

DÉMOCRATIE &
CITOYENNETÉ
POLICY PAPER N°267
MAI 2021

LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE FACE AUX CRISES

CONDITIONS POUR UN LEADERSHIP POLITIQUE EFFICACE ET LÉGITIME

#COVID-19
#GOUVERNANCE
#DÉMOCRATIE
#AVENIREUROPE



« De toutes les nécessités à subir,
celle de l'incapacité est la plus insupportable. »
Chateaubriand

L'auteur remercie vivement
Jean-François Jamet, Sébastien
Maillard et Eulalia Rubio
pour leurs commentaires et
suggestions sur les analyses qui
suivent.

■ THIERRY CHOPIN

Professeur de Science politique à l'Université catholique de Lille (ESPOL), conseiller
spécial à l'Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ ■

1 ■ Leçons d'une décennie de « chocs de souveraineté »

Après plus de dix années de crises, le mode de fonctionnement actuel de l'UE donne la primauté au Conseil européen. Cette prééminence des gouvernements nationaux et de la logique diplomatique a des conséquences ambivalentes et pose un double problème d'efficacité (entraînant des négociations complexes et lentes, produisant de l'incertitude et empêchant l'Union de s'exprimer d'une voix unifiée) et de légitimité (puisque la légitimité politique des membres du Conseil européen est fondée à l'échelle nationale, et non à l'échelle européenne).

2 ■ L'UE au défi d'une capacité d'action et de décision européenne incarnée

Certes, des progrès ont été réalisés pendant la crise du Covid-19 quant à la capacité de prendre des décisions majeures, avec en particulier la décision d'émettre une dette commune pour financer la réponse à la pandémie et la relance. Néanmoins, la crise sanitaire a mis en évidence la faiblesse structurelle des institutions dans la capacité européenne de gestion de crise – sur un plan d'anticipation, de préparation et de prise de décision – mais aussi dans l'opérationnalisation du principe de solidarité, qui devrait être renforcé et concrétisé en vue des crises futures. Il est indispensable de clarifier le leadership politique européen face à la rivalité des institutions et des États membres.

3 ■ Que faire ? À quelles conditions une capacité de décision et un leadership politique européens sont-ils possibles ?

Résoudre le « déficit exécutif » européen doit passer par la création d'un leadership politique plus clair, plus légitime et plus responsable. À court terme, il s'agirait notamment de donner un visage à la réponse face à la crise sanitaire – en s'inspirant par exemple de la « méthode Barnier » qui a mis en évidence une articulation très efficace entre objectifs politiques, mise en œuvre technique, implications des institutions de l'UE, avec un leadership clair incarné par Michel Barnier. À moyen-long terme, trois pistes paraissent déterminantes afin de développer un leadership politique plus légitime, plus responsable et par là plus efficace : conforter le système des *Spitzenkandidaten* pour élire le Président de la Commission ; réformer le système électoral pour l'élection du Parlement européen via la création de listes transnationales susceptibles de contribuer à renforcer la légitimité du choix des gouvernants de l'UE et par là l'efficacité de ces derniers ; enfin, la légitimité et l'efficacité de l'UE pourraient enfin être utilement renforcées par la mise en place d'un contrat de mandature entre Parlement européen, Commission et Conseil européen. La Conférence sur l'avenir de l'Europe, officiellement lancée le 9 mai dernier à Strasbourg, offre l'occasion de porter le débat institutionnel sur ces trois pistes.

INTRODUCTION ■

Les crises, depuis dix ans jusqu'à la crise du Covid-19 actuelle, ont toutes été des « chocs de souveraineté » qui lancent un défi en termes d'efficacité et par là de légitimité à la gouvernance de l'Union européenne (UE)¹. Certes, des décisions ont été prises au niveau national ou européen pour faire face à certains de ces chocs, et « le projet européen se révèle(r)ait dans l'épreuve lorsque l'Europe passe au politique, c'est-à-dire à la décision »². Néanmoins, ces décisions sont prises sous la contrainte de l'urgence, contrainte qui a un coût considérable ; et, dans une situation de crise, qui exige que l'Union européenne et ses États membres puissent apporter des réponses aux circonstances exceptionnelles qu'ils traversent, les Européens découvrent avec frustration les limites de la gouvernance européenne et son « déficit exécutif »³ : faiblesse du pouvoir exécutif européen ; caractère polyarchique des institutions communautaires et son corollaire l'absence d'un leadership politique clair ; concurrence entre les institutions européennes et les États ; lenteur et imprévisibilité du processus de négociation entre États membres, etc.

Or, comme l'avait écrit Tommaso Padoa-Schioppa (ancien Président de l'Institut Jacques Delors) dans l'un de ses tout derniers textes : « Aujourd'hui, dans l'Union européenne en tant que telle, comme dans chacun de ses États, la démocratie souffre d'un même mal : la difficulté croissante pour tout pouvoir, qu'il soit central ou local, à répondre aux exigences du peuple qu'il est en devoir de satisfaire (...). Le hiatus entre les besoins du *Demos* et le mode d'action du *Kratos* constitue l'un des plus grands dangers pour la survie de la démocratie en tant que forme de gouvernement fondée sur les principes de responsabilité, d'autonomie et d'égalité (...). La démocratie n'est réalisée qu'en partie, non pas parce qu'il manque un *Demos* européen (...) mais plutôt parce que le *Kratos* manque. Il manque une capacité à décider et des moyens pour mettre en œuvre les décisions »⁴.

Dans un tel contexte, et alors que s'ouvre la Conférence sur l'avenir de l'Europe, ce texte tente de : tirer les leçons d'une décennie de « chocs de souveraineté » pour la gouvernance européenne (1) ; analyser le besoin d'un leadership européen clair et responsable (2) ; définir les pistes politiques et institutionnelles susceptibles de favoriser l'émergence d'une capacité d'action et de décision européenne efficace et légitime dans le cadre d'une stratégie de court et moyen-long termes (3).

1. Chopin, (2011), "Europe and the Need to Decide: Is European Political Leadership possible?", *Schuman Report on Europe. State of the Union 2011*, Springer et Chopin, T. (2015), « L'Union européenne en quête d'un véritable pouvoir exécutif », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Henri Oberdorff*, LGDJ.

