Fiche de lecture – Administration européenne, 2023 Alice Le Coustumer

## Chapitre 27 : Holding Executive Power to Account: The EU Administration’s Accountability Challenge(s) – A.Wille

*NB: Dans cette fiche de synthèse, je ne traduis pas le concept d****’accountability*** *car il n’y a pas de concept ou traduction équivalente en français qui englobe à la fois l’idée de responsabilité et de reddition de comptes, sous-tendu par le concept en anglais.*

# Sur l’auteure

Anchrit Wille est professeure associée en administration publique à l'Université de Leiden, dans la faculté de Gouvernance et Affaires Internationales. Elle tient la chaire sur les Transitions dans le secteur public. Sa position académique se situe à la croisée de la science administrative et de la science politique.

 Sa page académique identifie trois lignes de recherche. Sa première ligne de recherche se focalise sur la démocratie du diplôme, la méritocratie et l'éducation comme lignes de divisions sociales et politiques. Sa deuxième ligne de recherche se focalise sur les relations politico-bureaucratiques dans la gouvernance nationale et européenne. Sa troisième ligne de recherche porte sur l’accountability publique et le rôle croissant des experts et évaluations de politiques, en particulier le paysage changeant de l'accountability et le rôle des ‘watch dogs’ modernes (en FR : chiens de garde) tels que le Ombudsman et des bureaux d'audit.

L’article présenté dans cette synthèse s’inscrit dans sa deuxième et plus particulièrement sa troisième ligne de recherche.  Wille a déjà travaillé sur des questions similaires à celle de la notion d'accountability, qui s'insèrent également dans des questions plus larges sur la légitimité démocratique dans la gouvernance européenne, comme dans son article "L'évolution du paysage de l'imputabilité dans l'UE : une Union de plus en plus dense" dans la Revue Internationale de Sciences Administratives. Dans cette même revue, elle a écrit sur "La politisation de la Commission européenne : le contrôle démocratique et la dynamique de sélection de l'exécutif".

## Résumé de l’article

**Problème :**

Dans le cadre de la gouvernance européenne, la critique récurrente selon laquelle les bureaucrates à Bruxelles exercent des pouvoirs exécutifs extensifs sans « accountability » , est un objet de débat.

Par conséquent, le chapitre cherche à réfléchir sur les pouvoirs de surveillance, ainsi que la signification et l’implication de la notion de 'rendre accountable'/ ‘accountability’ dans le contexte de l'espace administratif européen.

La problématique identifiée par l’auteure est la suivante : **Quels sont les forums d'accountability mis en place en vue des divers acteurs administratifs engagés dans l’exercice du pouvoir exécutif dans l'UE?**

**Hypothèse :**

Le chapitre contient une dimension plus descriptive qu’argumentative en se concentrant sur les watchdogs institutions (institutions ‘chiens de garde’/ qui surveillent) centrales. Il veut rendre compte des arrangements et mécanismes complexes d’accountability qui se sont tissés autour de l’exécutif de l’UE.

Par cette démarche, l’auteure dépeint le tableau d’une architecture d’accountability fragmentée, dense et complexe pour surveiller l’exécutif européen, particulièrement dans le cadre d’une structure de gouvernance de l’UE qui est complexe car multiniveau et multidimensionnelle.

**Démonstration :** La démonstration se développe en 4 parties.

I. Maintenir l’exécutif ‘accountable’ : un cadre conceptuel

Wille commence par définir le cadre conceptuel qui va informer son analyse, en élaborant une définition de travail de l’accountability. Dans ce chapitre, elle restreint **l’accountability à la vérification après les faits, ex post.** Cela consiste par exemple en des forums qui examinent des politiques qui sont ou ont été mises en place, des investigations d’actions administratives passées ou encore appeler les agents de l’exécutif à rendre compte de leurs transactions financières.

