

*Droits et Débats*

## **Entretiens sur l'Europe**

**Un cycle de conférences du Conseil d'État**

**Tome 2**

# Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

## **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et Documents du Conseil d'État », EDCE)**

- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.

## **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- Règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.

## **Collection « Droits et Débats »**

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État? – Tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – Tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – Tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – Tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe – Tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27 (à paraître).

## **Collection « Histoire et mémoire »**

- Conférences Vincent Wright – volume 1, 2012.
- Le rôle du Conseil d'État dans le développement économique de la France au XIX<sup>e</sup> siècle, 2014.
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, 2014.
- Conférences Vincent Wright – volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.

## **Collection « Jurisprudences ».**

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2016-2017 (à paraître)



<b>Avant-propos.....</b>	<b>5</b>
<b>Calendrier du cycle .....</b>	<b>9</b>
<b>Septième conférence - Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?.....</b>	<b>11</b>
Sommaire de la conférence .....	11
Présentation du thème de la conférence.....	13
Biographie des intervenants .....	23
Actes – Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?.....	27
Échanges avec la salle .....	57
<b>Huitième conférence - Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?.....</b>	<b>63</b>
Sommaire de la conférence .....	63
Présentation du thème de la conférence.....	65
Biographie des intervenants .....	77
Actes – Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?.....	79
Échanges avec la salle .....	97
<b>Neuvième conférence - Quelle place pour les services publics dans l'Union ?.....</b>	<b>105</b>
Sommaire de la conférence .....	105
Présentation du thème de la conférence.....	107
Biographie des intervenants .....	117
Actes – Quelle place pour les services publics dans l'Union ?.....	119
Échanges avec la salle .....	141
<b>Dixième conférence - Peut-on parler d'une démocratie européenne ?.....</b>	<b>149</b>
Sommaire de la conférence .....	149
Présentation du thème de la conférence.....	151
Biographie des intervenants .....	163
Actes – Peut-on parler d'une démocratie européenne ?.....	165
Échanges avec la salle .....	183

**Onzième conférence - Quels droits pour les citoyens européens ? .....193**

Sommaire de la conférence ..... 193  
Présentation du thème de la conférence..... 195  
Biographie des intervenants ..... 205  
Actes – Quels droits pour les citoyens européens ? ..... 207  
Échanges avec la salle ..... 229

**Douzième conférence - Le poids de l'Union européenne dans le monde..... 239**

Sommaire de la conférence ..... 239  
Biographie des intervenants ..... 241  
Actes – Le poids de l'Union européenne dans le monde..... 245  
Conférence de clôture du cycle ..... 263  
Échanges avec la salle ..... 269



---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de section*

---

**Martine de Boisdeffre**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat*

Au cours de la deuxième série des *Entretiens sur l'Europe*, le Conseil d'État n'a pas craint de débattre des politiques de l'Union qui cristallisent les passions et trop souvent nourrissent les malentendus entre les citoyens et l'Europe. Enseignement et recherche, droit de la concurrence, place des services publics, autant de thèmes qui alimentent en effet le réquisitoire de tous ceux qui reprochent à la Commission de sacrifier sur l'autel du marché mondial les digues culturelles, juridiques et sociales édifiées par les États-nations.

Sans tomber dans un européisme béat, la richesse des interventions de personnalités aux parcours très divers a permis de faire justice de ces caricatures. Ainsi, a été soulignée la dynamique positive enclenchée par la constitution de l'espace européen de la recherche et de l'université et les dispositifs, comme Erasmus, destinés à encourager la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs et plus globalement l'attractivité et la compétitivité académique du vieux continent. De même, si la politique européenne de la concurrence a été et est encore l'objet de vives critiques en raison des contraintes qu'elle impose aux acteurs économiques et sociaux, l'actualité nous rappelle qu'elle est aussi une arme puissante pour défendre les intérêts et les valeurs européennes dans la mondialisation, par exemple face aux pratiques des GAFA<sup>1</sup>. Et si le débat reste vif sur l'ouverture des services publics, l'Union sous la pression des États membres – notamment la France – et du Parlement européen a reconnu la place qu'occupent les services d'intérêt économique général (SIEG) dans les valeurs communes<sup>2</sup> et renforcé au fil du temps les garanties offertes aux usagers avec notamment le concept de service universel.

Le débat sur la nature et les limites de la démocratie européenne et des droits des citoyens européens a été particulièrement riche. Les conférenciers ont rappelé que dès le traité de Rome, il s'agissait pour les pères fondateurs, en invitant les nations indépendantes à unir leurs forces, de préserver l'idéal démocratique face aux menaces totalitaires. Et si des pouvoirs essentiels ont été donnés aux institutions

---

1 Acronyme désignant les firmes multinationales : Google, Amazon, Facebook et Apple.

2 « Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres (...) » (TFUE, article 14).

supranationales que sont la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), nourrissant ainsi le procès en légitimité démocratique des souverainistes, dans les faits, aucun transfert de souveraineté n'a jamais été possible sans l'accord préalable des États et donc des parlements nationaux. Au fur et à mesure de l'approfondissement et de l'élargissement de l'Union européenne, les garanties démocratiques n'ont cessé d'être renforcées avec notamment la tenue, en 1979, des premières élections au suffrage direct des députés au Parlement européen et l'adoption de la Charte des droits fondamentaux<sup>3</sup>. Mais force est de constater que ces avancées institutionnelles n'ont pas mis fin aux polémiques sur le « déficit démocratique » de l'Union, comme en attestent les désaveux infligés à la construction européenne lors de plusieurs référendums nationaux. Le projet d'une Union démocratique des peuples demeure un idéal toujours perfectible et il en va de même pour la citoyenneté européenne qui incarne cette utopie. Si l'extension des droits reconnus aux citoyens européens par la jurisprudence de la CJUE et les traités ont donné une portée réelle à « l'Europe des citoyens », pour autant, la citoyenneté européenne demeure additionnelle et subsidiaire à la citoyenneté nationale<sup>4</sup>. La citoyenneté de l'Union ne peut pas à elle seule suffire à créer un patriotisme européen dans des États-nations pluriséculaires<sup>5</sup>.

La confrontation des regards croisés du juriste, du diplomate et du politique sur la question du poids de l'Union européenne dans le monde s'est avérée passionnante et riche d'enseignements. Tous ont partagé le constat selon lequel l'Union est d'abord une « puissance normative » fondée sur le droit, ce qui, en raison de l'importance de son marché intérieur et de son poids économique, lui a permis de défendre avec une grande efficacité ses intérêts économiques et commerciaux mais aussi de promouvoir ses valeurs et les droits de l'homme dans le cadre de la mondialisation. L'action constante de l'Europe en faveur de l'environnement, couronnée récemment par l'accord de Paris pour le climat, en est une bonne illustration. Pour autant, ils ont aussi souligné les limites d'un certain « idéalisme européen ». Face à la montée en puissance de la Chine, à la politique du fait accompli de la Russie et à l'actuel unilatéralisme américain affirmé, le moment est sans doute venu pour l'Union européenne d'apprendre à compter d'abord sur ses propres forces, en affirmant une vision diplomatique indépendante et en se dotant d'une défense européenne. Dans ces domaines régaliens, le *Brexit* et l'évolution rapide des esprits en Allemagne<sup>6</sup> créent une fenêtre d'opportunité qu'il faut saisir vite pour accélérer la mutation de l'Union européenne en une grande puissance qui fasse entendre sa voix sur les enjeux géostratégiques.

---

3 Cf. le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et l'article 10 paragraphe 1 du TUE : « *Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* ».

4 « (...) *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* » (TUE, article 9).

5 La section du rapport et des études, dans le cadre du cycle de conférences préparatoires à l'étude annuelle 2018 du Conseil d'Etat consacré au thème de la citoyenneté, a choisi d'approfondir la question de la citoyenneté européenne (v. dossier du participant relatif à la conférence du 28 mars 2018, « *Citoyenneté européenne : réalité ou utopie ?* » sur le site Internet du Conseil d'Etat).

6 Cf. la déclaration faite par Mme Merkel après les sommets de l'OTAN et du G7 des 26 et 27 mai 2017 : « *L'époque où nous pouvions entièrement compter les uns sur les autres est quasiment révolue* ».



En point d'orgue du cycle, dans sa conférence de clôture, le Président Valéry Giscard d'Estaing a délivré un message résolument optimiste, invitant les dirigeants européens à saisir l'opportunité ouverte par le *Brexit* pour relancer le projet européen à partir d'une analyse lucide des dysfonctionnements de l'Union.