2. Cohen, E., Robert, R. (2021), *La Valse européenne. Les trois temps de la crise*, Fayard.

3. Véron, N. (2013), "The Political Redefinition of Europe". Opening Remarks at the Financial Markets Committee (FMK)'s Conference on "The European Parliament and the Financial Market", Stockholm, juin 2012; traduction française, in *Commentaire*, n°141, printemps 2013.

4. Padoa-Schioppa, T. (2010) « *Demos et Kratos en Europe* », in *Commentaire*, n°129.

1 ■ LEÇONS D'UNE DÉCENNIE DE « CHOCS DE SOUVERAINETÉ »

1.1 ■ L'ambivalence de la prééminence des gouvernements nationaux en matière décisionnelle. Un management de crise intergouvernemental sous-optimal en termes d'efficacité

Dans des circonstances exceptionnelles, les crises peuvent avoir des vertus positives pour l'Europe, au point d'accréditer l'idée que la construction européenne progresse souvent grâce aux crises. On connaît la fameuse formule de Jean Monnet : « J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans la crise et qu'elle serait la solution donnée à ces crises »⁵. Le caractère potentiellement favorable des crises renvoie au fait qu'elles suscitent une mobilisation politique hors norme, au plus haut niveau des États membres, c'est-à-dire de la part des responsables politiques nationaux, qui disposent de la légitimité ultime pour prendre des décisions stratégiques et nouer des compromis sur des enjeux particulièrement complexes et parfois d'une ampleur financière exceptionnelle (comme dans les cas de la crise de la zone euro et de la crise du Covid-19 actuelle). Il tient aussi au fait que l'urgence impose de prendre des décisions qu'il aurait été plus difficile de prendre selon les rythmes et procédures habituels et ce d'autant plus dans des domaines qui touchent au cœur de la souveraineté des États membres⁶. Après plus de dix années de crises, certains acteurs et analystes ont théorisé, *a posteriori*, le rôle décisif joué par les chefs d'État et de gouvernement incarnant le véritable pouvoir de décision à l'échelle de l'Union⁷. Seuls les chefs d'État et de gouvernement semblent disposer de la légitimité politique ultime pour prendre des décisions stratégiques face à des défis politiques qui revêtent la forme de « chocs de souveraineté », que ce soit dans le domaine budgétaire, migratoire, des frontières, de la guerre et de la paix, mais aussi de la santé, etc.

Pourtant, la prééminence des gouvernements nationaux en matière décisionnelle a aussi des implications ambivalentes sur la gouvernance européenne face aux crises. En effet, la prégnance de la logique diplomatique peut entraîner des conséquences négatives qui sont d'autant plus dommageables en période de crise : difficulté pour l'Union à s'exprimer de manière unifiée (à l'exception du cas du Brexit qui a renforcé la cohésion des 27⁸) et à agir avec efficacité et réactivité ; cela crée alors une incertitude qui a coûté économique (comme on a pu le voir avec le renchérissement de l'aide financière à la Grèce pendant la crise de la zone euro) ou / et politique. Par ailleurs, il existe de plus en plus de décalage entre le mode de fonctionnement actuel des institutions européennes et les exigences des crises : bien que soutenu, le temps des négociations diplomatiques au sein du Conseil européen est trop lent et le sentiment s'est progressivement développé que l'Europe était toujours en retard

5. Monnet, J. (1976), *Mémoires*, Fayard ; Chopin, T. (2021), « Les crises : moteur ou frein de la construction européenne ? Leçons de dix ans de chocs de souveraineté », *Les Cahiers français*, La documentation française, à paraître.

6. Bertoincini, Y., Chopin, T. (2010), *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po / Dalloz, coll. « Amphi », chap. 12.

7. Van Middelaar, L. (2018), *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Gallimard, coll. « Le Débat ».

8. Chopin, T., Lequesne, C. (2020), "Disintegration reversed: Brexit and the cohesiveness of the EU27", *Journal of Contemporary European Studies*, 13 (1).

d'une crise. Enfin, ce mode de fonctionnement, très médiatisé par rapport au reste du fonctionnement de l'UE, est anxiogène et déstabilisateur (« sommets de la dernière chance ») : l'issue des négociations est toujours incertaine, les positions des différents gouvernements semblent régulièrement soumises aux calendriers électoraux nationaux (voire régionaux), les décisions prises par les gouvernements peuvent ensuite être remises en cause au niveau national, surtout dans un contexte où de nombreux exécutifs en coalitions sont très fragilisés politiquement dans leur pays. Ainsi, un pouvoir exécutif collectif, et en réalité fragmenté, n'est pas optimal du point de vue du critère de l'efficacité.

1.2 ■ Un problème de légitimité et de responsabilité

Par ailleurs, le mode de fonctionnement actuel, qui donne notamment la primauté au Conseil européen – réunissant les dirigeants des États membres de l'Union –, pose un problème de lisibilité et de légitimité pour les citoyens européens. Depuis dix ans, les décisions face aux chocs survenus n'ont pu être prises au niveau national ou européen que sous la contrainte de l'urgence. Certes, là encore Jean Monnet affirmait que « les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise »⁹. Mais, cette contrainte et cette nécessité ont un coût considérable non seulement économiquement, comme la crise de la zone euro l'a montré, mais aussi politiquement puisqu'elle réduit l'espace du choix et de la responsabilité politiques. Hors de l'urgence, la capacité de décision semble également extrêmement réduite : la répétition de négociations conflictuelles et prolongées a souligné les limites du modèle intergouvernemental¹⁰ tant en termes d'efficacité que de légitimité puisque, dans ce modèle, **la diplomatie l'emporte sur la démocratie**. Plus exactement, cela signifie que chaque État membre se prévaut de sa légitimité démocratique nationale, sans qu'une légitimité démocratique européenne permette de résoudre les conflits entre mandats démocratiques nationaux, dont l'addition ne produit pas nécessairement un mandat démocratique européen. Il en résulte une frustration grandissante qui nourrit l'euro-scepticisme. Et, dans un cercle vicieux, cette frustration rend plus difficile l'union politique qui permettrait de créer les conditions d'une intégration mieux légitimée et par là même plus efficace.

