

De la monnaie unique au scrutin unique

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA EST DIPLÔMÉ DE L'UNIVERSITÉ LUIGI BOCCONI (MILAN, 1966), IL EST ÉGALEMENT TITULAIRE D'UN MASTER EN SCIENCE DU MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY. IL FUT AUPARAVANT SECRÉTAIRE ADJOINT DU COMITÉ JACQUES DELORS POUR L'ÉTUDE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE (1988-1989) ; PRÉSIDENT DU COMITÉ CONSULTATIF BANCAIRE DE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1988-1991) ; DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES SYSTÈMES DE PAIEMENT DES BANQUES CENTRALES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (INSTITUT MONÉTAIRE EUROPÉEN, 1991-1995) ; DU COMITÉ DE BÂLE SUR LE CONTRÔLE BANCAIRE (1993-1997) ; DU COMITÉ RÉGIONAL EUROPÉEN DE L'INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SECURITIES COMMISSIONS (IOSCO), QUI COMPREND 34 MEMBRES (1997-1998) ; DU FORUM OF EUROPEAN SECURITIES COMMISSIONS (FESCO, 1997-1998) ; ET DU «COMMITTEE ON PAYMENTS AND SETTLEMENT SYSTEMS» DU G10 (2000-2005). IL EST ANCIEN MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ITALIEN (2006-2008).

IL EST PRÉSIDENT DE *NOTRE EUROPE* DEPUIS 2005.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA

1. En 1999, la Banque centrale européenne prendra ses fonctions, le Parlement européen sera renouvelé, et la nouvelle Commission sera constituée. L'année 1998 est donc celle d'une intense préparation au niveau technique et politique de ces trois événements majeurs.

L'avènement imminent d'une institution puissante, résolument européenne, mais "sectorielle" comme la BCE, ainsi que la perspective de l'élargissement de l'Union à 20-25 membres suscite déjà de sérieuses inquiétudes quant à la capacité de l'architecture institutionnelle de l'Union européenne à répondre aux besoins de l'avenir.

2. Dans le nouveau contexte, les insuffisances bien connues de l'architecture existante (manque d'efficacité, déficit démocratique) pourraient bien s'aggraver au point de paralyser l'Union et de détruire sa crédibilité vis-à-vis des citoyens, du monde des affaires, des organisations syndicales et du monde extérieur. Le processus de décision sera lent et inefficace en raison d'une Commission pléthorique et d'un immense Conseil où l'unanimité est souvent requise. Le gouvernement monétaire de la BCE évoluera dans un vide politique dangereux. La légitimité démocratique sera de plus en plus un concept au sein duquel l'Union européenne se trouve en situation d'infériorité désespérante par rapport à l'Etat-nation.

3. Il manque le temps et la force politique pour corriger ces faiblesses en amendant les Traités. L'expérience a été tentée deux fois, avec de modestes résultats. Le Traité de Maastricht comme celui d'Amsterdam (qui est encore à ratifier) ont certes apporté des améliorations. Aucun des deux n'est cependant parvenu à donner à l'Europe une structure institutionnelle qui incarne réellement (sous l'une ou l'autre des nombreuses formes existant dans le monde) les principes constitutionnels clés d'efficacité et de démocratie qui distinguent l'héritage de la civilisation occidentale.

4. Comme à d'autres moments de son histoire, l'Union devra être renforcée en travaillant *avec* les Traités tels qu'ils sont après que l'on ait travaillé

sur leur contenu. Ingéniosité et détermination seront nécessaires pour découvrir et exploiter pleinement le potentiel offert par le cadre institutionnel actuel. Parmi les différents domaines où existe ce potentiel, il en est un qui pourrait entraîner un changement très puissant et positif dans la configuration générale de l'Union. Il concerne la procédure de sélection et de confirmation du Président de la Commission européenne.

