

Intervention de Jean-Claude Juncker à l'Académie des Sciences Morales et Politiques

Ancien Président de la Commission européenne, ancien Président de l'Eurogroupe et ancien Premier ministre du Grand-Duché du Luxembourg.

Séance du lundi 16 janvier
à 15 heures

Président : Jean-Claude Trichet
Secrétaire perpétuel : Bernard Stirn

Jean-Claude Juncker

Merci Monsieur le Président, Monsieur le Secrétaire perpétuel, merci pour ce nécrologue quelque peu prématuré, prématuré parce que je ne suis pas encore arrivé à ma fin de carrière, ce qui fait que je ne saurais tirer un bilan global. Ma vie, heureusement, continue.

Vous m'avez demandé, Monsieur le Président, de faire un exposé sur la gouvernance européenne. Le hasard a voulu que dans un ouvrage consacré aux grands arrêts de la Cour de Justice Européenne j'ai découvert sous la plume d'un ancien président de la Cour une phrase qui m'a intrigué. Le terme gouvernance, écrit l'auteur que j'ai consulté, est associé à tout et n'importe quoi. Donc je me permettrai de faire un exposé sur tout et n'importe quoi non pas sous forme d'un discours magistral, mais plutôt sous forme de causerie sur les choses européennes.

D'une façon générale, le terme gouvernance décrit l'ensemble des règles et des principes qui encadrent les organes et les institutions qui dirigent une entité donnée, dans notre cas particulier l'Union européenne. Les objectifs de l'Union européenne sont décrits dans les premiers articles du traité sur l'Union européenne : la démocratie, l'économie sociale de marché, le maintien de la paix et la cohésion économique et sociale, l'union monétaire, l'égalité entre hommes et femmes. Donc l'Union européenne est un projet politique et constitue une organisation juridique. Deux traités sous-tendent les multiples ambitions de l'Union européenne, le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

J'aimerais d'abord regarder avec vous la place qu'occupe l'Union européenne dans le monde. Toute politique est faite de l'intersection entre la géographie et la démographie. Si nous examinons de près la géographie et la démographie nous nous rendons compte que nous ne sommes pas ce que nous pensons être. D'abord l'Europe est le continent le plus exigu de la planète. L'étendue de l'Union européenne couvre 5 millions de kilomètres carrés, la Russie 17 millions. Puis, en matière de démographie, nous nous trouvons à vrai dire sur une pente descendante. Les Européens représentaient au début du XXème siècle, à peu près 25% de la population globale. Aujourd'hui nous en représentons 9% et à la fin du siècle 4%. De cette intersection entre géographie et démographie découle une conséquence économique. D'ici 20 années nous ne serons plus la très grande puissance économique. Plus aucun membre de l'Union européenne figurera dans le groupe des G7 puisque notre part relative dans la richesse globale va être corrigée vers le bas. Il faut avoir à l'esprit ces différents éléments lorsqu'on parle de la gouvernance. La gouvernance d'un ensemble de 4% de la population mondiale, d'une puissance économique qui va perdre en importance ne saurait être la même que la gouvernance pour une Union européenne qui représente 20% de la population mondiale et un pourcentage impressionnant de la richesse globale. Donc découlent à partir de là des défis qui exigent l'amélioration de la gouvernance de l'Union européenne. Quelle est la nature exacte de l'Union européenne ? Question simple, réponse difficile. L'Union européenne n'est pas un État. L'Union européenne est une organisation politique

et toutes les autres organisations politiques qui existent à travers le monde ne lui ressemblent pas. L'Union européenne est une entité sui generis. Est-ce qu'elle est en train de s'étatiser, de devenir État, ce que beaucoup de partisans de l'union politique souhaitent? J'estime qu'il ne faudrait pas que l'Union européenne essaye de devenir un État ni de prendre modèle sur les États-Unis d'Amérique. Les Européens aiment rester Européens, les Français rester Français et Alsaciens, les Luxembourgeois, luxembourgeois. Comment faut-il améliorer la gouvernance de l'Union européenne?