En outre, à partir du moment où la décision résulte d'une négociation à l'unanimité – au cours de laquelle s'expriment des points de vue divergents –, celle-ci n'est souvent prise qu'au dernier moment juste avant l'échéance fixée ; et, tant que cette dernière n'est pas crédible, elle risque d'être remise en cause et chacun de revenir à la table des négociations. D'où le sentiment d'un « jeu de roulette russe » ou de « poker menteur », de grandes difficultés à décider et de perte de temps. Cela n'a rien à voir avec le système de démocratie constitutionnelle qui prévoit et fournit les instruments nécessaires pour prendre des décisions dans un contexte de préférences politiques divergentes : le vote à la majorité accompagné de règles constitutionnelles protégeant la minorité. À nouveau, ceci pose notamment la question de

9. Monnet, J. (1976), *op. cit.*

10. Voir Benoît Coeuré (2015), ancien membre du directoire de la BCE : « la raison d'être de [l'approche intergouvernementale] est certes de permettre que chaque État puisse souscrire aux décisions communes. Mais l'expérience montre qu'elle n'assure pas leur appropriation au niveau national. En outre, elle n'empêche pas une polarisation du débat au niveau européen et la tentation des postures nationalistes », in « Tirer les bonnes leçons de la crise pour la zone euro », discours au Ministère des Affaires étrangères, lors de la conférence des Ambassadeurs, Paris, 27 août 2015. V. aussi Coeuré, B. (2016), « L'avenir de la zone euro », discours prononcé devant Le Cercle Europartenaire, Paris, 21 mars 2016.

l'efficacité et de la légitimité du Conseil européen et de ses modes de décision : il s'agit en réalité d'une institution européenne dont l'accord politique peut être suspendu au bon vouloir d'une infime minorité et qui peut prendre une décision qu'aucun de ses membres ne défend ensuite dans un cadre de complète irresponsabilité politique¹¹.

In fine, les crises révèlent que le degré élevé de complexité qui caractérise le système politique européen a un coût en termes d'efficacité et de légitimité. La complexité de la machine européenne ainsi que l'hétérogénéité des préférences et des intérêts nationaux rendent difficiles la prise de décision et la mise en œuvre de projets communs. L'Union européenne s'est jusqu'ici surtout montrée capable de se donner des règles et se caractérise par une difficulté à opérer des choix discrétionnaires, pour différentes raisons : défiance vis-à-vis de politiques discrétionnaires européennes en raison de l'aléa moral¹² ou des transferts de souveraineté politique qui peuvent y être associés, absence d'un véritable pouvoir exécutif européen ; caractère polyarchique des institutions communautaires et, son corollaire, l'absence d'un leadership politique clair ; concurrence entre les institutions et les États ; mais aussi désir de contrôle réciproque des États membres. Surtout, le lent processus de négociation entre États membres semble affecter l'efficacité, la lisibilité et la légitimité du processus de décision dans l'effort de définition de stratégies de gestion et de sortie de crise.

2 ■ L'UE AU DÉFI D'UNE CAPACITÉ D'ACTION ET DE DÉCISION EUROPÉENNE INCARNÉE

2.1 ■ La gestion de crise du Covid-19 : entre décisions et divisions

Face aux crises, les États se considèrent toujours comme les dépositaires de la souveraineté et les arbitres en dernier recours des décisions à prendre face aux circonstances exceptionnelles¹³, comme l'a montré par exemple la crise des réfugiés dans le domaine de la politique migratoire et de l'asile, du contrôle des frontières externes et internes¹⁴. Avec la crise du Covid-19, existe-t-il des raisons de penser que « cette fois, c'est différent » ? D'un

11. La « responsabilité politique » renvoie aux exigences suivantes : (i) pouvoir s'engager à prendre des décisions sur la base du mandat populaire reçu (ce n'est le cas ni pour les gouvernements nationaux qui doivent trouver des compromis au niveau européen, ni pour les parlementaires européens qui ont une autorité très limitée sur la politique budgétaire qu'elle soit européenne – le Parlement européen n'ayant pas le dernier mot sur le volet recette qui est le nerf de la guerre – ou a fortiori nationale) ; (ii) être responsable devant son électeur des décisions prises (ce qui n'est pas non plus le cas car : a/ les gouvernements nationaux peuvent dire « ce n'est pas ce que je voulais » et ainsi rejeter la responsabilité sur leurs partenaires ou sur la nécessité de trouver un compromis dans un système régi par l'unanimité ; b/ le Parlement peut rejeter la responsabilité sur le Conseil dès lors qu'il n'y a pas de logique/couleur politique majoritaire commune).

12. Voir l'approche développée par l'article fondateur de Kydland, F., et Prescott, E. (1977), « Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*.

13. Cf. la fameuse formule de Carl Schmitt qui ouvre sa *Théologie politique* (1922) : « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle » (« *Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet* »).

14. Pascouau, Y. (2021), « Circulation et contrôle : la fin de la complémentarité ? », à paraître ; et du même auteur (2020), « L'Europe de l'asile, une politique à l'abandon ? », in *20ème état de lieux de l'asile en France et en Europe, Forum Réfugié-COSI*, 2020 ; (2016), « Crise des réfugiés » et contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen : quand les faits invitent à une relecture du droit », *Revue Europe* n° 3.