5. Imaginons le scénario suivant pour 1998 et 1999. Chacune des formations politiques européennes choisit un candidat à la Présidence et déclare qu'en cas de victoire pour son camp, c'est-à-dire s'il constitue le plus grand groupe au sein du nouveau Parlement, il accordera son vote de confiance à une Commission dont le Président aura été son candidat. Certains chefs d'Etat ou de gouvernement déclarent qu'en temps voulu, ils défendront cette approche au Conseil européen, parce qu'ils la voient comme une évolution positive et naturelle pour l'Union. Les dirigeants des partis, comme les chefs de gouvernement en faveur de cette approche, soulignent cependant que la composition multipartisane de la Commission ne sera pas abandonnée. Seul le Président correspondra à la coalition majoritaire. Le Conseil européen garderait son pouvoir de nomination du Président, mais, comme dans toute démocratie, il partagerait ce pouvoir avec les électeurs. La procédure traditionnelle s'appliquerait si, au cours de son mandat, une nouvelle Commission devait être formée après un vote négatif du Parlement Européen.

6. Ce scénario se situe tout à fait dans la lignée des deux changements institutionnels introduits par le Traité de Maastricht : le vote de confiance du Parlement nécessaire pour que la Commission entre en fonctions et la concomitance des mandats du Parlement et de la Commission. Il correspond également aux autres changements prévus par le Traité d'Amsterdam : "l'approbation" du nouveau Président par le Parlement avant la formation de la nouvelle Commission et avant le vote de confiance. En fait, tous ces changements n'auraient pas de sens si ce scénario ne se concrétisait pas.

7. D'autres scénarios pourraient aussi être envisagés. Il pourrait y avoir, par exemple, deux votes lors de l'élection européenne : un pour le Parlement et un pour le Président. On pourrait aussi imaginer d'élire un Président du Conseil européen. Cependant, ces scénarios alternatifs ne sont pas d'application immédiate, car ils nécessiteraient un amendement des Traités et un accord intergouvernemental, tandis que le scénario proposé est fondé sur une initiative des partis politiques.

8. Le fait de lier le Président à une élection constitue la pièce manquante du puzzle européen. Un tel système permettrait de résoudre un certain nombre de problèmes difficiles ou les rendrait moins épineux.

9. Le premier et le plus important de ces problèmes est le déséquilibre politique entre le degré considérable " d'Union " déjà atteint et la participation encore minimale des citoyens et des forces politiques au processus européen.

Un transfert important des fonctions législatives des Etats membres vers l'UE ; un système judiciaire européen puissant qui a le dernier mot sur des sujets fondamentaux ; une responsabilité très importante de l'UE en ce qui concerne les relations extérieures liées au domaine économique ; une monnaie unique. Ces innovations et d'autres encore ont *déjà* créé une Union politique ! Déjà, les citoyens, les partis politiques et les Parlements nationaux, faisant montre d'une grande schizophrénie, apportent un soutien de base à ces changements (qui n'auraient pas pu être mis en œuvre sinon), mais font preuve parallèlement d'une frustration et d'un manque de participation en raison du caractère résolument national du processus politique. Cette contradiction fondamentale est apparue très clairement au moment de la ratification du Traité de Maastricht et constitue une très sérieuse menace à la stabilité du système politique européen à tous les niveaux : régional, national et communautaire.

Si ce déséquilibre politique en Europe est maintenu trop longtemps, le ressentiment à l'égard de l'Union grandira. Les citoyens s'y sentiront

étrangers. Les leaders politiques y perdront tout intérêt, à moins qu'ils ne siègent au Conseil européen. Les Parlements nationaux et les autorités régionales deviendront de plus en plus hostiles à Bruxelles.

10. Les partis politiques dans tous les systèmes démocratiques sont les acteurs indispensables de la vie politique. Ils mettent en contact les électeurs et les hommes politiques, sélectionnent les candidats, fournissent la " machine de guerre " pour les luttes politiques, formulent les programmes et les idées, servent d'école de politique et organisent la vie parlementaire.