Dans une vision audacieuse, il a estimé que le temps était venu de construire « *Europa*<sup>7</sup> », une puissance économique mondiale fondée sur l'euro, mais aussi sur une « Union fiscale » et un « Trésor européen ». Une telle transformation de la zone euro nécessiterait de convoquer un « congrès des peuples d'Europa », composé de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen. Le Président Valéry Giscard d'Estaing a conclu en rappelant le rôle moteur du couple franco-allemand et en exprimant sa confiance dans la capacité du Président de la République nouvellement élu, dont il a salué l'engagement européen, et de la Chancelière d'Allemagne, à donner ensemble un nouvel élan à l'Union européenne.

La lecture de ce second tome, qui restitue fidèlement la richesse des contributions des personnalités ayant bien voulu répondre à l'invitation du Conseil d'État et débattre avec le public, sera très utile à tous ceux qui souhaitent s'informer sur les grands enjeux européens. La somme constituée par l'ensemble du cycle des *Entretiens sur l'Europe* représente une mine d'informations et une référence précieuse pour tous ceux qui souhaitent œuvrer à la refondation intellectuelle et politique de l'Union.

---

7 V. Giscard d'Estaing, *Europa - La dernière chance de l'Europe*, éd. XO, Paris, 2014.







## Conférences 1 à 6

(Tome 1)

- 1. Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?**  
*21 octobre 2015*
- 2. Quelles institutions pour l'Europe de demain ?**  
*16 décembre 2015*
- 3. Quelle gouvernance pour la zone euro ?**  
*10 février 2016*
- 4. L'Europe des frontières : enjeux et défis**  
*30 mars 2016*
- 5. Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ?**  
*18 mai 2016*
- 6. Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales**  
*6 juillet 2016*

## Conférences 7 à 12

(Tome 2)

- 7. Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?**  
*14 septembre 2016*
- 8. Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?**  
*19 octobre 2016*
- 9. Quelle place pour les services publics dans l'Union ?**  
*7 décembre 2016*
- 10. Peut-on parler d'une démocratie européenne ?**  
*1<sup>er</sup> février 2017*
- 11. Quels droits pour les citoyens européens ?**  
*8 mars 2017*
- 12. Le poids de l'Union européenne dans le monde**  
*14 juin 2017*



# Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?

L'Europe a été le berceau des toutes premières universités où se sont succédés d'illustres intellectuels et chercheurs. À ce titre, elle jouit encore aujourd'hui d'un rayonnement millénaire et mondial.

Face à l'émergence de nouveaux pôles d'enseignement supérieur et de recherche dans le monde, l'Europe reste-t-elle compétitive en matière de formation des élites mondiales ? Comment former les élites actuelles ? Quelles initiatives l'Europe doit-elle aujourd'hui prendre ?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	13
Biographie des intervenants .....	23
Actes.....	27
Échanges avec la salle .....	57



# Présentation du thème de la conférence

---

L'Europe des universités et de la recherche est l'héritière d'une histoire millénaire. Dès la renaissance carolingienne, les échanges multiples entre les lieux de conservation du savoir que sont les monastères alimentent des controverses fécondes, nourries notamment par la redécouverte de l'Antiquité gréco-latine. Chacune des grandes étapes de la civilisation européenne a été marquée par des courants de pensée qui ont traversé l'ensemble du Vieux Continent : la scolastique de la fin du Moyen-Âge, l'humanisme de la Renaissance, les Lumières, les idéaux de 1789, etc. Les universités, les sociétés savantes et les académies ont ainsi joué un rôle déterminant dans la genèse de l'idéal européen et de la place qu'y occupe la recherche libre et désintéressée au service de la connaissance pure.

En un sens donc, l'Europe du savoir se joue des frontières et rayonne d'ailleurs très au-delà du territoire communautaire. En même temps, l'Europe des universités et de la recherche, loin d'être homogène, a toujours été caractérisée par une prodigieuse diversité de langues et de cultures. Chaque nation et même chaque université est jalouse de ses traditions. C'est pourquoi les traités européens ont toujours affirmé que l'enseignement et la recherche demeurent des compétences nationales. Mais les artisans de l'Union européenne ne pouvaient pas se désintéresser d'un enjeu déterminant pour que l'Europe soit fidèle à sa vocation et maintienne son rang dans les domaines académique et scientifique.

Il a fallu plusieurs décennies pour que la Communauté européenne se dote des instruments lui permettant d'agir pour l'enseignement supérieur et la recherche dans le respect du droit communautaire et des compétences nationales (1). La déclaration de Bologne en 1999, puis la stratégie de Lisbonne en 2000 impulsent une dynamique nouvelle favorable à l'édification, sur une base tantôt intergouvernementale, tantôt communautaire, d'un espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur (2). L'éducation, l'innovation et la recherche sont au cœur de la stratégie « Europe 2020 » (3).

## **1. Il a fallu plusieurs décennies pour que la Communauté européenne se dote des instruments lui permettant d'agir pour l'enseignement supérieur et la recherche dans le respect du droit communautaire et des compétences nationales.**

Les pères fondateurs de la construction européenne, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak ou encore Jean Monnet avaient tout à fait conscience de la nécessité d'encourager les nations à collaborer dans les secteurs technologiques de pointe. Ceci s'est traduit notamment par la création, en 1954, du Conseil européen pour

la recherche nucléaire (CERN)<sup>8</sup>, puis de l'Euratom<sup>9</sup> en 1957. La communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) encourage aussi la coopération scientifique. Si le traité de Rome ne donne aucune compétence à la Communauté économique européenne (CEE) en matière d'enseignement ou de recherche, ces domaines restant nationaux, cela n'empêchera pas la CEE d'être à l'origine de nombreux programmes de recherche dans des domaines considérés comme prioritaires tels que l'énergie, l'environnement et les biotechnologies. Il faudra pour cela faire preuve d'inventivité afin de respecter les règles du marché commun.

Durant les années soixante, les Européens s'inquiètent de l'avance prise par les États-Unis dans les secteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur ; dès 1965, la Commission européenne réfléchit aux actions possibles de la CEE. Publié en 1968, *Le défi américain* de Jean-Jacques Servan-Schreiber, traduit en quinze langues, qui appelle à la nécessité d'une action européenne pour réagir à cette offensive américaine, a eu un grand retentissement<sup>10</sup>. En 1973, est créée une direction générale chargée des questions relatives à la recherche, la science et l'éducation. La même année, est signée la Convention sur la délivrance de brevets européens<sup>11</sup> instituant l'Organisation européenne des brevets et l'Office européen des brevets.

Le Sommet de Paris de 1974 décide la création de la fondation de recherche européenne et, surtout, appelle à la coordination des politiques nationales scientifiques ou technologiques et invite la CEE à développer ses propres outils. En 1975, l'Agence spatiale européenne (ASE) est créée : rassemblant une vingtaine de pays européens, elle sera à l'origine de tous les grands programmes spatiaux européens. Si elle fonctionne sur un mode intergouvernemental, l'Europe communautaire contribue de façon importante à son budget.

Le programme stratégique européen de recherche et de développement relatif aux technologies de l'information (Esprit), lancé en 1983, ouvre la voie à une série de programmes de recherche intégrés dans ce domaine, ainsi qu'à des projets de développement et des mesures de transfert de technologie industrielle. En 1984, le premier « programme cadre » (PC) pour la recherche est lancé dans les domaines

---

8 Le CERN est situé de part et d'autre de la frontière franco-suisse, près de Genève. Il a été l'une des premières organisations à l'échelle européenne et compte aujourd'hui vingt-deux États membres. Le CERN est l'un des plus grands et des plus prestigieux laboratoires scientifiques du monde. Il a pour vocation la physique fondamentale et la découverte des constituants et des lois de l'univers (<https://home.cern/fr>).

9 Le traité Euratom, signé le 25 mars 1957 par les six pays membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Il vise notamment la « *formation et la croissance rapide des industries nucléaires* » au sein des pays signataires, lesquels cherchaient alors à limiter, grâce au nucléaire civil, leur dépendance énergétique. Devenu l'une des trois Communautés européennes avec la CECA et la CEE à la suite de la fusion de leurs exécutifs en 1967, l'Euratom est aujourd'hui de facto sous l'autorité de l'Union européenne.

10 J.-J. Servan-Schreiber, *Le défi américain*, éd. Denoël, Paris, 1967.

11 La Convention de Munich a été signée par vingt États le 5 octobre 1973 et en réunit aujourd'hui trente-neuf. L'Organisation européenne des brevets, à caractère intergouvernemental, qui supervise l'Office européen des brevets, a été instituée le 7 octobre 1977 sur la base de cette convention. Même si la convention n'est pas liée à l'Union européenne, elle a néanmoins été signée par tous les pays membres de l'Union européenne en janvier 2008. Le brevet européen créé par la convention n'est pas un titre unitaire valable dans tous les pays signataires : il s'agit d'un groupe de brevets nationaux indépendants.

de la biotechnologie, des télécommunications et de la technologie industrielle. Ce programme et ses successeurs deviendront le principal instrument de financement communautaire en matière de recherche. En parallèle, est lancé en 1985, dans un cadre intergouvernemental, le projet Eureka<sup>12</sup> pour renforcer la compétitivité de l'industrie européenne et en particulier des PME. Les entreprises et les laboratoires de recherche, publics ou privés, des États membres, sont invités à proposer des projets de coopération, sur des thèmes et selon des partenariats de leur choix, pour mettre au point des produits, des procédés ou des services appelés à prendre place à terme sur le marché.