côté, les institutions européennes – Commission¹⁵, Banque centrale européenne (BCE), Banque européenne d'investissement, Parlement européen – ont pris l'initiative dans le cadre de leurs rôles respectifs, sans attendre un consensus entre les États membres, même si certains d'entre eux ont initialement semblé vouloir freiner ces initiatives limitant ainsi leur portée et leur efficacité. Mais, de manière générale, la réponse européenne à la pandémie a été plus rapide et plus forte, et est dotée à la fois d'une dimension conjoncturelle et d'une dimension structurelle. L'intervention de la Banque centrale européenne (BCE) a permis en effet d'assurer la continuité du financement de l'économie dans l'ensemble de la zone euro face à la déstabilisation des marchés et aux besoins de financement accrus pour traverser la pandémie ; et la BCE continue d'assurer des conditions de financement très accommodantes pour l'ensemble des acteurs de l'économie. De leur côté, les États membres ont apporté un soutien budgétaire considérable à court terme, s'élevant à près de 7% du PIB en 2020 dans la zone euro¹⁶. La plus forte rupture a été la décision d'émettre une dette commune¹⁷ pour financer la réponse à la pandémie et la relance. Le Plan de Relance pour l'Europe (*Next Generation EU*) va plus loin en permettant à la Commission d'emprunter un montant de 750 milliards d'euros (390 milliards de subventions et 360 milliards de prêts) au nom de l'Union. Historiquement, la constitution d'un emprunt relève d'une prérogative politique de souveraineté. Ainsi, du point de vue de l'UE, l'accord sur un endettement commun constitue un symbole puissant en termes d'union politique et un engagement très fort sur l'avenir pour rembourser en commun de façon solidaire. Cette décision pose les bases d'un Trésor européen – la Commission européenne a commencé à jouer ce rôle – et la possibilité d'une émission de dette souveraine commune servira de protection européenne aux dettes nationales.

Néanmoins, cette décision est-elle temporaire, exceptionnelle et liée à la crise sanitaire actuelle ? Ou bien la décision sera-t-elle prise d'inscrire un tel engagement de nature fondamentale dans le temps ? Même si elle est temporaire, il faudrait que l'on puisse s'attendre à un tel effort commun et à une telle réponse commune face aux prochaines crises du même type ; en outre, si des tensions économiques et financières réapparaissent du fait des vagues successives du coronavirus, il ne faudrait pas exclure de renforcer les instruments décidés à la suite des premières vagues. Surtout, à l'occasion de cette crise, les Vingt-Sept ont une nouvelle fois exposé leurs divisions nationales sur les réponses sanitaires à apporter à la crise. Dans ce contexte, le Conseil européen est apparu comme la caisse de résonance de certaines fractures nationales avec notamment la réapparition d'un clivage entre le Nord et le Sud comme pendant la crise grecque. Pourtant, la situation était très différente : en 2010, la crise avait mis en évidence la défaillance de certains États membres et il s'agissait d'une crise asymétrique ; en 2020, aucun État membre n'est responsable de cette crise sanitaire mondiale qui touche tout le monde. Les oppositions entre les États et les opinions

¹⁵. La Commission a suspendu les règles du pacte de stabilité et a assoupli les règles de concurrence (notamment celles qui encadrent les aides d'État) ; elle a en outre proposé un instrument de solidarité (SURE) lié au chômage partiel.

¹⁶. C'est inférieur à l'effort américain (près de 10% en 2020) mais les mesures européennes ont plus porté sur la préservation de l'emploi que des revenus (les États-Unis n'ayant pas les mêmes dispositifs de protection des emplois). En outre, l'enveloppe consacrée aux mesures visant à apporter des liquidités aux entreprises (par exemple sous la forme de garantie de prêt) a été plus large dans la zone euro qu'aux États-Unis (17% contre 5,7% du PIB).

¹⁷. L'émission de dette commune a permis de financer l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) qui a été un instrument très utile à court terme, permettant de mobiliser 100 milliards d'euros mis à disposition des États membres sous formes de prêts pour atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie. Les économies les plus fragiles de la zone euro ont ainsi pu disposer de conditions de financement plus avantageuses pour protéger l'emploi.

publiques qui demandent de la solidarité et ceux qui la refusent ont eu des conséquences très négatives et notamment la dégradation des relations entre Chefs d'État et de gouvernement ce qui ne peut produire que du ressentiment et de la rancœur : « Le climat qui semble régner entre les chefs d'État et de gouvernement et le manque de solidarité européenne font courir un danger mortel à l'Union européenne. Le microbe est de retour », alertait Jacques Delors fin mars 2020. En outre, si des progrès ont été réalisés pendant cette crise quant à la capacité de prendre une décision majeure lors du Conseil européen de juillet 2020, le problème est que l'UE pêche toujours sur l'opérationnalisation : le plan de relance n'est toujours pas mis en œuvre¹⁸ et on ne peut que constater des retards dans la stratégie vaccinale sur les capacités de production¹⁹.

Ce management de crise produit ainsi de l'incertitude et de la défiance chez les citoyens et facilite les critiques adressées par les autres puissances (la Chine et la Russie par exemple) contre la prétendue inefficacité des réponses européennes. Les faiblesses de la gouvernance européenne révélées par les crises de ces dernières années doivent conduire à une analyse des conditions d'un véritable pouvoir exécutif – entendu au sens d'une véritable capacité de décision et de gestion de crise face à des circonstances exceptionnelles à l'échelle européenne.

2.2 ■ Clarifier le leadership politique européen : « Qui décide ? »

Il est indispensable de clarifier le leadership politique européen face à la rivalité des institutions et des États membres dans la gouvernance polyarchique « post-Lisbonne », condition *sine qua non* d'une capacité de prise de décision efficace et légitime. Dans des circonstances « normales », théoriquement, il pourrait paraître aisé d'identifier le pouvoir exécutif de l'UE ; pourtant, en réalité, le mode de gouvernance européen est déjà très complexe²⁰. Rappelons l'esprit du traité de Lisbonne : le Président de la Commission, s'appuyant sur le Parlement européen, doit exercer un leadership politique sur les politiques internes de l'Union et dispose d'un monopole de l'initiative ; le Conseil européen a un rôle d'impulsion politique et a pour fonction de définir les grands axes stratégiques de l'Union. Son Président facilite le consensus entre les chefs d'État et de gouvernement et œuvre en faveur de la coordination des politiques nationales orientées par les objectifs communautaires et la conclusion des grands rendez-vous internationaux²¹.

¹⁸. Pour bénéficier de la facilité pour la reprise et la résilience, les États membres de l'UE doivent présenter des plans nationaux définissant leurs programmes de réforme et d'investissement jusqu'en 2026 dans six domaines d'action (transition écologique ; transformation numérique ; croissance intelligente, durable et inclusive et emploi ; cohésion sociale et territoriale ; santé et résilience ; politiques pour la prochaine génération, y compris l'éducation et les compétences). À ce stade, 18 États membres ont ratifié la décision sur les ressources propres nécessaire pour mettre en œuvre le plan de relance.