Je commencerai par évoquer un élément à mes yeux important qui ne relève pas de la gouvernance structurée et organisée. Je veux parler des gouvernants avant de parler de la gouvernance. Les gouvernants depuis quelques décennies ont pris pour habitude de se réclamer de l'Union européenne mais de la critiquer parfois virulemment en même temps. Regardez le comportement des Premiers ministres après des réunions du Conseil Européen. Chaque Premier ministre offre à son public national un narratif qui ne correspond aucunement au déroulé des réunions à 27. Donc décider à Bruxelles et critiquer la décision de retour dans le pays est un comportement qui dérange les Européens parce qu'ils ne comprennent plus quelles sont les règles du jeu lorsque l'Union européenne décide.

Examinons d'abord, si vous le voulez bien, les différentes institutions de l'Union européenne, leurs forces, leurs faiblesses et des dérapages qui se sont glissés dans le système interinstitutionnel. L'architecture institutionnelle de l'Europe consiste dans un triangle institutionnel qui est composé par le Conseil Européen et le Conseil, par la Commission et par le Parlement. Le Conseil Européen et le Conseil représentent les États et leurs intérêts respectifs. Le Parlement européen représente le peuple. La Commission européenne représente d'après les termes du traité l'intérêt général. Le Conseil Européen et le Conseil des ministres très souvent sont vus par le grand public et par la presse, comme étant l'institution qui seule dirigerait l'Union européenne. La vérité est que l'attention publique se porte très souvent vers le Conseil Européen et le conseil des ministres. Le Conseil Européen, réunion des chefs d'État et de gouvernement, donne les impulsions et fixe les orientations générales de l'action communautaire. Le Conseil des ministres lui traduit en réalité juridique les grands axes ainsi définis parce qu'il est le co-législateur de l'Union européenne. Au Conseil Européen et au Conseil des ministres les points de vue nationaux priment et très souvent l'emportent sur toutes les autres considérations. C'est assez normal puisque les gouvernements des 27 États membres sont élus, disposent de la confiance des parlements nationaux et essayent de trouver les voies et moyens qui leur permettent d'adopter une décision. Or, ces dernières années un nouveau phénomène est venu compliquer la prise de décision dans l'Union européenne. Je m'explique. Le Conseil Européen au lieu de fixer les grandes orientations générales et de donner aux autres organes de l'Union européenne les impulsions nécessaires s'est arrogé, surtout depuis qu'il est présidé par un président permanent, le droit de tirer vers lui toutes les questions politiques importantes. Or le Conseil Européen doit toujours décider à l'unanimité, même dans les domaines où les traités prévoient une prise de décision à majorité qualifiée par le Conseil des ministres. Donc le fait que le Conseil Européen s'impose aux formations du Conseil des ministres a diminué le rôle de celui-ci. Puisque les ministres savent que viendra le jour où faute de décisions prises à leur niveau, le Conseil Européen s'en chargera, ils ralentissent le rythme et renoncent au pouvoir qui est le leur, c'est-à-dire le pouvoir dont dispose à côté du Parlement le Conseil en tant que co-législateur. C'est un dérapage. C'est un dérapage qui entraîne une énorme perte de temps et qui diminue la lisibilité des décisions prises au niveau de l'Europe.