En 1986, une étape décisive est franchie avec l'Acte unique européen : la recherche, à laquelle est consacré un titre spécifique, devient formellement une politique communautaire<sup>13</sup>. L'objectif, repris dans le traité de Maastricht, est « *de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale* »<sup>14</sup>. C'est la reconnaissance d'un intérêt commun des États membres, au-delà de la compétition légitime entre les entreprises et les nations, à ce que l'Europe reste à la pointe de la recherche mondiale.

En revanche, durant toute cette période, en dehors des programmes de recherche le rôle de la Communauté pour encourager la coopération universitaire reste mineur. Les pesanteurs sont en effet considérables. D'une part, les États membres sont responsables de leurs systèmes d'enseignement et de formation ; d'autre part, les parcours académiques et l'organisation de l'enseignement supérieur sont très différents d'un État à l'autre, ce qui rend difficile l'harmonisation des cursus, des diplômes et des qualifications. La diversité des modèles universitaires sur le continent européen est d'ailleurs aussi un atout, et toute uniformisation serait vouée à l'échec. En outre, les universités sont légitimement attachées à leurs libertés académiques et à leurs traditions : elles sont donc très réticentes à toute ingérence de la puissance publique.

Ce n'est qu'en 1971 que les ministres de l'éducation s'accordent sur le principe d'une coopération dans le domaine de l'éducation. En 1976, un programme d'action est défini qui vise à parvenir à une meilleure connaissance des systèmes éducatifs en Europe et à renforcer leurs relations. Dans ce cadre sont lancés les premiers échanges universitaires financés par la CEE pour encourager la mobilité entre universités européennes. En 1987, Jacques Delors parvient, avec le soutien actif de l'Association des états généraux des étudiants de l'Europe (AEGEE), à surmonter les blocages des États et à faire adopter le programme Erasmus. L'objectif est d'encourager les échanges interuniversitaires en attribuant une bourse aux étudiants qui souhaitent passer un semestre dans un établissement universitaire situé dans un autre État européen. Depuis lors, la popularité d'Erasmus chez les jeunes européens ne s'est jamais démentie et l'on estime que plus de trois millions

12 Depuis 1985, Eurêka est une initiative intergouvernementale de soutien à la coopération technologique européenne. Elle vise à accroître la productivité et la compétitivité de l'industrie européenne sur le marché mondial. Eurêka, comme le programme cadre de recherche et développement (PCRD), fait aujourd'hui partie de l'espace européen de la recherche.

13 Acte unique européen, sous-section V « La recherche et le développement technologique ».

14 Article 130 du traité de Maastricht.



d'étudiants en ont bénéficié. Cet extraordinaire succès, devenu emblématique de l'Union européenne, a contribué à lancer une dynamique favorable à la mobilité, ce qui a nécessité aussi de progresser dans le domaine de la reconnaissance académique et professionnelle des diplômés.

Forte de ces premières avancées, considérées comme des réussites, l'Europe a acquis une crédibilité suffisante dans les milieux de l'enseignement supérieur et de la recherche pour envisager d'aller plus loin. Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, l'Union européenne s'attelle ainsi au grand chantier de la construction d'un espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur.

**2. La déclaration de Bologne en 1999, puis la stratégie de Lisbonne en 2000 impulsent une dynamique nouvelle favorable à l'édification sur une base tantôt intergouvernementale, tantôt communautaire, d'un espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur.**

Dès 1998, la Déclaration de la Sorbonne<sup>15</sup> adoptée par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume Uni pose les fondements d'une « harmonisation de l'architecture du système européen d'enseignement supérieur ». En 1999, la Déclaration de Bologne, signée à l'époque par vingt-neuf ministres en charge de l'enseignement supérieur, définit les principes devant conduire à un espace européen de l'enseignement supérieur d'ici 2010. C'est la naissance du « processus de Bologne » qui va modifier profondément le paysage de l'enseignement supérieur en Europe.

L'objectif est d'encourager la mobilité de la communauté de l'enseignement supérieur au sein de l'Europe et les relations avec le reste du monde. La participation se fait sur une base volontaire et les décisions sont prises par consensus : le processus n'est d'ailleurs pas régi par un traité, ni même par un acte juridique ayant une portée obligatoire<sup>16</sup>. Il ne s'agit pas d'uniformiser les systèmes universitaires nationaux, mais tout en préservant leur diversité qui fait la richesse du tissu européen, de mettre en œuvre les outils destinés à permettre des comparaisons objectives, faciliter la reconnaissance des diplômés et les échanges entre établissements<sup>17</sup>. Il s'agissait aussi de rendre les universités européennes plus attractives pour les étudiants étrangers qui pouvaient être dissuadés par l'hétérogénéité des systèmes nationaux. Dans le domaine de la formation professionnelle, initiale et continue, le processus dit « de Copenhague »<sup>18</sup> a mis en place des mécanismes similaires pour favoriser la coopération européenne et la mobilité tout au long de la vie.

D'emblée, une dynamique vertueuse s'est enclenchée, entraînant l'adhésion de la communauté universitaire et dépassant les frontières de l'Union européenne, puisque la seule condition pour adhérer au processus est que le pays soit signataire

15 Déclaration conjointe des quatre ministres en charge de l'enseignement supérieur en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni, prononcée en Sorbonne, le 25 mai 1998, à l'occasion du 800<sup>e</sup> anniversaire de l'université de Paris.

16 Association européenne des universités, « Le nouveau paysage de l'enseignement supérieur en Europe », février 2008, ([www.eua.be](http://www.eua.be)).

17 Fiche « La reconnaissance des diplômés dans l'UE », 13 octobre 2015, (site : [www.toutteleurope.eu](http://www.toutteleurope.eu)).

18 Amorcé à Bruges en 2001, lancé officiellement en 2002 à Copenhague, le « processus de Copenhague » porte sur la coopération européenne en matière de formation et d'enseignement professionnels.





de la convention culturelle du Conseil de l'Europe<sup>19</sup>. Le point décisif est la mise en place d'un système plus transparent, communément dénommé « LMD », fondé sur trois cycles, le premier conduisant au diplôme de licence, les deux suivants au master et au doctorat. Afin de permettre la reconnaissance adéquate des périodes d'études effectuées à l'étranger au sein d'un cursus universitaire, on passe d'une structure de diplômes, fondée sur le nombre d'années d'études, à un système de crédits<sup>20</sup> correspondant aux qualifications acquises au cours de périodes d'études. Dès 2005, quarante-cinq pays y participent et cette révolution silencieuse concerne plus de cinq mille six cents établissements universitaires et trente-et-un millions d'étudiants sur le continent européen<sup>21</sup>. Pour les étudiants étrangers, l'offre européenne devient beaucoup plus lisible et l'attractivité de l'enseignement universitaire européen en est très renforcée, d'autant que désormais il est possible de proposer des cursus plurinationaux multipliant les possibilités d'échange. Le processus est couronné par le lancement officiel de l'espace européen de l'enseignement supérieur en 2010<sup>22</sup>.

Parallèlement, la Commission européenne, sur la base du constat d'un risque de décrochage de l'Europe par rapport aux États-Unis et au Japon dans le domaine de la recherche, propose en janvier 2000 aux États-membres d'avancer sur la voie d'un espace européen de la recherche. Le Conseil européen adopte en 2000 la stratégie dite « de Lisbonne »<sup>23</sup>, dont l'objectif, très ambitieux, est de faire de l'Union européenne en 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable* ». Le but est que l'Union augmente très fortement ses investissements dans la recherche pour les porter de 1,8 % à 3 % du PIB en 2010. Il s'agit aussi de faire émerger des pôles d'excellence européens en encourageant la collaboration entre laboratoires par des appels d'offre.

Dès 2002, est créé le Conseil européen de la recherche (CER), sur le modèle de la *National Science Foundation (NSF)*<sup>24</sup> américaine. L'originalité du CER est d'avoir une gouvernance duale avec un Conseil de vingt-deux scientifiques en charge des choix stratégiques dont la mise en œuvre est confiée à la direction générale de la recherche rattachée à la Commission. Avec la méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>25</sup>, toute latitude est laissée aux États membres d'interpréter et d'intégrer au mieux les recommandations et les programmes en provenance de l'Union européenne. Surtout, les appels à propositions du CER ont connu d'emblée un immense succès auprès des chercheurs, car ils leur laissent une grande liberté

19 Cf. la convention culturelle européenne signée à Paris le 19 décembre 1954.

20 Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS), v. également, Commission européenne, *Guide de l'utilisateur ECTS*, 2009.