¹⁹. La lenteur de la vaccination a entraîné des critiques virulentes contre la Commission européenne. Néanmoins, si celle-ci a sans doute commis certaines erreurs (lenteur dans la négociation avec les laboratoires pharmaceutiques, partage maximal de responsabilités juridiques avec ces derniers en cas d'effets secondaires, pression sur les prix des vaccins, attention insuffisante aux capacités industrielles de production), la responsabilité des États ne doit pas être écartée ; et, à nouveau, la Commission se retrouve dans le rôle du « bouc émissaire facile pour l'échec collectif des États membres » ; voir Platon, S. (2021), « Crise du Covid-19 : cessons de blâmer l'Union européenne », *Les Échos*, 12 mars 2021.

²⁰. À notre connaissance, il n'existe pas d'autres exemples de pouvoir exécutif partagé entre plusieurs institutions à différents niveaux de gouvernement, même dans les fédérations. Cela renvoie en fait l'Union européenne du côté du mode de fonctionnement des organisations internationales traditionnelles.

²¹. Lamassoure, A. (2008) « L'Europe peut-elle fonctionner sans leader ? », in Gnesotto, N., Rocard, M. (dir.), *Notre Europe*, Robert Laffont, 224-235.

Mais, les crises qui affectent l'Union européenne, ses États membres et ses peuples depuis plus de dix ans ont renforcé le rôle du Conseil européen²² avec des conséquences politiques, juridiques et institutionnelles majeures, au point de devenir le principal pouvoir de décision politique au sein de l'UE, d'exercer désormais *de facto* des compétences législatives ce que n'autorise pas le traité²³ et de mettre en question l'architecture institutionnelle de l'Union qui ne paraît plus tenable²⁴. C'est dans cette perspective que le système politique de l'UE se caractérise désormais par une forme de « néo-intergouvernementalisme »²⁵. Le problème est que, comme l'a écrit récemment Alain Lamassoure, « le Président du Conseil n'incarne pas plus l'Union que la Présidente de la Commission n'exerce le pouvoir européen. Le premier est le Secrétaire général de l'Olympe, plus que son Jupiter. Et malgré ses exceptionnelles qualités, pour les citoyens européens Ursula von der Leyen reste une haut-fonctionnaire internationale, mais elle n'est pas leur chef. Dépositaires des souverainetés nationales, les Chefs d'État et de gouvernement confisquent la « souveraineté européenne » comme le pouvoir européen au profit de leur club collectif. Et l'Union se retrouve sans tête pour trop de couronnes »²⁶.

S'agissant de l'exercice du pouvoir exécutif, les divergences peuvent être néfastes, de manière générale, mais encore davantage dans les circonstances exceptionnelles. Tandis que les dissensions peuvent être de nature à favoriser un choix réfléchi au sein d'une instance législative en encourageant la délibération et la confrontation des arguments et des positions, elles peuvent produire des effets négatifs dans l'exercice du pouvoir exécutif²⁷ et notamment quand celui-ci doit décider dans des périodes de crises. De ce point de vue, un pouvoir exécutif fragmenté n'est pas optimal²⁸ et, appliqué au cas de l'Union européenne, le Conseil européen, parfois considéré comme un « pouvoir exécutif collectif » ne peut en réalité exercer efficacement le pouvoir de décision. Par ailleurs, un système démocratique suppose de pouvoir répondre à la question « qui fait quoi ? », condition de la responsabilité politique des gouvernants. Or, la fragmentation des pouvoirs au niveau européen ne peut conduire qu'à une dilution de la responsabilité politique qui doit dès lors être clarifiée. À cet égard, il est frappant de rappeler les termes dans lesquels les Pères fondateurs de la Fédération américaine évoquaient déjà ce risque ; ils soulignaient en effet que, non seulement un exécutif pluriel ne peut ni agir ni décider efficacement, mais de surcroît empêche l'effectivité des mécanismes de responsabilité : « l'une des plus puissantes objections élevées contre la pluralité dans l'Exécutif (...), c'est sa tendance à cacher les fautes et à détruire la responsabilité »²⁹. Dans cette perspective, résoudre le « déficit exécutif » européen doit passer par la création d'un leadership plus clair, plus légitime et plus responsable.

22. Wessels, W. (2015), *The European Council*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

23. Pascouau, Y. (2017), "The European Council and the drift of power", *European Migration Law*, 27/11/2017.

24. Fayette, J. (2021), « UE : Le Parlement, le Conseil et l'état de droit », *Telos*, 26 janvier.

25. Bickerton, C.J., Hodson, D, Puetter, U. (eds.) (2015), *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford U.P.

26. Lamassoure, A. (2020), « Trop de souverains, pas de chef ! », avant-propos à l'article de Giraud, J.-G., « Le Conseil européen : un « souverain » auto-proclamé à la dérive », *Question d'Europe* n°574, Fondation Robert Schuman.

27. Mansfield, H. C. Jr (1989), *Taming the Prince. The Ambivalence of Modern Executive Power*, Harvard U.P., chap. X.

28. Hamilton affirme qu'« il ne faut point adopter la pluralité dans l'Exécutif » et que « ce qui donne de l'énergie à l'Exécutif, c'est en premier lieu l'unité », parce qu'elle permet de trancher dans les « situations les plus critiques » lorsqu'une décision est « des plus nécessaires », in (1787-1788), *The Federalist Papers*, n°70.

29. *Ibid.*

3 ■ QUE FAIRE ? À QUELLES CONDITIONS UNE CAPACITÉ DE DÉCISION ET UN LEADERSHIP POLITIQUE EUROPÉENS SONT-ILS POSSIBLES ?