II. Les ‘watchdogs’ de l’Europe : un pouvoir de supervision

Ensuite, l'auteure identifie et décrit le design institutionnel de 7 'watchdogs' de l'Europe qui font partie de la liste des forums crées pour maintenir l'accountability de l'exécutif de l'UE*.*

Les watchdogs sont les suivants : Le Parlement Européen ; Les Parlements Nationaux ; La Cour de Justice Européenne ; La Cour des Comptes Européenne ; l’Ombudsman Européen ; l’Office Européen de Lutte Antifraude ; les watchdogs non gouvernementaux : organisations de la société civile, ONG…

III. La multiplication des forums d’accountability

Wille explique pourquoi les forums d’accountability se sont multipliés dans l’UE. Elle identifie 4 tendances dans l’émergence des watchdog institutions dans l’UE:

* Superposition et épaississement des mécanismes d’accountability et de supervision
* Politisation (résoudre le déficit démocratique) et dépolitisation (en dehors de la sphère parlementaire, watchdogs non majoritaires) des arrangements d’accountability
* Hybridation des logiques d’évolution et de design de l’architecture d’accountability :il n’y pas une seule logique dans la mise en place de mécanismes d’accountability (ex : logique supranationale versus intergouvernementale). La nature complexe et multiniveau des structures de gouvernance européennes résulte en un ensemble diversifié de relations et mécanismes d'accountability opérant au niveau européen, national et infranational.
* Les institutions watchdog ont travaillé pour construire leur mandat et influencer l’évolution de l’architecture d’accountability dans l’UE.

IV. Les challenges pour une ‘accountable governance’ dans l’UE

* Trop de mains (agents de l’exécutifs), trop de yeux (watchdogs), trop de niveaux ( l’UE est un ‘marble cake’) : il est difficile de savoir à qui l’on doit rendre des comptes, les systèmes multiniveaux floutent les lignes de responsabilité et d’autorité.
* ‘Soft accountability’ : une accountability sans sanctions et les potentiels effets de group think s’il n’y a pas une autonomie des watchdogs
* Qui surveille les watchdogs, et en particulier les watchdogs non majoritaires qui ne sont pas ‘accountable’ aux citoyens ? Les experts sont eux-aussi faillibles.
* L’ancrage démocratique de l’architecture d’accountability : créer des arrangements d’accountability qui sont démocratiquement légitimes et où les policy makers sont rendus ‘accountable’ puisque les administrations opèrent de manière plus distante des institutions politiques et démocratiques afin d’être moins sensibles aux demandes à court terme.

**Résultat et points notables :**

* L'attention portée sur accountability dans l'UE est le résultat d'un pouvoir administratif grandissant de l'exécutif européen. Rendre le pouvoir exécutif ‘accountable’ est essentiel pour les systèmes démocratiques.
* Il n’y a pas de solution claire sur pour le problème d'accountability dans un système de 'gâteau marbré' avec différents niveaux et échelles, à la fois supranational et intergouvernmental. Les mécanismes d'accountability sont différent de ceux au niveau national. Les mécanismes multiniveaux diffus génèrent l'impression d'un pouvoir administratif incontrôlé et débridé d’eurocrates inélus.
* L’émergence de watchdogs a contribué à la reconfiguration du système d’accountability dans l’UE. Mais, l'évolution de différentes formes d'accountability ainsi que la croissance et variété de watchdogs au niveau de l'UE rend le paysage plus difficile à cerner, ce qui est problématique d’un point de vue démocratique.
* Cependant, les nouveaux forums et mécanismes d'accountability ont le potentiel de contribuer à la légitimité démocratique de l'UE s'ils génèrent des procédures d'accountability qui sont publiques et qui permettent aux citoyens de rendre les policy makers accountable et responsables.

## Méthode utilisée

L’auteure a utilisé une méthode de recherche qualitative, qui s’appuie sur les données de la littérature académique existante pour produire un état des lieux et une analyse sur la place des watchdogs dans le système d’accountability de l’UE. Il n’y a pas de chiffres notables puisque la grande partie du contenu est théorique ou descriptif et l’article ne s’appuie par sur des entretiens.

Wille utilise des outils de grands débats théoriques de la littérature de science politique de l’UE, combinant dans son analyse des questions sur la structure de gouvernance et d’architecture de l’Union Européenne ainsi que sur la légitimité et le déficit démocratique de celle-ci.