21 Association européenne des universités, « Le nouveau paysage de l'enseignement supérieur en Europe », février 2008, ([www.eua.be](http://www.eua.be)).

22 Lors de la conférence de Vienne-Budapest des 11 et 12 mars 2010 réunissant les ministres en charge de l'enseignement supérieur.

23 Cf. les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000.

24 La NSF est une agence fédérale indépendante créée en 1950 pour promouvoir le progrès scientifique. Elle dispose en 2016 d'un budget de sept milliards et demi de dollars.

25 La MOC est un mode de coordination non contraignant des politiques publiques des différents États membres de l'Union européenne. Il s'applique dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des États, et où l'Union ne peut pas édicter de règles impératives. Cette méthode utilise des outils souvent rattachés au « droit souple » et issus du monde du management et de l'entreprise.



et le fonctionnement est plus souple que la gestion très bureaucratique des programmes-cadre communautaires précédents<sup>26</sup>. Avec d'autres dispositifs européens comme les actions Marie Skłodowska-Curie<sup>27</sup>, les crédits du CER aident à convaincre les chercheurs les plus brillants de ne pas quitter l'Union européenne pour trouver à l'extérieur (surtout aux États-Unis) de meilleures conditions de travail. Ils contribuent aussi à irriguer la recherche en faisant venir dans l'Union européenne, le temps d'un projet, les meilleurs chercheurs du monde entier.

À la faveur d'une interprétation souple des principes de libre concurrence et de subsidiarité, se sont donc progressivement mis en place des instruments européens créant les conditions d'une émulation positive entre les universitaires et les chercheurs à l'intérieur de l'Union européenne et du maintien de l'attractivité globale du continent européen vis-à-vis de l'extérieur. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, comporte un nouveau titre intitulé : « Recherche, développement technologique et espace ». Notamment, il fixe comme objectif la création d'un véritable espace européen de la recherche (ERR)<sup>28</sup> et introduit une base juridique permettant de mener une politique spatiale européenne<sup>29</sup>.

Toutefois, en dépit de réussites incontestables, force est de constater que les fruits de la stratégie de Lisbonne n'ont pas été à la hauteur des espoirs suscités. Ainsi, alors qu'elle prévoyait d'affecter au budget de la recherche 3 % de son PIB, l'Europe dans son ensemble n'y consacre encore que 1,9 % en moyenne en 2012, ce qui la laisse loin derrière les États-Unis et le Japon<sup>30</sup>. La publication du classement de Shanghai<sup>31</sup> des cinq cents meilleures universités scientifiques du monde, dans lequel les universités européennes sont très loin derrière les universités américaines (à l'exception des fleurons britanniques), a ravivé les inquiétudes sur un « décrochage » du continent européen, même si les critères utilisés font l'objet de vifs débats dans le monde académique. Par ailleurs, dans un contexte de crise

26 En proposant directement des bourses à des équipes de chercheurs, le CER s'affranchit des contraintes qui dissuadent les scientifiques auparavant. V. L. Akyuz, « Les politiques de recherche, d'innovation et de développement », in *L'Union européenne*, éd. La documentation Française, 4<sup>e</sup> éd., 2014, pp. 227 et suiv.

27 Les actions Marie Skłodowska-Curie, du nom de la scientifique franco-polonaise, double lauréate du prix Nobel et célèbre pour ses travaux sur la radioactivité, soutiennent les chercheurs à tous les stades de leur carrière, quelle que soit leur nationalité, notamment à travers l'attribution de bourses ([www.horizon2020.gouv.fr](http://www.horizon2020.gouv.fr)).

28 « *L'Union a pour objectif de renforcer ses bases scientifiques et technologiques, par la réalisation d'un espace européen de la recherche dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement, et de favoriser le développement de sa compétitivité, y compris celle de son industrie, ainsi que de promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres des traités. 2. À ces fins, elle encourage dans l'ensemble de l'Union les entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises, les centres de recherche et les universités dans leurs efforts de recherche et de développement technologique de haute qualité; elle soutient leurs efforts de coopération, en visant tout particulièrement à permettre aux chercheurs de coopérer librement au-delà des frontières et aux entreprises d'exploiter pleinement les potentialités du marché intérieur à la faveur, notamment, de l'ouverture des marchés publics nationaux, de la définition de normes communes et de l'élimination des obstacles juridiques et fiscaux à cette coopération. 3. Toutes les actions de l'Union au titre des traités, y compris les actions de démonstration, dans le domaine de la recherche et du développement technologique sont décidées et mises en œuvre conformément aux dispositions du présent titre* » (article 179 du TFUE).

29 Article 189 du TFUE.

30 M. Gaillard, « De la stratégie de Lisbonne à la stratégie Europe 2020 », 15 mars 2013 ; article disponible sur le site [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr).

31 Ce classement est publié chaque année, depuis 2003, par l'université Jiao Tong de Shanghai.

économique internationale, les financements européens sont devenus encore plus cruciaux pour maintenir les équipes de recherche, alors que certains États membres sont obligés de faire des coupes sombres pour restaurer leur situation budgétaire, notamment au sud de l'Europe.

### **3. L'éducation, l'innovation et la recherche sont au cœur de la stratégie « Europe 2020 ».**

Adoptée, en 2010, par les États membres la stratégie « Europe 2020 », qui succède à la stratégie de Lisbonne, vise à améliorer les indicateurs de développement durable en matière de croissance, d'emploi et de protection de l'environnement tout en augmentant la compétitivité de l'Europe au niveau mondial. Elle est axée sur les investissements dans la recherche, la croissance verte ou encore l'éducation. En dépit d'un contexte de raréfaction des ressources budgétaires, les États membres réaffirment leur ambition de consacrer 3 % de leur PIB à la recherche, ce qui permettrait de créer trois millions sept cent mille d'emplois, d'accroître le PIB annuel de l'Union européenne de près de huit cents milliards d'euros et se traduirait par l'embauche d'un million sept cent mille chercheurs supplémentaires<sup>32</sup>. Mais, s'il y a bien des lignes directrices fixées à l'échelle communautaire, aucun dispositif de contrainte n'est prévu à l'encontre des États. Tout au plus, la Commission a-t-elle la possibilité d'*avertir* les États membres qui ne prendraient pas les mesures appropriées pour atteindre les objectifs fixés. « Europe 2020 » s'appuie donc essentiellement sur des instruments européens destinés à financer l'innovation et la recherche à l'échelle de l'Espace économique européen (EEE) et à encourager la coopération internationale afin que l'Europe soit en mesure de bénéficier de l'apport des plus grands savants et des meilleurs centres de recherche à l'échelle mondiale. Les initiatives technologiques et scientifiques européennes continuent de reposer sur des partenariats volontaires, qu'il s'agisse d'encourager des entreprises communes<sup>33</sup> ou de coordonner et de financer des programmes plurinationaux de recherche<sup>34</sup>.

L'« Union de l'innovation », lancée en 2010, a ainsi comme finalité de faciliter l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation en Europe. Le but est de garantir que les idées innovantes puissent être transformées en produits et services générateurs de croissance et d'emplois. Dans cette perspective, l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT)<sup>35</sup>, doté de moyens importants, a été créé à Budapest en s'inspirant du modèle du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) américain<sup>36</sup>. L'« Union de l'innovation » a permis de mettre en place des partenariats européens autour d'objectifs bien définis pour permettre à l'Europe de relever les défis sociétaux auxquels elle est confrontée tels que

32 Cf. la fiche « La politique européenne de la recherche », 20 mars 2014, sur [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu).

33 Article 171 du TCE.

34 Telles que les actions *Era Net* et *Era Net+* prises sur le fondement de l'article 185 du TFUE.

35 L'EIT contribue à renforcer la capacité de l'Europe à innover, à rivaliser avec ses concurrents étrangers et à créer ainsi de la croissance et des emplois. Il réunit les trois grands acteurs de l'innovation (entreprises, enseignement et recherche) en vue de former des partenariats plurinationaux dynamiques, appelés communautés de la connaissance et de l'innovation (source : [www.eit.europa.eu](http://www.eit.europa.eu)).

36 Le MIT est un institut de recherche et une université américaine spécialisée dans les domaines de la science et de la technologie. Cet établissement, mondialement renommé, existe depuis 1861 et s'enorgueillit de nombreux prix Nobel.



le changement climatique, la sécurité énergétique et alimentaire, la santé et le vieillissement de la population. Chaque année, la Commission publie un tableau de bord de « l'Union de l'innovation » qui fournit une évaluation comparative des performances des États membres en matière de recherche et d'innovation, couvrant les secteurs public et privé. Le Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS), bras armé du « plan Juncker »<sup>37</sup>, comporte un volet important consacré à l'aide aux PME et aux petites ETI pour faciliter le lancement industriel et la mise sur le marché d'innovations. Enfin, après trente ans de négociations – enlisées en raison de querelles linguistiques –, l'Union européenne a adopté, fin 2012, le brevet européen à effet unitaire<sup>38</sup>. Dans la foulée, un accord international destiné à la mise en place d'une juridiction unifiée en matière de brevets<sup>39</sup> a été signé par vingt-cinq États.