Dans ce cadre général, résoudre le « déficit exécutif » européen doit passer par la création d'un leadership politique plus clair, plus légitime et plus responsable. Il faut distinguer ici deux registres sur lesquelles une telle stratégie pourrait être développée : les réponses de court terme dans le contexte de gestion de crise actuel ; et les réponses de moyen-long terme tirant les leçons des dix années de « chocs de souveraineté » – à l'occasion desquelles la question de la solidarité s'est posée de manière criante à chaque fois – afin de préparer l'après-crise. Les propositions qui suivent peuvent être considérées comme une contribution à la réflexion qui vient d'être ouverte dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

3.1 ■ À court terme : l'urgence de l'incarnation politique de la réponse européenne à la crise sanitaire

La crise sanitaire a mis en évidence la faiblesse structurelle des institutions dans la capacité européenne de gestion de crise – sur un plan d'anticipation, de préparation et de prise de décision – mais aussi dans l'opérationnalisation du principe de solidarité, qui devrait être renforcé et concrétisé en vue des crises futures. Sur ce premier registre, deux éléments clés semblent importants. Tout d'abord, donner une figure au combat commun qui permettrait de combler le déficit de leadership et d'incarnation dans la gestion de crise. Ensuite, incarner et mettre en scène les formes diverses de solidarité existantes en Europe en activant notamment la clause de solidarité permettant à l'UE et aux États membres d'agir conjointement et de recourir aux instruments à leur disposition pour porter assistance aux populations les plus en difficultés.

■ Donner une figure au combat commun contre les crises

Les opinions publiques ont besoin d'identifier politiquement la réponse à la crise à un visage³⁰. La pandémie place naturellement en première ligne les dirigeants nationaux, notamment dans plusieurs pays les chefs d'État, tenus à la fois d'alerter, de protéger et de rassurer leur population. Au niveau européen, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, des commissaires comme Thierry Breton pour le public français, et la présidente de la BCE, Christine Lagarde, rendent compte dans les médias de leur action face au Covid-19. Toutefois, la crise actuelle met en évidence le caractère polyarchique des institutions européennes qui se voient en concurrence les unes vis-à-vis des autres. Personne ne parle « au nom de l'Europe » de manière unitaire. **La solidarité européenne exigerait ainsi une figure commune de référence qui incarnerait politiquement l'action commune** de solidarité à l'échelle de l'Union à l'exemple de Michel Barnier qui a incarné, aux yeux des opinions publiques, la cohésion des Vingt-Sept dans le Brexit. À l'instar de ce dernier, il faut **une personnalité rattachée à la Commission mais mandatée par les Vingt-Sept et leur rendant compte ainsi qu'au Parlement européen**. Encore une fois, une telle incarnation politique est indispensable.

30. Voir Chopin, T., Koenig, N., Maillard, S. (2020), « Face au Coronavirus, l'indispensable incarnation politique de la solidarité européenne », Policy paper n°250, Institut Jacques Delors, avril 2020.

L'exemple de la « méthode Barnier »³¹ permet de mettre en évidence les conditions d'une gouvernance efficace et légitime face aux crises : délégation exécutive du Conseil ; mandat défini par les États membres sur la base duquel le négociateur en chef pour la Commission européenne a pu être en capacité de défendre une position unifiée au nom de l'intérêt commun des Européens. Il convient également de souligner que la « méthode Barnier » a mis en évidence une articulation très efficace entre les objectifs politiques définis par le Conseil, l'incarnation d'un leadership politique clair par Michel Barnier, qui a pu s'appuyer sur la mise en œuvre technique d'une « task force » *ad hoc* exerçant une coordination de la négociation en étroite coopération avec le secrétariat général, l'ensemble des services de la Commission et aussi le Service européen pour l'action extérieure. Il semble que ce modèle fonctionne mieux que d'autres et permet une appropriation, voire une « forme de discipline collective », par les États membres. Une telle méthode pourrait être appliquée à d'autres crises que celle sur le Brexit face aux crises actuelles et à venir.

■ L'urgence d'incarner politiquement la solidarité européenne à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de l'UE

Il est également indispensable d'incarner et de mettre en scène les formes diverses de solidarité existantes en Europe en activant notamment la « **clause de solidarité** » ([article 222 du TFUE](#)) permettant à l'UE et à ses États membre d'agir « conjointement dans un esprit de solidarité » et de recourir aux instruments à leur disposition pour : prévenir la menace terroriste sur le territoire de l'un des pays de l'UE ; porter assistance à un pays de l'UE en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Cette clause a été introduite dans les traités européens à la suite de sa mise en œuvre anticipée après les attentats de Madrid de mars 2004. Elle peut être déclenchée lorsqu'un État, après épuisement des autres moyens, fait face à une « situation (qui) manifestement dépasse les capacités de réaction dont il dispose ». Après les attentats sur son sol du 13 novembre 2015, la France avait activé une autre clause, celle dite de « défense mutuelle », également introduite par le traité de Lisbonne pour les cas d'agression armée et inspirée de celle déjà en vigueur au sein de l'Otan (article 5 sur la défense mutuelle). Jusqu'alors inemployée, cette disposition a permis à Paris de recevoir l'aide de ses partenaires européens dans son combat contre Daech.

La pandémie mondiale actuelle devrait correspondre au critère de catastrophe prévu par la clause de solidarité. Le ministre allemand des affaires étrangères, Heiko Maas, avait suggéré le 23 mars 2020³² de l'activer afin de faciliter l'envoi de matériels et d'équipes là où les besoins dans l'UE sont les plus pressants. La mise en œuvre de cette clause implique normalement que l'État membre concerné adresse sa demande à la Commission, qui évalue, avec le Haut Représentant aux affaires extérieures, les besoins et soumet le cas échéant au Conseil des propositions opérationnelles. Cette clause est prévue pour secourir un État qui l'active. Dans le cas présent d'une pandémie touchant l'ensemble des Vingt-Sept, bien que de manière très inégale et évolutive dans le temps, une activation unanime par le Conseil de la clause servirait, à ce stade avancé de la crise sanitaire, à signifier que les Vingt-Sept s'engagent bien à agir « conjointement dans un esprit de solidarité ». Elle officialiserait poli-

31. Voir Fabry, E. (2021), « [Après le Brexit, appliquer la « méthode Barnier » avec la Chine](#) », *Blog Post*, Institut Jacques Delors, 15 février 2021.