La sélection et le soutien d'un candidat à la Présidence transformerait de manière radicale les attitudes des partis politiques. Cela encouragerait fortement l'émergence de groupements politiques d'envergure européenne et permettrait d'aller au-delà de la pratique actuelle de la simple consultation. Cela encouragerait également les forces politiques marginales (les partis qui existent dans un seul pays et qui ne cadrent guère avec l'un des deux ou trois groupes politiques clés au niveau européen) à rechercher des contacts internationaux et à converger vers une plateforme plus européenne. Cela aurait également un effet stabilisateur sur la politique nationale.

Aussi longtemps qu'elle demeurera une dimension négligeable des activités principalement nationales des partis, l'Europe ne deviendra pas " politique ", quoi qu'en disent les Traités. Même l'élection du Parlement européen ne représentera jamais plus qu'un exercice virtuel de politique nationale.

11. Un candidat à la Présidence qui mènerait campagne à la télévision dans tous les pays de l'Union, parallèlement aux candidats locaux à l'élection du Parlement européen, transformerait de manière radicale les attitudes psychologiques des électeurs et des médias envers l'Europe.

Il deviendrait tout à coup évident que l'Union existe d'ores et déjà avec

une solide base démocratique ; qu'il existe non seulement une monnaie unique, mais également un scrutin unique.

12. Un Président issu de cette procédure pourrait jouer un rôle nouveau plus fort dans la formation de la Commission, qui est pour l'instant le résultat de décisions nationales unilatérales. De plus, il aurait le pouvoir de définir, selon le Traité d'Amsterdam, des " orientations politiques " pour la Commission. Dans une Communauté élargie, la Commission risque de devenir un organe faible avec trop de membres et trop d'intérêts nationaux, incapable de prendre des initiatives et de veiller à l'application de la législation communautaire. Une Commission faible affaiblira la construction européenne toute entière. Aussi longtemps que la composition et le rôle de la Commission ne peuvent être modifiés par voie d'amendement des Traités, seul un Président politiquement plus fort peut éviter le déclin de l'une des institutions clé de l'Union.

13. Un Président « élu » aurait une légitimité plus forte. Il aurait aussi un programme, une politique soutenue par les électeurs, car il aurait mené campagne sur la base d'une plateforme politique. Ceci constituerait le socle de son action et aurait le soutien du Parlement Européen.

14. Avec la nouvelle procédure, un certain nombre d'éléments pour l'instant sans relation - le choix du candidat, la campagne des partis politiques, le vote populaire, la décision du Conseil, la confirmation du Parlement - deviendraient partie intégrante d'un processus *politique* unique dans lequel partis politiques, citoyens, députés et gouvernements - aujourd'hui exclus du jeu ou sans interactivité dans un même jeu - auront tous des rôles actifs et interactifs dans la mise en place d'une Administration européenne (pour emprunter un terme de la politique américaine). Les pièces auparavant inactives et déconnectées feront partie d'un corps vivant.

15. Naturellement, “ l’élection ” du Président ne résoudra pas tout. L’Union manquera encore d’une politique étrangère et de sécurité efficace. Elle aura encore besoin de changements institutionnels pour faire face à l’élargissement. Elle manquera encore d’une politique économique pour compléter la politique monétaire unique. Elle devra mettre en œuvre complètement le vote à la majorité qualifiée et la codécision avec le Parlement. Et enfin, elle devra restructurer la Commission. Il faudra aussi revoir les méthodes de travail du Conseil, organe-clé de décision dans l’Union Européenne.

Lier le Président de la Commission aux élections européennes aurait cependant un effet de levier puissant. Cela apporterait à l’Union ce qui lui fait le plus défaut : un vrai débat politique et la participation des partis et des électeurs. C’est parfaitement compatible avec les Traités actuels et dans la lignée de l’évolution historique des institutions de l’UE au cours des dernières décennies. C’est également une condition indispensable à toute évolution future dans les domaines inséparables des institutions et des compétences.