« Horizon 2020 », le nouveau programme communautaire de financement de la recherche et de l'innovation pour la période 2014-2020 traduit concrètement la priorité que l'Union européenne entend donner à la recherche puisqu'il représente près de 9% de son budget avec quatre-vingt milliards d'euros, même si dans le même temps les mesures d'austérité décidées par plusieurs États membres ont conduit à une diminution de leurs budgets nationaux de recherche. C'est le plus grand programme de recherche et d'innovation jamais lancé par l'Union européenne, celui-ci ayant bénéficié d'un soutien actif du Parlement européen<sup>40</sup>. Il vise d'abord à consolider l'excellence scientifique de l'Union en attirant les cerveaux les plus brillants, et en favorisant les échanges et la mobilité des chercheurs en Europe. Des fonds importants sont également destinés à encourager les coopérations interdisciplinaires sur les technologies futures et émergentes. L'Union européenne accroît aussi son soutien financier à l'acquisition d'équipements de classe mondiale qui nécessitent des compétences multiples. Le deuxième objectif est de permettre à l'Europe de maintenir sa primauté industrielle et sa position de premier plan dans les technologies génériques et industrielles, avec une attention particulière portée aux PME innovantes qui doivent bénéficier d'au moins 20 % de ces fonds ainsi que d'accès aux financements pour leur permettre de développer de nouvelles idées à haut risque. Enfin, l'Union européenne réaffirme sa foi dans la science pour rendre la vie meilleure pour le citoyen européen : sept programmes de recherche transdisciplinaires incarnent cette ambition<sup>41</sup>.

La stratégie « Europe 2020 » comporte enfin un volet éducatif important. Le Conseil a ainsi adopté un cadre stratégique pour la coopération européenne dans

---

37 Banque européenne d'investissement, « Qu'est-ce que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) ? » ; texte disponible sur le site [www.eib.org](http://www.eib.org).

38 Règlement (UE) n° 1257/2012 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2012 mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet ; règlement (UE) n° 1260/2012 du Conseil du 17 décembre 2012 mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction.

39 Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet signé à Bruxelles, le 19 février 2013.

40 Commission européenne, direction générale de la recherche et de l'innovation, *Horizon 2020 en bref*, 2014, p. 5.

41 *Ibid.*, p. 10 et suiv.



le domaine de l'éducation et de la formation<sup>42</sup>, dont les objectifs principaux sont la réduction du taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et la progression du taux de diplômés de l'enseignement supérieur à au moins 40 % des 30-34 ans. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'Union européenne a décidé d'amplifier le dispositif Erasmus, rebaptisé Erasmus+<sup>43</sup>, en élargissant ses missions et en augmentant de 40 % son budget, porté à quatorze milliards sept cent millions d'euros pour la période 2014-2020. Erasmus+ regroupe désormais les programmes de soutien à l'enseignement, la formation professionnelle et à la jeunesse. L'objectif est que quatre millions d'européens bénéficient d'une mobilité à l'étranger d'ici 2020. Pour faciliter l'ouverture d'Erasmus+ aux filières d'apprentissage, un système européen de crédit d'apprentissages pour l'enseignement et la formation professionnelle (ECVET)<sup>44</sup> a été mis en place. Les mobilités de formation pour les personnels universitaires sont fortement encouragées : plus de dix mille enseignants et formateurs ont ainsi effectué un séjour en Europe au départ de la France en 2014.

L'Union européenne accroît également ses efforts pour renforcer la compétitivité des universités européennes sur la scène mondiale. Dans le cadre du « plan Junker », la Banque européenne d'investissements (BEI) finance ainsi des campus et des infrastructures universitaires dans toute l'Europe. Surtout, l'Union européenne s'efforce d'être plus attractive pour les étudiants et les chercheurs de pays tiers. Les fonds alloués aux Actions Marie Skłodowska-Curie ont été sensiblement accrus avec une volonté d'ouverture internationale. Un système européen harmonisé applicable dans tous les pays de l'Union européenne a été adopté, afin de faciliter la vie des étudiants et des chercheurs qui séjournent dans des universités européennes<sup>45</sup>. Plus généralement, l'Union européenne s'est engagée à faire de la coopération internationale dans la recherche et l'innovation un axe stratégique de sa politique extérieure<sup>46</sup>.

Enfin, la Commission européenne a lancé, en 2013, un nouveau classement international des universités, appelé « U-Multirank », destiné à concurrencer le classement de Shanghai, en offrant une palette d'indicateurs de résultats plus large<sup>47</sup>. C'est un classement indépendant, financé les premières années par l'Union européenne. Ce nouvel outil de comparaison des performances offre dans l'édition 2016 des informations sur plus de mille trois cents universités, trois mille cinq cents

---

42 Conclusions 2009/C 119/02 du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (« Education et formation 2020 »).

43 Cf. le site Internet : [www.generation-erasmus.fr](http://www.generation-erasmus.fr).

44 Recommandation 2009/C 155/01 du 18 juin 2009 du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un cadre européen de référence pour l'assurance de la qualité dans l'enseignement et la formation professionnels ; et fiche « Comprendre ECVET » sur le site [www.generation-erasmus.fr](http://www.generation-erasmus.fr).

45 Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

46 COM(2012) 497 final, Communication de la Commission du 14 septembre 2012 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Renforcement et ciblage de la coopération internationale de l'Union européenne dans la recherche et l'innovation : une approche stratégique ».

47 Cf. le site internet : [www.umultirank.org](http://www.umultirank.org).

facultés et dix mille sept cents programmes d'étude dans plus de quatre-vingt-dix pays. Outil précieux pour guider les étudiants dans leur choix, U-Multirank, s'il confirme la domination des universités américaines pour les publications scientifiques, en relativise la portée en aboutissant à des classements différents selon les critères utilisés<sup>48</sup>.

Au fil du temps, l'Union européenne a su démontrer sa valeur ajoutée dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur. Sans remettre en cause le principe de subsidiarité et les libertés académiques auxquelles sont légitimement très attachés les universitaires et les chercheurs, elle a su coordonner et accompagner financièrement les initiatives, catalyser les énergies pour faciliter la genèse de programmes intergouvernementaux majeurs ou encore accompagner le lancement du processus de Bologne. Aujourd'hui, la force de frappe financière de l'Union européenne est devenue cruciale pour maintenir la vitalité de la recherche en Europe et encourager la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs. La « génération Erasmus+ » en est le fruit, et plus personne ne conteste la nécessité de renforcer l'espace européen de la recherche et de l'université.

S'il est trop tôt pour mesurer les effets de la « Stratégie 2020 », il faut saluer la continuité des efforts faits par l'Union européenne pour que le continent européen, héritier d'une tradition universitaire et scientifique illustre, reste à l'avant-garde du progrès de la connaissance au XXI<sup>e</sup> siècle. À long terme, cet investissement est la clé, non seulement du maintien de la compétitivité de nos économies à l'heure de la mondialisation, mais aussi de notre capacité à relever les défis sociétaux qui sont devant nous.

---

48 « U-multirank, ou comment distinguer les universités françaises sans les classer », in *Le Monde*, 4 juin 2016.



# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études du Conseil d'État*

Diplômé de Sciences Po, docteur en droit, agrégé des facultés de droit, Patrick Gérard est conseiller d'État. Il a été assistant puis maître de conférences en droit public au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) de 1980 à 1992, avant d'être professeur des universités à la faculté de droit et des sciences économiques d'Orléans (1992-1994) puis au CNAM (1994-2006). En 1993, il est nommé conseiller juridique du ministre de l'éducation nationale puis devient successivement recteur de l'académie d'Orléans-Tours (1994-1996) et directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (1996-1999). Il est nommé recteur de l'académie de Bordeaux (2002-2004) puis directeur de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (2004-2005). Il est appelé aux fonctions de directeur du cabinet du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2005, puis de directeur du cabinet du garde des Sceaux, ministre de la justice en 2007. Il est recteur de l'académie de Paris de 2008 à 2012. Patrick Gérard a par ailleurs été élu local de 1983 à 2002, et notamment maire de Vincennes. Il a rejoint le Conseil d'État en 2006 à la section du contentieux, puis en 2012 à la section de l'intérieur. Il est président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études depuis 2015. Par ailleurs, il est président du conseil d'administration de l'Institut national du patrimoine, professeur associé à l'université Paris-Descartes et enseigne à l'École d'affaires publiques de Sciences Po.