32. Bureau fédéral des affaires étrangères d'Allemagne (2020), "[EU Foreign Ministers discussed better coordination in the fight against the coronavirus at the virtual meeting of the Foreign Affairs Council](#)", 20 mars.

tiquement cette solidarité. Son déclenchement ne déposséderait en rien la Commission de ce qu'elle a déjà entrepris mais au contraire lui donnerait un appui politique confortant ses initiatives. Surtout, une telle décision permettrait de rompre avec le « concours de beauté » que se livrent les institutions européennes poussant chacune leurs propres initiatives prises séparément et les dissensions entre les États comme la cacophonie de la stratégie vaccinale l'a mis en lumière.

3.2 ■ À moyen-long terme : répondre au double déficit leadership politique et de légitimité démocratique

Au-delà, une réforme institutionnelle de moyen-long terme est nécessaire si l'on souhaite favoriser le développement d'un véritable leadership politique responsable démocratiquement à l'échelle européenne. Beaucoup de préconisations pourraient être développées ici, mais nous nous limiterons à mettre l'accent sur trois pistes de propositions clés³³ alors que s'ouvre la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

■ Conforter le système des *Spitzenkandidaten* pour élire le Président de la Commission

A cet égard, la première proposition réside dans la nécessité de conforter le système des « Spitzenkandidaten » pour élire le Président de la Commission, dont le mode de désignation mérite à tout le moins d'être clarifié et stabilisé. Celui-ci a vocation à être le leader d'une majorité parlementaire et le représentant (désigné à l'avance) du groupe politique ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au Parlement européen lors des élections européennes. Il est loisible d'estimer que ce constat découle d'une interprétation offensive de l'article 17.7 du Traité sur l'Union européenne, qui semblait s'être imposée avec l'élection de Jean-Claude Juncker en 2014 mais qui a été mise en cause par le Conseil européen à l'issue des élections européennes de 2019. Il est essentiel de souligner que cette simple pratique est préférable en termes de légitimité comme d'efficacité pour au moins deux raisons. Tout d'abord, la mise en œuvre du système des *Spitzenkandidaten* ainsi que l'amélioration des modalités de sa mise en œuvre, afin de favoriser son appropriation par les électeurs européens, constitue un élément clé de tout agenda visant à rééquilibrer les logiques « diplomatique » et civique pour le choix du/de la Président(e) de la Commission. Mais c'est aussi pour des raisons d'efficacité qu'il faut parvenir à ancrer le système des *Spitzenkandidaten* dans la réalité politique de l'UE, après les difficultés survenues suite à l'élection surprise d'Ursula von der Leyen : c'est en effet parce que sa ou son successeur aura pris ses fonctions après avoir fait campagne auprès des Européens et réuni une double majorité au Conseil et au Parlement européens qu'il pourra bénéficier de la force politique nécessaire pour présider la Commission et dynamiser l'Union.

Les objections opposées aux *Spitzenkandidaten* par certains chefs d'État et de gouvernement ou observateurs sont de fait doublement étonnantes. D'une part parce que ce système n'a pas pour effet mécanique de garantir que la Présidence de la Commission soit dévolue

³³. Certains des développements qui suivent ont été présentés initialement dans Bertoncini, Y., Chopin, T. (2019), « Le choix des gouvernants de l'Union. Pour un meilleur équilibre entre démocratie et diplotocratie », *Le Grand Continent*, novembre 2019; voir aussi Bertoncini, Y. (2019), "L'Europe en notre nom. Renforcer la démocratie européenne", Rapport, Terra Nova et Chopin, T., Macek, L. (2016), "Réformer l'Union européenne : un impératif politique", in Zarka, Y.-C., Perrineau, P., Laquièze (dir.), *L'Union européenne entre implosion et refondation*, Éditions Mimésis, 57-69.

au PPE : l'arrivée en tête du PPE n'a rien d'automatique, mais traduit simplement une préférence manifestée par les électeurs dans les urnes, qui peut tout à fait disparaître à court ou moyen terme, et qui doit sinon être reconnue démocratiquement. D'autre part et surtout parce que le système des *Spitzenkandidaten* prévoit seulement que le leader du parti arrivé en tête soit chargé d'essayer de former une coalition majoritaire susceptible de l'investir comme Président de la Commission, puis d'investir les membres de son Collège. Comme dans tout système parlementaire, rien n'interdit donc aux groupes politiques arrivés en 2^e, 3^e et 4^e positions de refuser de conclure un accord de coalition avec celui qui est arrivé en tête et de tenter de former à leur tour une majorité alternative : en cas de premier échec, il revient au chef de file du groupe politique arrivé second de tenter à son tour de former une telle coalition majoritaire, etc. Il reste donc à souhaiter que le Conseil européen ne contestera plus l'existence même du système des *Spitzenkandidaten*, et que ses membres prendront au sérieux son usage en 2024.

■ Réformer le système électoral pour l'élection du Parlement européen : introduire une « dose » de députés transnationaux au Parlement européen

Il s'agit sans doute de la mesure la plus difficile à appliquer, car elle exige l'unanimité des États membres (et une majorité au Parlement). Nous ne développerons donc pas ici ce point outre mesure. Toutefois, pour renforcer la dynamique de politisation de l'Union européenne, il faudrait un mode de scrutin qui renforcerait le fait majoritaire (tout en gardant la forte représentativité du Parlement européen – la voie à explorer étant sans doute celle d'une « prime de majorité » au groupe politique victorieux) et qui rendrait possible, voire favoriserait, la constitution des listes supranationales.

Le débat sur le devenir des sièges libérés par les eurodéputés britanniques ouvre une voie intéressante à cet égard. Parce qu'il a pour effet de rendre vacants les 73 sièges de députés européens jusqu'alors attribués au Royaume-Uni, le « Brexit » a relancé le débat sur la possible élection d'une fraction des membres de l'assemblée strasbourgeoise sur la base de listes transnationales³⁴. La mise en place de ces listes pourrait utilement contribuer à européaniser un peu plus le débat et la campagne électorale et à compléter l'agrégation de visions nationales qui priment le plus souvent, et même à consolider le processus de sélection du/de la Président(e) de la Commission. Les leaders de ces listes transnationales seraient en effet des candidats naturels à la présidence du Collège bruxellois, puisque ces listes seraient soumises au choix de l'ensemble des citoyens de l'UE, et pas seulement à des fractions nationales d'entre eux. Il serait ainsi possible d'établir un lien plus direct entre la désignation des *Spitzenkandidaten* et les suffrages des électeurs, en désamorçant l'objection selon laquelle les candidats chefs de file ne sont guère connus au-delà des frontières de leurs pays dans le cadre du système électoral actuel.