Pour rendre l'Europe plus efficace il faut évidemment élargir ses compétences. Il faudrait que nous enrichissions la catégorie des compétences de l'Union européenne par l'ajout du domaine de la santé publique. Nous avons bien vu, au moment de la pandémie et de la COVID, que le fait que l'Union européenne ne disposait pas d'une compétence propre en matière de santé publique, le long cortège des décisions nationales s'alignait, décisions nationales contradictoires parce que prises sans concertation par les 27 gouvernements nationaux de l'Union européenne. Après un certain moment, qui a duré à peu près 3 mois, la Commission s'est ressaisie et s'est imposée comme la force organisatrice des réactions à l'égard de la pandémie. J'ajoute ici que l'idée d'adjoindre la santé publique au chapitre sur les compétences exclusives ou partagées de l'Union européenne n'est pas une idée nouvelle qui me viendrait à l'esprit à cause du désordre auquel nous avons assisté suite au ravage causé par la pandémie. Non, les 3 gouvernements du BENELUX lors de la dernière révision du traité avaient proposé de faire de la santé publique une des politiques majeures de l'Union européenne, politique européenne à organiser au niveau du Conseil et du Parlement européen. D'autres gouvernements l'ont rejeté au motif que la Commission prendrait trop d'influence.

La défense, évidemment, doit devenir en grande partie une attribution de l'Union européenne. Sujet difficile oui, mais l'Europe a besoin d'une dose supplémentaire de défense commune. J'ajoute tout de suite qu'en la matière il faut savoir mesure gardée. Il n'est pas envisageable que le Conseil Européen ou le Conseil de défense, qu'il faudrait d'ailleurs mettre en place, puisse décider d'envoyer des soldats par exemple français sur un théâtre de guerre sans que les autorités, en l'occurrence françaises, n'aient donné leur accord. Mais il y a d'autres domaines dont l'Europe devrait se charger davantage. Je veux parler notamment des marchés publics militaires. Nous avons en Europe, 175 types d'armements, 30 chars différents. Aux États-Unis, il y a 30 types d'armements et un seul char. Si nous rationalisons les marchés militaires, si nous mettons un terme à l'habitude qui veut que 80% des marchés militaires sont des marchés exclusivement nationaux, nous épargnerions en termes budgétaires 100 milliards d'euros par an.

Il est évident qu'en matière de politique étrangère certaines questions devraient être décidées en ayant recours au vote par majorité qualifiée. Toutes les questions en matière d'affaires étrangères ne sauraient être transmises au niveau européen. Mais un examen méticuleux des décisions pouvant être prises au niveau européen devrait être incessamment entrepris. Il n'est pas normal qu'à la Commission des Droits de l'Homme à Genève, l'Union européenne ne puisse pas adopter un point de vue sur la violation des droits de l'homme en Chine parce qu'un de nos États membres où la Chine est en train d'investir n'ose pas contredire sur le plan international la Chine. Il faudra remédier urgemment à cette situation qui porte gravement atteinte à notre crédibilité.

Évidemment il faudra que nous parachevions le texte sur l'Union économique et monétaire tel qu'il figure d'une façon incomplète dans le traité. Sans révision du traité, l'Union bancaire peut être rendue plus complète, elle est perfectible. Il nous faut en Europe un marché unique des capitaux, il nous faut en Europe un régime européen de garantie de dépôt. Le monde nous regarde et tant que nous n'avons pas mis en place un marché des capitaux qui mérite le nom et une garantie des dépôts qui est nécessaire, ceux qui nous observent de loin peuvent toujours douter de notre volonté absolue de rendre l'union monétaire irréversible. Il faudra avec résolution mais avec une certaine précaution mettre en place une véritable union fiscale qui via le conseil et le parlement prendrait ses décisions à majorité qualifiée. Là encore il s'agit d'une question de crédibilité.

Il y a dans le Traité une clause que j'ai appelée la Belle au bois dormant, une clause qui permet au Conseil Européen de décider à l'unanimité dans quels domaines particuliers le vote à majorité qualifiée serait dorénavant le nouveau mode de décision. Il faut utiliser cette clause passerelle qui nous permettrait d'élargir la liste des domaines où nous pouvons décider à majorité qualifiée sans passer par une révision des traités, révision du traité qui s'avère toujours très difficile.