## Les intervenants

### **Marion Guillou**

*Présidente d'Agreenium, ancienne présidente du conseil d'administration de l'École polytechnique, ancienne P-DG de l'INRA*

Ancienne présidente-directrice générale de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique), Marion Guillou est, depuis 2015, présidente du conseil d'administration du nouvel institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (Agreenium). Elle est également membre du conseil d'administration des centres internationaux de recherche agricole (CGIAR), membre du Conseil d'administration de Bioversity, d'Universciences, de l'IHES ainsi que de sociétés privées. Marion Guillou a été présidente du conseil d'administration de l'École polytechnique

(2008-2013), membre du conseil d'administration de la Fondation Sciences-Po et de l'université Sorbonne-Paris-Cité. Elle a fait de la recherche dans une unité CNRS-université de Nantes. En 2011, elle a publié « Neuf milliards d'hommes à nourrir : un défi pour demain ». En 2013 et 2014, elle a rendu deux rapports au gouvernement français : le projet agro-écologique, et la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Elle est co-auteur du rapport de l'Académie des technologies sur les technologies et le changement climatique (juin 2016) et de l'avis du conseil stratégique de la recherche sur la stratégie nationale de la recherche (2015). Marion Guillou est docteur en sciences des aliments, ancienne élève de l'École polytechnique et ingénieur des ponts, des eaux et des forêts.

### **Carlos Moedas**

*Commissaire européen à la recherche, science et innovation*

Carlos Moedas est né à Beja au Portugal en 1970. Il est diplômé en ingénierie civile de l'Instituto Superior Técnico en 1993 et de l'École nationale des ponts et chaussées (Paris). Il a été chef de projet pour le groupe Suez-Lyonnaise des Eaux de 1993 à 1998. Après un MBA à la *Harvard Business School* obtenu en 2000, il a rejoint *Goldman Sachs* à Londres où il a travaillé dans le secteur des fusions/acquisitions. Rentré au Portugal en 2004, il est devenu directeur de la société de conseil immobilier *Aguirre Newman Portugal* et membre du comité de direction de *Aguirre Newman* en Espagne. Il a fondé sa propre société de gestion de placements, *Crimson Investment management* en 2008. Élu député au Parlement national portugais en 2011, il est nommé secrétaire d'État auprès du Premier-ministre chargé du programme des réformes structurelles avec la troïka. Il est membre de la Commission européenne depuis 2014 en qualité de commissaire européen à la recherche, science et innovation.

### **Jean-Marc Rapp**

*Directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, ancien recteur de l'Université de Lausanne, ancien président de l'Association de l'université européenne (EUA), président du jury des initiatives d'excellence*

Diplômé des universités de Lausanne et de Californie à Berkeley, Jean-Marc Rapp a d'abord exercé le métier d'avocat à Lausanne et à San Francisco avant de devenir, en 1989, professeur de droit commercial et de droit des contrats à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, dont il a été le doyen de 1996 à 1998. Pendant la même période, il a assumé des fonctions de juge suppléant au tribunal cantonal du canton de Vaud (1986-1993), et d'expert auprès de la Commission européenne (DG XV C5, informations financières et droit des sociétés, 1998). De 1999 à 2006, il a été recteur de l'Université de Lausanne et, de 2001 à 2006, président de la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS). Au sein de l'Association de l'université européenne (EUA), il a été élu comme membre du bureau exécutif (2005), vice-président (2007), puis président (2009-2012). Pendant son dernier mandat à l'EUA, il a notamment présidé en France le jury international IDEX dans le cadre du premier programme des investissements d'avenir (PIA 1), mission qui lui a à nouveau été confiée dans le cadre du PIA 2. Membre de conseils universitaires en Suisse et en Russie notamment, Jean-Marc Rapp préside en Suisse l'Association *Euresearch* depuis 2012, le tribunal administratif de la Banque des règlements





internationaux depuis 2013, et le Conseil suisse d'accréditation depuis 2015. Il dirige depuis 2006 le Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne (CEDIDAC).





# Actes – Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?

---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

Après avoir examiné, lors des précédentes conférences du cycle *Entretiens sur l'Europe*, les institutions, la zone euro, les frontières et les négociations internationales, nous nous intéressons aujourd'hui à l'enseignement supérieur et à la recherche autour du thème suivant : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?

Le mot « élite » est entré dans le vocabulaire français à la fin du XII<sup>e</sup> siècle. Il vient du mot latin « *elire* », qui veut dire « choisir », et plus particulièrement « choisir les meilleurs ». Cette idée qu'il fallait choisir les meilleurs est une question qui s'est vite posée lors de la création des universités au Moyen-Âge, notamment celle de Bologne puis celle de Paris. À cet égard, cette dernière avait obtenu du Pape (qui la protégeait et qui la dispensait d'obéir au Roi de France comme à l'Evêque de Paris) une ordonnance qui autorisait les diplômés de la Sorbonne à enseigner sur toute la terre (« *hic et ubique terrarum*<sup>49</sup> »). Ils étaient en effet considérés comme les meilleurs, ce qui n'était pas le cas des étudiants de Bologne.

Plusieurs siècles plus tard, à la Révolution, l'élite fut assimilée à une classe privilégiée. Bénéficiant de franchises universitaires, de dispenses de service militaire, et de dispenses d'impôt. Ainsi, en 1793, la Convention<sup>50</sup> fit dissoudre les universités et choisit un autre modèle qu'elle considérait comme plus égalitaire, plus méritant et meilleur pour constituer une élite : les grandes écoles.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, après la défaite française de 1870 à Sedan face à la Prusse, les Français estimèrent que leur élite intellectuelle n'était pas au niveau de l'élite européenne, car elle accusait un retard sur tous les sujets face aux ingénieurs et aux militaires allemands. Le choix fut alors fait de tout réformer : l'école primaire (laïque, gratuite et obligatoire) et l'université recréée en 1871, avec comme symbole la Sorbonne rebâtie en 1889 pour le centenaire de la Révolution.

Aujourd'hui, la concurrence de l'enseignement supérieur et de la recherche ne se mesure plus avec l'Allemagne, l'Italie ou le Royaume-Uni, mais avec les grandes universités américaines, japonaises, australiennes ou indiennes.

---

49 « Ici et partout sur la terre », devise de la Sorbonne.

50 Régime politique qui gouverna la France entre 1792 et 1795 et qui fonda la Première République.

Ces évolutions marquantes de l'enseignement supérieur et de la recherche ont connu, depuis trente ans, en Europe, un certain nombre d'étapes. On retrouve notamment :

- Erasmus, créé en 1987, devenu Erasmus+, qui est sans doute l'une des plus belles réussites de l'Europe ;
- le processus de la Sorbonne et de Bologne<sup>51</sup>, qui a abouti au dispositif « LMD » (licence, master, doctorat) à la fin des années 1990 ;
- la stratégie de Lisbonne, en 2000, qui avait pour objectif de faire de l'Europe, et tout particulièrement de son économie, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010*<sup>52</sup> » ;

Cette dernière stratégie n'ayant pas eu les effets escomptés, il a alors fallu fixer, en 2010, un nouvel objectif pour l'Europe intitulé : « Europe 2020 ». On a alors parlé de « *croissance intelligente, durable et inclusive par l'innovation*<sup>53</sup> » avec pour objectif de consacrer 3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Europe à l'innovation et à la recherche.

La France n'a pas été à l'écart de ce mouvement : ont été promulguées une loi sur la recherche en 2006 pour encourager les établissements à se regrouper<sup>54</sup>, une loi sur l'autonomie des universités en 2007<sup>55</sup> et une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur et la recherche en 2013<sup>56</sup>. On voit bien le sens de tout cela : plus d'autonomie, plus de regroupement entre recherche et enseignement supérieur, plus d'échanges internationaux et également plus d'évaluations internationales.

Où en est-on aujourd'hui ? L'Europe est-elle encore un vivier formant des élites de niveau mondial ? L'enseignement supérieur et la recherche participent-ils à l'influence de l'Union européenne dans le monde ? C'est à toutes ces questions et à bien d'autres que nos invités vont essayer de répondre durant cette séance.

Je vous propose d'organiser ce débat en trois temps. En premier lieu, nous partirons de la situation actuelle, puis nous réfléchirons à la façon de former des élites et, enfin, nous nous demanderons si la recherche est un facteur d'influence dans l'Union européenne. La parole est à M. Rapp.

---

**Jean-Marc Rapp**

*Directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, ancien recteur de l'Université de Lausanne, ancien président de l'Association de l'université européenne (EUA), président du jury des initiatives d'excellence*

Je remercie le Conseil d'État d'avoir organisé ce cycle de conférences et de m'avoir invité à cette séance. Brièveté oblige, je ne pourrai pas argumenter en détail

51 Le processus de Bologne a pour objectif de mettre en place un espace européen de l'enseignement supérieur. <http://www.agence-erasmus.fr/page/Experts-de-Bologne>

52 [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm)

53 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm)

54 Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.