³⁴. Voir par exemple Chopin, T., et Macek, L. (2018) « Pour l'introduction de listes transnationales aux élections européennes sous la forme d'une prime de majorité », *Telos*, 21 février 2018.

Pour que cette innovation soit acceptable et légitime, il conviendrait naturellement de prendre en compte l'ensemble des voix qui se sont portées sur les listes soutenues par les principaux partis européens, qu'elles supportent ses 27 listes nationales ou sa liste transnationale. Les listes transnationales ne réuniront en effet qu'un nombre plus limité d'élus, sauf à supprimer l'ancrage national ou local des députés européens actuels – ce qui serait régressif du point de vue de leur ancrage civique – ou à doubler leur nombre – ce qui serait problématique pour le fonctionnement du Parlement européen.

La mise en place de listes transnationales ne sera par ailleurs concevable aux yeux de l'ensemble des pays de l'UE que si des règles garantissent la présence d'un nombre minimal de nationalités, afin d'éviter la surreprésentation des candidats issus des pays les plus peuplés. Si le projet d'une liste transnationale composée de 27 candidats était par exemple retenu, il faudrait ainsi prévoir qu'au moins un représentant de chacun des 27 pays membres y figurent ou, *a minima*, qu'au moins la moitié des pays membres y voient des nationaux représentés, selon une alternance empêchant ceux issus des pays les plus peuplés de figurer systématiquement aux places éligibles en tête de liste.

C'est à ces conditions que la création de listes transnationales pourra être actée dans la perspective des élections européennes du printemps 2024, et qu'elle contribuera elle aussi à renforcer la légitimité du choix des représentants de l'UE et par là l'efficacité de ces derniers.

■ Gouverner l'UE via un accord de mandature européen

La légitimité des membres de la Commission et l'efficacité de l'UE pourront enfin être utilement renforcées par la mise en place d'un contrat de législature³⁵ entre ces deux institutions, mais aussi et surtout sur la base d'un contrat de mandature entre Parlement européen, Commission et Conseil européen.

Les prémisses d'un tel contrat de mandature existaient déjà en 2014 : la mise en place du système des *Spitzenkandidaten* avait alors conduit les groupes politiques majoritaires au Parlement européen à lier l'investiture du Président de la Commission à un accord entre ces deux institutions portant sur les principales priorités politiques à mettre en œuvre à l'horizon 2019 (dont le plan d'investissement dit « Plan Juncker ») ; les « orientations politiques » adoptées par le Conseil européen en juin 2014 constituaient elles aussi une forme d'accord interinstitutionnel entre cette institution et le Président de la Commission qu'elle a désigné³⁶. De même, l'été 2019 a à nouveau conduit à l'adoption de deux programmes d'action parallèles : l'« agenda 2019-2024 »³⁷ défini par le Conseil européen en juin 2019, puis le programme formalisé par le discours d'investiture d'Ursula von der Leyen³⁸ devant le Parlement européen.

³⁵. Voir Lamy, L. Pons, G., Verger, C. (2019) « Élections européenne : pour un contrat de coalition à quatre », *Policy paper* n°240, Institut Jacques Delors, 6 juin 2019.

³⁶. Pour de plus amples précisions sur ce sujet, voir « Pour un quinquennat européen », Rapport, Terra Nova, 2017.

³⁷. Voir « Un nouveau programme stratégique 2019-2024 », Conseil Européen, juin 2019.

³⁸. Voir « Une Union plus ambitieuse – Orientations politiques pour la Commission 2019-2024 », Juillet 2019.

La négociation et la publication de ces accords programmatiques sont de beaucoup préférables à la prévalence de tractations opaques sur le casting des « top jobs » entre les principaux partis européens ou à l'expression de rapports de force purement institutionnels entre Conseil européen et Parlement européen quant à la prééminence de leur légitimité de « faiseurs de rois ». Il s'agit donc d'une part de pérenniser l'adoption de ces accords programmatiques, mais aussi et surtout de promouvoir l'adoption d'un véritable contrat de mandature associant Commission, Parlement et Conseil européens, et qui dissipe la confusion née de la coexistence de deux accords négociés en parallèle. Seul un tel contrat de mandature interinstitutionnel fournira un cap politique et un contenu opérationnel plus clairs aux yeux des citoyens de l'UE, et qui soit élaboré sur la base des rapports de force définis par les électeurs lors de l'été précédant l'investiture de la Commission.



Les crises placent l'Europe face à un défi politique majeur. À court terme, les dirigeants européens doivent s'entendre sur des avancées suffisamment concrètes pour développer une véritable capacité européenne de gestion de crise – sur un plan d'anticipation, d'identification des risques, de préparation, de prise de décision et de mise en œuvre des décisions prises – pour répondre aux critiques formulées à l'égard de son déficit exécutif et pour montrer que l'UE est capable de gérer l'imprévu. À moyen terme, une stratégie politique visant à favoriser le développement et le renforcement d'un leadership politique clair et responsable à l'échelle de l'UE est également indispensable. Pour qu'un système de gouvernement fonctionne, il faut une combinaison de leadership politique, de capacité de décision et de responsabilité démocratique. Dans le cas contraire, le risque est de voir l'euroscepticisme se renforcer dès lors que l'Union ne sera pas dotée d'une capacité de prise de décision suffisante face aux crises. Beaucoup d'Européens risqueraient alors de se replier sur leur appartenance nationale, dont ils auront le sentiment qu'elle est la seule qui garantit leurs droits politiques, et qui leur donne le sentiment de retrouver une capacité de décision souveraine face aux circonstances exceptionnelles.



L'Europe pour
les citoyens



PREMIER
MINISTRE

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