Politiser le débat européen : proposition du CEO de *Notre Europe*, mai 1998

En 1999, la Banque Centrale européenne prendra ses fonctions, le Parlement européen sera renouvelé et la nouvelle Commission européenne sera constituée. L’année 98 est donc celle d’une intense préparation au niveau technique et politique de ces trois événements majeurs.

Or, l’architecture institutionnelle de l’Union Européenne montre aujourd’hui de graves signes d’essoufflement. Chacun le reconnaît, elle manque en particulier d’efficacité et de légitimité démocratique. Parallèlement, l’opinion publique voit l’Europe de plus en plus pénétrer la vie quotidienne. L’arrivée de l’Euro en sera une illustration spectaculaire.

C’est pour-quoi nous pensons qu’une vie politique européenne est aujourd’hui aussi nécessaire que les vies politiques nationales, sans qu’elles se substituent l’une à l’autre. Il est urgent de rechercher des solutions pour rapprocher les citoyens de cette Europe en voie de se faire.

Le temps est ainsi venu de donner un visage à la démocratie européenne. Car les transferts de souveraineté n'ont pas été accompagnés, pour les citoyens, d'une représentation personnalisée, comme dans toutes nos démocraties nationales.

Nous faisons donc la proposition suivante, afin qu'elle soit débattue publiquement : chacune des formations politiques européennes choisirait son candidat au poste de Président de la Commission Européenne, lequel doit être désigné à la mi-99 pour prendre ses fonctions en 2000.

Les partis politiques, au niveau national, comme au niveau européen, mèneraient campagne, pour eux-mêmes et pour leur candidat, dans les 15 pays membres, à l'occasion des élections européennes de Juin 1999, sur la base de leurs programmes politiques, établis pour les cinq années à venir. Le débat politique autour du futur président de la Commission serait ainsi l'un des grands enjeux de la campagne électorale, avec une vraie dimension européenne.

Car, ne l'oublions pas, la Commission détient, dans des matières importantes, le monopole du droit d'initiative, est gardienne des Traités et assure la permanence dans l'exécution des politiques arrêtées par le Conseil des ministres.

Cette proposition n'implique aucun changement des Traités existants : elle anticipe même les choix faits dans le Traité d'Amsterdam d'un rôle accru du Parlement Européen dans l'approbation du Président de la future Commission et d'un rôle accru du Président désigné dans le choix des Commissaires.

Rappelons cependant que c'est au Conseil européen qu'il appartient, compte tenu des données politiques, de nommer le Président de la Commission, dont nous proposons qu'il soit, de fait, responsable devant le Conseil européen, comme il l'est déjà devant le Parlement Européen.

Naturellement, notre proposition ne résoudra pas tous les problèmes de l'Union. Mais injecter du politique dans le débat européen, en liant la nomination du Président de la Commission aux élections européennes, aurait un effet de levier puissant. Les membres du Comité Européen d'Orientation de «Notre Europe» sont convaincus que l'adoption de leur proposition aiderait fortement l'Union à ouvrir les voies d'un approfondissement démocratique.

Signataires : les membres du Comité Européen d'Orientation de *Notre Europe*

Giuliano AMATO	Ruud LUBBERS
François BAYROU	Vitor MARTINS
Fernand BRAUN	Ingrid MATTHÄUS-MAIER
Etienne DAVIGNON	Nicole NOTAT
Jacques DELORS	Tommaso PADOA-SCHIOPPA
Jean DURIEUX	Jordi PUJOL
Ben FAYOT	Carlo SCOGNAMIGLIO
Felipe GONZALEZ	Mario SOARES
Max KOHNSTAMM	Peter SUTHERLAND
Karl LAMERS	Mia de VITS
Pascal LAMY	Franz VRANITZKY

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, juin 2008