Soit, en regardant « the big picture » , il s’agirait de comprendre comment opère l’accountability de l’exécutif dans le système de gouvernance supranational, multiniveau et hybride qu’est l’Union Européenne. Ensuite, cela a des implications pour la légitimité démocratique de l’Union Européenne ; ce renforcement et multiplication des forums de l’accountability s’insère dans des débats plus larges sur le déficit démocratique de l’UE.

En reconnaissant la nature multiniveau de l’architecture de l’UE, elle s’inscrit dans le courant théorique de la multi-level governance, qui permet de comprendre ce à quoi l’UE ressemble. La multi-level governance insiste sur le fait qu’il y a différents niveaux de gouvernance et que l’autorité est partagée parmi les acteurs à ces différents niveaux.

## Conclusion: critique interne/ externe

**Critique interne** :

Wille le reconnaît par elle-même que son chapitre ne cherche pas à dresser une enquête empirique complète et détaillée sur l’administration de l’UE, qui exigerait au lieu une examination de qui est ‘accountable’ envers qui, pour quoi et quels motifs, et selon quelles procédures.

Elle admet que sa question se limite à une description sur quels sont les forums d’accountability en place pour contrôler les acteurs administratifs de l’exécutif européen. Mais en réalité, à partir de cette question, elle enrichit son analyse avec des explications plus larges sur le déficit démocratique dans l’Union Européenne et comment la perception que l’on a de l’architecture de gouvernance de l’UE influence notre vision de l’accountability. Mais aussi, elle montre en quoi la structure de gouvernance actuelle de l’UE pose un défi pour l’accountability de l’exécutif, et par extension, un défi pour la légitimité démocratique de l’UE.

**Critique externe/ Etat de l’art** *(qui ne prétend en rien être exhaustive, sinon qui cherche à relier quelques éléments de la littérature scientifique avec l’article étudié)* :

Dans une ligne similaire à celle de Wille, Carol Harlow analyse ‘l’accountability dans l’Union Européenne’[[1]](#footnote-1) à partir du problème de déficit démocratique. Elle regarde comment les différents Etats membres comprennent le concept d’accountability, qui par ailleurs fait l’objet de débats théoriques dans la littérature académique. Mais aussi, elle identifie les différentes techniques (politiques légales et managériales) par lesquelles l’accountability peut être assurée, qui inclut des institutions comme le Parlement ou encore la Cour des Comptes Européenne.

Quant à Bovens[[2]](#footnote-2), il explore la question selon laquelle les nouvelles formes de gouvernance multi-niveau requièrent de nouvelles formes d’accountability. Selon lui, les nouvelles formes d’accountability sont de nature horizontale ou verticale, améliorent le policy learning et offrent des freins et contrepoids formels et informels – sans pour autant être des alternatives aux formes traditionnelles de contrôle populaire.

Wille avait écrit un article déjà plus empirique sur l’accountability politico-bureaucratique dans la Commission européenne[[3]](#footnote-3), qui est un bon complément à l’article synthétisé. Pour cela, elle puise des dans des sources documentaires sur la politique pendant les années Prodi et Barroso et dans des interviews avec des hauts fonctionnaires pendant la Commission Barrosso.

En analysant la modernisation de l’accountability dans les hauts postes de la Commission Européenne, elle utilise deux concepts d’accountability, l’un passif et l’autre actif. Elle constante qu’un mix élaboré de mécanismes d’accountability, ( et non pas seulement professionnels et juridiques) ont été créés pour renforcer les mécanismes politiques et bureaucratiques et pour créer de nouvelles attentes d’accountability envers les commissaires et leurs hauts fonctionnaires. Selon elle, la modernisation du système exécutif d’accountability de la Commission se caractérise par des mécanismes d’accountability renforcés et un revirement dans le type d’accountability dominant.

1. Harlow, Carol, *Accountability in the European Union* (Oxford, 2002; online edn, Oxford Academic, 22 Mar. 2012), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199245970.001.0001>, accessed 2 Apr. 2023. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bovens, M. New Forms of Accountability and EU-Governance. *Comp Eur Polit* **5**, 104–120 (2007). https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110101 [↑](#footnote-ref-2)
3. Wille, A. (2010). Political–bureaucratic accountability in the EU Commission: Modernising The Executive. *West European Politics*, *33*(5), 1093–1116. https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486137 [↑](#footnote-ref-3)