondant aux enjeux du moment, la Commission devra faire avancer plusieurs dossiers sur lesquels reposent l'unité et la cohérence de l'Union.

La migration figure parmi ces dossiers important. Le sujet, qui divise profondément les Etats membres et les sociétés, engage la maîtrise par l'Europe de ses frontières et de son voisinage. Dans la lignée du consensus de principe établi par le Conseil européen, Ursula von der Leyen souhaite allier solidarité et responsabilité, dimensions interne (l'asile) et externe (la coopération avec les pays d'origine et de transit). Margaritis Schinas et Ylva Johansson sont chargés de définir une nouvelle politique migratoire avec pour objectif de « renforcer nos frontières extérieures pour pouvoir revenir à un espace Schengen pleinement fonctionnel », tandis que Jutta Urpilainen est mandatée pour « investir dans nos partenariats avec les pays d'origine afin d'y améliorer les conditions et d'y créer des débouchés ». Aucune piste concrète sur la manière de briser les blocages politiques n'a pour l'instant été dessinée.

Dix ans après la crise financière, la Commission se donne pour objectif de compléter l'architecture de l'Union économique et monétaire, en particulier l'Union bancaire et l'Union des marchés des capitaux. La marge de manœuvre reste cependant limitée par les Etats membres, qui peinent à s'accorder sur les mesures à même d'atteindre ces objectifs, et le rythme auquel les mettre en œuvre.

Afin de réduire les déséquilibres économiques et sociaux entre Etats, une DG Réformes structurelles

sera créée. Elisa Ferreira est chargée de mettre en œuvre le programme de soutiens aux réformes et le futur instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité – l'esquisse de budget de la zone euro demandé par la France – ainsi que la stratégie pour les villes et régions urbaines (qui concentrent les ¾ de la population européenne) et les régions ultrapériphériques.

5. Le test du Brexit

A Bruxelles comme à Londres, l'hypothèse de travail la plus probable est la sortie du Royaume-Uni de l'Union le 31 janvier. Pour la Commission, la négociation multi-sectorielle sur la relation future sera un test de sa capacité à se projeter dans le long terme et trouver un équilibre entre la défense des principes fondamentaux de l'Union et le pragmatisme nécessaire pour préserver les intérêts économiques et stratégiques de l'Europe.

Avec Michel Barnier à sa tête, la Task-force pour les relations avec le Royaume-Uni créée fin octobre engagera la nouvelle négociation dans la continuité de celle sur le retrait. Mais tandis que la force du droit et la menace existentielle représentée par le Brexit ont favorisé l'unité des Etats derrière le négociateur en chef et la Commission, la multiplicité des enjeux pour les Etats membres – de la pêche aux services financiers, de la coopération militaire aux liens commerciaux – sera plus complexe. Le traité de libre-échange que sera chargé de conclure Phil Hogan sera très certainement un champ d'expérimentation, mais aussi d'affirmation, de la volonté de l'Union d'imposer ses nouvelles normes sociales, de protection des données et surtout en matière de climat dans les relations internationales.

Un moment critique interviendra en juillet, lorsque l'Union et le Royaume-Uni devront décider d'étendre ou non la période de transition prévue jusqu'au 31 décembre 2020. Si le gouvernement britannique refuse de demander une extension, la Commission pourrait se trouver confrontée à une forte pression pour conclure un accord dans les temps, malgré l'ampleur et la complexité des objectifs à atteindre,

tout en étant obligée, comme en 2018-2019, d'actualiser les préparatifs pour un no-deal.

C. DES DÉFIS INSTITUTIONNELS

1. Déséquilibre et centralisation

Ursula von der Leyen a reconduit l'organisation du Collège en « équipes de projets », en la rendant plus explicite et plus structurée. Aux cinq vice-présidents s'ajoutent trois vice-présidents exécutifs dont le principe a été imposé par le Conseil européen pour satisfaire les familles politiques européennes. Leur rôle spécifique n'est cependant pas clarifié, si ce n'est de porter les querelles partisans au cœur de l'exécutif.

La répartition des compétences entre commissaires apparaît en outre comme inégalitaire. Certains d'entre eux n'ont autorité sur aucune DG tandis que Thierry Breton en dirige trois. Le groupe de travail de Vera Jourova sur les valeurs et la transparence ne comprend que deux commissaires, Didier Reynders et Helena Dalli. Deux vice-présidents, Maros Sefcovic et Dubravka Suica ne coordonnent aucun projet. A l'inverse, Margaritis Schinas coordonne le travail de quatre commissaires dans des domaines très variés.

Ces écarts de traitement posent une nouvelle fois la question du nombre de commissaires, que le Traité de Lisbonne limite à un nombre « correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres » mais que les États membres ont voulu maintenir à un par pays[8]. Ils posent aussi la question de la bonne marche du travail collégial lorsque certains commissaires disposent d'une assise politique et administrative supérieure aux autres. A cet égard, la coopération entre Frans Timmermans et Valdis Dombrovskis, chacun chargé d'une DG importante et d'un groupe de travail élargi, ainsi que celle entre Thierry Breton et Margrethe Vestager, seront des conditions du succès de la Commission.