Ensuite il faudrait que la Commission renonce elle-même à son monopole d'initiative. Le Parlement européen est le seul parlement dans nos démocraties parlementaires qui ne dispose pas du pouvoir d'initiative. Dans la mesure où le Parlement européen est investi de plus en plus de responsabilités souvent inimaginables il y a 20 années, il faudrait qu'il puisse échapper à la tutelle de la Commission en lui accordant le droit d'initiative en matière législative.

Enfin il faut revoir le système des actes délégués et des actes d'exécution de l'Union européenne. Je n'entre pas ici dans le détail technique que soulève le débat gravitant autour de cette question, mais je dis seulement : il n'est pas normal lorsqu'il s'agit d'exécuter dans le détail des directives européennes que la Commission soit investie du pouvoir de décider seule lorsque les États membres n'arrivent pas à se mettre d'accord entre eux sur une décision donnée.

La nécessité de réduire le nombre des commissaires m'apparaît de plus en plus évidente. Je présidais un collège de 28 commissaires d'abord, de 27 par la suite. Ce n'est pas possible. Ce n'était pas possible durant les 5 dernières années. Ce ne sera pas possible après un autre élargissement de l'Union européenne vers 33, 34 ou 35 pays membres. C'est un système qui se bloque. C'est un système qui nous ridiculise aux yeux des autres. Il a fallu inventer pendant de longues années des portefeuilles minuscules pour disposer de suffisamment de ressorts à distribuer parmi les commissaires européens. La poésie médiévale de la France du Sud, les langues minoritaires en voie de disparition – sujets importants – n'ont pas besoin de voir un commissaire particulier s'occuper à temps plein de ces ressorts inventés de toutes pièces. J'avais pris soin de nommer Frans Timmermans premier vice-président en le chargeant des travaux de coordination générale. De même j'avais pris soin de nommer quelques vice-présidents dont chacun était responsable pour la coordination des travaux de plusieurs commissaires. Ces vice-présidents n'avaient pas à leur disposition une direction générale, je ne voulais pas qu'ils soient mêlés dans le quotidien des décisions technico-politiques. C'est un système dit des clusters qui a bien fonctionné. On l'a abandonné par la suite. Ce fut une faute.

Et puis en 2014 le Parlement européen et les principaux partis politiques européens avaient pris la décision de nommer un de leur co-religionnaire comme Spitzenkandidat, voulant signifier par là que le parti qui disposerait du plus grand nombre de députés verrait sa tête de liste devenir président de la Commission. Je le suis devenu grâce à ce système. J'aurai été le dernier à bénéficier de cette petite avancée démocratique qui fut appliquée pour la première et malheureusement pour la dernière fois en 2014. C'est une faiblesse du Parlement européen que d'avoir accepté en 2019 que l'on ne reconduise pas le système dit des têtes de liste. Souvent on me demande si j'étais d'accord pour élire le président de la Commission au suffrage universel direct. Election directe du président de la Commission le même jour dans tous les pays de l'Union européenne. Ce serait me semble-t-il une excellente idée en termes là encore d'avancée démocratique. Mais c'est une idée qui ne verra pas le jour. Pouvez-vous vous imaginer par exemple un président de la République française accepter un tel système qui in fine voudrait que la base électorale du président de la Commission soit plus large que la base électorale du président français.

La Commission dispose d'une compétence exclusive en matière de négociation des accords de commerce international. C'est une disposition qui a prouvé sa valeur et qui a des mérites. Il faut savoir que le commerce international revêt une très grande importance. Pas moins de 40 millions d'emplois dépendent directement du commerce international. Nos accords commerciaux nous lient à 77 pays, rien que sous ma présidence 15 accords internationaux ont été conclus notamment avec le Japon, le Canada et d'autres. Enlever à la Commission cette compétence idée qui souvent traverse les esprits de certains gouvernements nationaux nous conduirait vers un système anarchique où tous les gouvernements concluraient des accords de commerce international qui prendraient soin de leurs seuls propres intérêts et qui oublieraient la dimension européenne. Cette compétence exclusive de la Commission en matière de commerce international m'a beaucoup servi lorsque j'ai pu expliquer en juillet 2018 au Président américain Trump que les Premiers ministres et leurs gouvernements qui déambulaient à Washington n'étaient pas compétents en la matière pour conclure un accord commercial avec les États-Unis, mais que c'était la seule Commission qui était en charge de cet aspect particulier de nos relations internationales.