55 Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

56 Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.



constats et propositions, me réservant de les développer lors des discussions qui suivront. C'est du point de vue des universités européennes que je vais tenter de répondre à la question centrale de ce colloque : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ? Pour y répondre j'aborderai trois points : où se situent aujourd'hui les universités européennes ? Quels sont leurs principaux défis ? Enfin, quelles réponses apporter à ces défis ?

Pour traiter de ces questions, je m'appuierai sur mon expérience personnelle tout en m'inspirant de l'ouvrage récemment publié par mon collègue et ami Luc Weber, ancien recteur de l'Université de Genève, qui a consigné ses réflexions sur « L'université au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>57</sup> ».

Auparavant une précision s'impose : le périmètre européen pris en compte dans mon intervention va au-delà de l'Union européenne et englobe les quarante-six pays du processus de Bologne ; ce qui est logique compte tenu de son objectif de gérer et d'animer un « espace européen de l'enseignement supérieur ». Nous irons donc au-delà des limites de l'Union européenne pour y englober, par exemple, des États comme la Norvège, la Suisse ou le Royaume-Uni.

### **1. Comment situer aujourd'hui les universités européennes ? Quelles sont leurs réponses aux défis de l'enseignement et de la recherche ?**

En comparaison mondiale, les besoins en formation universitaire de base de la jeunesse européenne paraissent bien assurés : à s'en tenir au nombre d'universités par millions de jeunes, on en compte soixante-seize en Amérique du Nord, quarante-et-une en Europe, neuf en Asie et six en Afrique.

Du point de vue de la structure de l'enseignement universitaire, l'Europe a fourni des efforts d'harmonisation et de réforme considérables depuis le début de ce siècle avec le développement en une dizaine d'années – ce qui est court dans le temps universitaire – du processus de Bologne, officiellement inauguré à Budapest et à Vienne en 2010. Celui-ci a fait de l'espace européen de l'enseignement supérieur une réalité, et lui a donné beaucoup plus de cohérence et de lisibilité, pour les étudiants et les employeurs européens, ainsi qu'une visibilité internationale remarquable. Le processus de Bologne est une réussite qui impressionne et qui est à maints égards jalosé, notamment en Asie et aux États-Unis.

Du point de vue de la recherche, un avis assez largement répandu, fondé sur les quatre classements internationaux les plus connus (*Shanghai Jiao Tong*, *Times Higher Education*, *QS* et *CWTS Leiden*), évalue le nombre d'universités « de recherche » dans le monde à cinq cents sur les dix-huit mille établissements d'enseignement supérieur et de recherche recensés. Il convient de préciser que ce chiffre de dix-huit mille ne comprend que les établissements publics et privés sans but lucratif. Parmi ces cinq cents universités, une image contrastée se dessine :

- trois quarts des vingt-cinq institutions les mieux classées sont américaines, un quart est européenne ;

---

57 L. Weber, *L'université au XXI<sup>e</sup> siècle*, éd. Economica, Paris, 2015.



- sur les deux cents établissements les mieux classés, plus des quatre cinquièmes sont, à parité, américains et européens, et un cinquième est localisé en Asie et en Océanie ;

- depuis une décennie – et le mouvement va s'accélérer – on note la progression d'un certain nombre d'établissements asiatiques, ce qui n'est pas surprenant vu les immenses efforts consentis récemment par la Chine, la Corée du Sud, Singapour ou l'Inde.

Bien sûr les classements internationaux sont sujets à de nombreuses critiques, dans la mesure où ils sont très réducteurs par rapport aux missions de l'université, et partiellement biaisés en raison de leur choix des langues de publication, des types de publication et des domaines scientifiques couverts. Mais, s'ils ne peuvent pas fonder à eux seuls les choix stratégiques d'un pays ou d'une université, la cohérence globale de leurs résultats et leur large visibilité dans la communauté scientifique internationale, et au-delà, leur donnent un poids avéré. Ainsi, en dépit des critiques, un certain nombre de professeurs orientent leurs choix de carrière en lisant les classements, et beaucoup d'étudiants s'y réfèrent ainsi qu'un certain nombre de décideurs politiques. Ils donnent donc, pour l'Europe, la perception d'un certain déficit de réputation par rapport à ses concurrents nord-américains et bientôt asiatiques. Or en politique universitaire comme ailleurs les perceptions comptent.

Dans ce contexte, quelles sont les difficultés à relever ?

## **2. Quels sont leurs principaux défis ?**

Toutes les universités dans le monde sont soumises aux mêmes défis globaux constitués par :

- l'internationalisation, car la globalisation impose de penser et d'agir internationalement (recrutement des enseignants-chercheurs, des étudiants, collaborations en matière de recherche) ;

- la concurrence, de plus en plus importante et nombreuse, qui rend d'autant plus difficile, par exemple, la progression dans les classements. Si ces derniers représentent un moteur d'action et de réflexion d'un certain nombre d'établissements, ils s'avèrent aussi être un moteur difficile à manier. On retrouve ici ce que l'on appelle le « syndrome de la reine rouge »<sup>58</sup> qui veut que pour conserver sa position il faut courir de plus en plus vite ;

- l'accélération du progrès scientifique et technique ; et

- l'avènement de la société du savoir, qui requiert dans tous les pays de redoubler d'efforts pour augmenter le nombre de citoyens instruits et disposer de davantage de main d'œuvre qualifiée.

À ces défis globaux s'ajoutent, tout particulièrement pour la plupart des universités européennes, deux autres défis :

---

58 Hypothèse de la biologie évolutive selon laquelle « l'évolution permanente d'une espèce est nécessaire pour maintenir son aptitude suite aux évolutions des espèces avec lesquelles elle co-évolue ».



- la démographie et le taux de participation à l'enseignement supérieur : le taux de participation oscille entre 30 et 75 % en Europe selon les systèmes de formation, et notamment selon le degré de la formation professionnelle alternative. Ce taux, très élevé comparativement à d'autres régions du monde (Afrique, Inde) et ajouté au fait que les universités ne peuvent pas en général sélectionner leurs étudiants, fait que le phénomène de massification des universités est particulièrement aigu en Europe. En outre, le vieillissement de la population génère un besoin croissant de formation continue face auquel les universités doivent s'adapter ce qui, pour elles, constitue un défi incommode à relever par manque de flexibilité ;

- les ressources financières : en Europe, c'est en général le secteur public qui couvre l'essentiel des coûts de l'enseignement supérieur (75 % en moyenne), à l'exception de la Grande-Bretagne où, comme au Chili, en Corée du Sud, aux États-Unis ou au Japon, c'est le secteur privé qui intervient le plus (à hauteur de 65 %). Les universités européennes sont donc particulièrement exposées aux variations du niveau d'efforts des États pour l'enseignement supérieur et la recherche. Or, alors que les parts du produit national brut (PNB) des États européens consacrées au secteur tertiaire sont plutôt modestes en comparaison internationale<sup>59</sup>, la crise économique de 2008 a amené plusieurs pays, notamment d'Europe de l'Est et du Sud, à pratiquer des coupes budgétaires importantes<sup>60</sup> dans des crédits au départ dévolus à l'enseignement supérieur.

Les universités européennes sont ainsi prises en tenaille entre, d'une part, la nécessité d'être de plus en plus innovantes et internationales pour affronter efficacement la concurrence et, d'autre part, un contexte très tendu du point de vue du financement public.

### **3. Quelles sont les réponses à ces défis ?**

Dans un tel contexte, et si l'on veut que les universités européennes restent ou reviennent à la hauteur des enjeux de la compétition mondiale pour les talents, la recherche et l'innovation, il faut des réponses coordonnées ou au moins cohérentes des acteurs principaux. S'agissant des universités, de leurs réponses et de leurs besoins – ou de leur absence de réponse – découleront les choix politiques nationaux et européens.

#### *3.1. Les stratégies des universités*

Dans son ouvrage, Luc Weber<sup>61</sup> analyse de façon très pertinente six éléments de la stratégie que les universités devraient élaborer et mettre en œuvre pour répondre aux enjeux de la concurrence et de leurs ressources.

Bien que de portée tout-à-fait générale, cette liste vaut sans aucun doute pour les établissements européens. Elle contient les recommandations suivantes :

59 Pour l'enseignement supérieur : moins de 1,5 % du produit national brut (PNB) en France, Belgique, Autriche, Suisse, Allemagne, Italie, Espagne et Grande-Bretagne, mais plus de 2,5 % du PNB aux États-Unis, en Corée du Sud, au Chili et au Canada [chiffres issus des fiches de l'intervenant].

60 T. Estermann, E. Bennetot Pruvot, *Financially Sustainable Universities II*, éd. European University Association, Bruxelles, 2011 [réf. issue des fiches de l'intervenant].