Alors que la globalité de certains dossiers, comme le climat, le numérique ou l'industrie, justifie l'organisation en groupes de travail et nécessitent un travail horizontal entre commissaires et entre groupes de travail, l'organisation du Collège pourrait accroître

le rôle des cabinets des commissaires. Elle accroît en tout état de cause le pouvoir du secrétariat général de la Commission, chargé de coordonner et superviser l'ensemble des services, et la centralisation au niveau du cabinet de la Présidente.

2. Un Parlement rétif

Le processus d'approbation de la Commission a démontré qu'Ursula von der Leyen n'entretiendra pas avec le Parlement la même relation que Jean-Claude Juncker, qui cultivait un « esprit de régime parlementaire » avec les députés[9]. Une partie de ceux-ci, y compris au sein du groupe PPE, a contesté sa nomination car elle n'était pas « Spitzenkandidat ». D'autres la considèrent comme trop à droite ou pas assez écologiste.

La difficulté pour la Présidente sera d'établir des relations de travail avec un Parlement fragmenté et sans majorité stable mais qui revendique un rôle accru dans le processus législatif. La grande coalition PPE-S&D n'a plus la majorité depuis les élections européennes de mai 2019. De plus, les questions économiques, sociales, migratoires divisent parfois les groupes eux-mêmes. Pour pacifier ses relations avec le Parlement, elle a promis un droit d'initiative législative pour les députés. Cet engagement politique va plus loin que le traité, qui réserve à la Commission un droit d'initiative exclusif, mais est assorti de conditions. Il faudra qu'une résolution soit adoptée par une majorité des députés, et pas seulement des votants, pour que la Commission propose un texte, qui devra lui-même « pleinement respecter » les principes de proportionnalité, de subsidiarité et du « mieux légiférer ». Certains, en particulier le Président du groupe PPE, Manfred Weber, voudraient aller plus loin, en engageant l'exécutif dès qu'une résolution a été votée à la majorité simple, mais aussi en faisant établir le programme législatif de la Commission par le Parlement[10].

La manière dont sera réformée la procédure de sélection du Président de la commission constituera un autre critère des bonnes relations institutionnelles entre la Commission et le Parlement. Ursula von der Leyen s'est engagée à améliorer le système du

8. Le gouvernement britannique n'a pas souhaité nommer un commissaire malgré les demandes de U. von der Leyen.

9. Bilan de la 8ème législature du Parlement européen, Question d'Europe n° 512, Fondation Robert Schuman, 23 avril 2019, <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0512-bilan-de-la-8eme-legislature-du-parlement-europeen>

10. Manfred Weber, Five ways to fix European democracy, Politico, 26 novembre 2019, <https://www.politico.eu/article/five-ways-to-fix-european-democracy-eu-policymaking-parliament/>

Spitzenkandidat pour le rendre plus visible, tout en défendant le principe de listes transnationales, que le Parlement a rejeté en 2018. La réforme des élections européennes et de la désignation de la tête de l'exécutif seront discutées lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, et dépendra donc en partie de l'accord des Etats membres.

Première Allemande à la tête de la Commission depuis cinquante ans, première femme Présidente, Ursula von der Leyen incarne en théorie la volonté de renouvellement et d'action de l'Europe. « *Si nous faisons bien notre travail, l'Europe de 2050 sera le premier continent du monde neutre en carbone. Elle sera une puissance de premier plan dans le numérique. Elle restera l'économie qui réussit le mieux à assurer l'équilibre entre le marché et le social. Et elle sera chef de file dans la résolution des grands enjeux mondiaux* », assure-t-elle.

Elle arrive cependant à un moment où l'Union hésite sur les moyens à se donner pour accomplir ses ambitions. Lors du prochain Conseil européen, les chefs d'Etat et de gouvernement tiendront leur première discussion approfondie sur le cadre financier pluriannuel pour 2021-2027. Ursula von der Leyen a prévenu que le budget « doit être considérablement modernisé ».

Avec le Brexit et la perte de recettes qu'il engendre, les discussions seront plus serrées que d'habitude et la Commission devra très probablement composer avec une enveloppe limitée.

Pour agir et saisir la nouvelle chance qu'offre le renouvellement des institutions, Ursula von der Leyen ne devra pas se contenter de gérer l'acquis. « *Elle doit abandonner le confort des seuls traités et de la règle de droit pour arpenter de nouveaux espaces d'innovation. Elle doit prendre des risques quitte à se mettre en danger. Elle doit se renouveler et explorer de nouvelles méthodes d'action* »[11].

Elle devra d'autant plus le faire que la force d'entraînement traditionnelle de l'Union, le moteur franco-allemand, reste nécessaire mais n'est plus suffisant. L'Allemagne et la France présideront le Conseil en 2020 et en 2022, et prépareront dans le même temps des échéances électorales majeures en 2021 et 2022. Tandis que l'Europe célébrera le 9 mai prochain les 70 ans de la Déclaration Schuman, Ursula von der Leyen pourrait s'inspirer de l'esprit pionnier des Pères fondateurs pour entraîner avec elle les Européens et leurs dirigeants.

Eric Maurice

Responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation

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.