Le Parlement européen est la troisième institution qui compte, après le Conseil et la Commission. Le Parlement européen est en fait la première institution européenne. Raison pour laquelle j'ai plaidé pour donner accès au Parlement européen au droit d'initiative qui est le propre même de tout régime parlementaire. Je voudrais que le Parlement européen s'engage à demander aux parties politiques qui se présentent aux électeurs lors des élections européennes de le faire sur des listes transnationales. Le Parlement de Strasbourg est un parlement européen. Il serait normal que des listes transnationales traduisent en termes électoraux cette réalité politique.

Et puis il ne faudrait pas passer trop de temps à vouloir fixer à tout prix un siège unique pour le Parlement européen. Il siège à Strasbourg, il siège à Bruxelles. Il ne faudrait pas en dépit d'une demande croissante des membres du Parlement européen modifier ce régime qui repose sur l'histoire parce que la capitale alsacienne fut souvent au centre des théâtres guerriers qui opposaient la France et l'Allemagne. Strasbourg, de ce point de vue, n'est pas une ville neutre.

Et puis j'ai une autre idée, pas mûre à vrai dire, qui donnerait au Parlement européen le droit de dissoudre à l'unanimité le Parlement. Le Parlement européen est le seul parlement au monde, hors dictature, qui ne court pas le risque de la dissolution. Pour responsabiliser le Parlement européen dans l'hypothèse où celui-ci serait composé majoritairement de forces politiques extrêmes et bloquerait ainsi toute décision, il serait sage que les forces parlementaires sachent que le Conseil Européen peut dissoudre le parlement. C'est une idée je l'avoue téméraire. Mais il faudra y réfléchir le moment venu.

Et puis il y a une autre institution qui ne fait pas partie du triangle institutionnel, c'est la Banque Centrale, dont je redis ici qu'il faudra respecter l'indépendance en toutes circonstances. C'était un grand acquis du Traité de Maastricht que d'avoir convaincu les uns de la nécessité de l'indépendance intégrale de la Banque Centrale et les autres de la nécessaire coordination des politiques économiques de l'Union européenne. Moi-même j'étais toujours adepte du concept du gouvernement économique, concept seulement retenu sous forme embryonnaire par le Traité de Maastricht. Il ne faut pas toucher à l'indépendance de la Banque, il faut renforcer la gouvernance gouvernementale de l'Union économique et monétaire. J'ajoute que le mandat de la Banque Centrale Européenne ne devrait pas être étendu au-delà de la seule sauvegarde de la stabilité des prix. Evidemment la Banque Centrale doit entretenir un dialogue vertueux avec l'ECOFIN voire l'Eurogroupe sur la politique économique générale. Mais il ne faudrait pas que les gouvernements fassent intrusion dans le domaine de la politique monétaire. Il ne faudrait pas que la Banque

Centrale commence à faire comme on le dit vulgairement de la politique. Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions de politique économique majeures la tradition veut que la Commission en discute avec la Banque Centrale Européenne. C'est ce que nous avons fait au moment de lancer le plan d'investissement Juncker. Qui d'ailleurs fut un succès.

L'Europe, bientôt mais pas tout de suite, va s'élargir notamment vers les pays des Balkans qui constituent la région la plus compliquée du continent européen. Avant que cet élargissement n'ait lieu il faudra que nous améliorions la gouvernance de l'Union européenne. Pour ce faire il faudra que nous fassions preuve de patience et de détermination. De cette patience et cette détermination dont ont besoin les longs trajets et les grandes ambitions.

Je vous remercie de votre attention.