61 L. Weber, *L'université au XXI<sup>e</sup> siècle*, op. cit.



- innover dans les missions, notamment dans les techniques, méthodes, et objectifs d'enseignement ;
- internationaliser les ressources humaines, c'est-à-dire principalement le recrutement des professeurs et des étudiants ;
- développer une culture de la qualité ;
- élargir les sources de financement ;
- rationaliser la gouvernance ; et
- renforcer l'aptitude à diriger (en anglais, « *leadership* »).

Le temps manque pour commenter chacun de ces points, aussi n'insisterai-je que sur quelques éléments cruciaux.

Le premier est précisément la nécessité de repenser la stratégie de l'établissement, son périmètre, sa mission. De cette éventuelle redéfinition découleront des choix d'alliance, de transfert ou de réduction d'activités, voire de regroupement ou de fusion. De tels choix peuvent être encouragés dans certains pays, comme la France et l'Allemagne, par des programmes nationaux, et peuvent être fructueux car l'expérience enseigne que les universités les plus dynamiques sont souvent celles qui sont le mieux soutenues.

Le second élément a trait au développement d'une véritable culture de la qualité propre à l'institution et en adéquation étroite avec sa mission. Il est essentiel à deux égards : en interne comme outil de mobilisation des ressources humaines, et en externe pour améliorer la perception de l'établissement et accroître son attractivité. J'insiste sur ce contrôle de la qualité : par-delà le contrôle externe de la qualité à des fins uniquement de contrôle, tels les classements, une véritable culture de la qualité interne doit être la première démarche.

Dans ce contexte, on constate que la mise en œuvre de ces recommandations dépend, dans une très large mesure, de l'autonomie concédée ou non à l'établissement. Celui-ci peut-il vraiment élargir ses sources de financement ? Est-il relativement libre dans ses procédures de recrutement de professeurs ou d'accueil de ses étudiants ? Peut-il réorganiser sa structure ou sa gouvernance en fonction de ses missions ? Ce sont autant de points qui demandent d'aborder les réponses possibles de l'État aux défis évoqués.

### 3.2. La réponse des États

En simplifiant, il me semble que la meilleure réponse des États européens, ou des collectivités régionales dans les États fédéralistes, serait de donner à leurs universités, à la fois, des moyens financiers à la hauteur de leurs tâches et une large autonomie. Plusieurs études ont, en effet, démontré que plus un établissement est autonome, plus le retour sur investissement de ses financeurs est élevé<sup>62</sup>. Cependant, il ne me paraît guère réaliste de croire à un accroissement important des enveloppes budgétaires des universités européennes ces prochaines années,

62 Cf. Ph. Aghion, M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell et A. Sapir, « Pourquoi réformer les universités européennes ? », in *Pyramides*, n° 14, 2007, pp. 95-112.





aussi souhaitable et même nécessaire que cela soit. À l'exception de quelques pays comme la France et l'Allemagne avec leurs programmes d'initiatives d'excellence, et les pays scandinaves ou la Suisse, la tendance européenne est bien à la baisse des dotations budgétaires ou, dans le meilleur des cas, à leur maintien. La raison en est sans doute que dans la compétition entre les différents secteurs de la politique publique tels que la santé, la sécurité et les transports, l'optique du « long terme » de l'enseignement supérieur et de la recherche soit à leur désavantage. De plus, la quote-part des États au produit national brut (PNB) peut difficilement être encore augmentée, la taille de certains États étant devenue un problème en soi.

Autrement dit, la perspective la plus réaliste consiste à espérer que les États européens s'efforceront, au moins, de donner à leurs universités le plus d'autonomie possible compte tenu de leurs choix politiques. L'Association européenne des universités (EUA)<sup>63</sup> a dressé, il y a quelques années, une cartographie assez détaillée de l'autonomie des universités sous ses différents aspects. Accessible sur le site Internet de l'EUA ([www.eua.be](http://www.eua.be)) et mise à jour, cette analyse peut servir de référence. Elle montre à quel point, par rapport à leurs concurrentes américaines ou canadiennes, beaucoup d'universités en Europe sont entravées dans leur liberté d'action, qui plus est sans que cela ne leur apporte une quelconque valeur ajoutée.

### *3.3. La réponse de l'Europe*

Globalement, les politiques conduites par l'Union européenne dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche tirent, à mes yeux, le meilleur parti des compétences que les traités laissent à l'Union. Ainsi « Horizon 2020 », le développement des programmes du Conseil européen de la recherche, l'agenda « modernisation des universités » de la Commission européenne, ou le soutien par celle-ci du classement U-Multirank des universités représentent-ils autant d'aspects positifs à relever et d'initiatives à soutenir et à développer. Le problème tient beaucoup plus au budget trop limité laissé à ce pan essentiel de la politique européenne qu'aux orientations de l'Europe qui sont à saluer.

On notera cependant que le processus de simplification des programmes européens de recherche, certes enclenché, devrait aller beaucoup plus loin encore. Notons également qu'au niveau européen l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation sont séparés et non pas regroupés au sein d'une seule et unique direction générale. Cela me semble dommageable, car ne permettant pas d'assurer une prise en compte plus globalisante et stratégique de ces domaines, comme ils le sont dans la plupart des ministères nationaux en Europe et ailleurs et au sein des universités. Plusieurs éléments capitaux pourraient ainsi être mieux pris en compte et de façon plus cohérente, comme par exemple l'idée que la première valorisation de la recherche est l'enseignement.

## **Conclusion**

Je souhaiterais revenir sur l'idée de cohérence que j'ai évoquée précédemment tant elle me paraît essentielle. Le risque existe, en effet, que parmi les acteurs

---

<sup>63</sup> Organisation représentant les universités et les conférences nationales des présidents d'université de quarante-sept pays européens.



européens certains profitent des efforts des autres pour diminuer le leur. On l'a vu par exemple avec le développement des programmes de recherche européens qui a pu servir de prétexte à la stagnation ou au recul de certains programmes nationaux. Si l'Europe souhaite réellement jouer un rôle moteur dans une économie mondiale de la connaissance – et elle le peut –, ses membres doivent agir de façon concertée pour soutenir résolument les institutions qu'ils ont eux-mêmes créées, à savoir les universités, et qui sont porteuses de leur avenir.

---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup M. le Président. Avant de passer la parole à Mme Guillou et au commissaire européen Moedas pour qu'ils réagissent, je reviens sur un point en particulier. Parmi les six éléments que Luc Weber énonce pour une bonne stratégie des universités, je n'ai pas retrouvé un élément dont j'avais cru comprendre l'importance : l'idée que pour que les universités réussissent à la fois, dans les classements et dans les jurys des initiatives d'excellence, il fallait les fusionner. Est-ce vrai ? Car ce n'est pas un élément consacré par Luc Weber, mais c'est ainsi que les choses ont été ressenties en France.

---

**Jean-Marc Rapp**

*Directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, ancien  
recteur de l'Université de Lausanne, ancien président de l'Association de  
l'université européenne (EUA), président du jury des initiatives d'excellence*

Je vais apporter une réponse européenne à une perspective franco-française. Une des caractéristiques du système français est sa double fragmentation de la recherche entre les organismes de recherche et les universités, d'une part, et entre les universités et les grandes écoles, d'autre part. Cette double fragmentation est, certes, partagée avec d'autres pays comme l'Allemagne (dans une moindre mesure), mais elle reste une spécificité française. La seconde spécificité est la fragmentation de l'enseignement entre grandes écoles, IUT et universités. C'est un phénomène que l'on ne retrouve pas dans la très grande majorité des quarante-neuf systèmes européens. C'est même un système exceptionnel. Donc, au fond, ce n'est pas tant la fusion ou le regroupement qui importe, mais la réunion de l'enseignement et de la recherche au sein d'un établissement ou d'un ensemble d'établissements, selon le modèle de Humboldt du XIX<sup>e</sup> siècle. Cela fut, je le rappelle, la clé du succès des universités américaines. En fondant leurs universités à partir (principalement) du XVIII<sup>e</sup> siècle, les Américains ont en réalité procédé à un « copié/collé » du modèle de Humboldt : ils ont fait de leurs universités le lieu de la recherche et de l'enseignement. Lorsque les jurys, sur mandat d'un gouvernement, insistent sur cette réunification de l'enseignement et de la recherche, ils préconisent en réalité de recourir aux conditions qui ont été couronnées de succès dans certains pays.



---

**Marion Guillou**

*Présidente d'Agreenium, ancienne présidente du conseil d'administration de l'École polytechnique, ancienne P-DG de l'INRA*

Je vous remercie pour le beau panorama que vous venez de dresser, mais les six éléments proposés par Luc Weber m'interrogent.

Ma première remarque est la suivante : on ne parle pas de l'adéquation des formations dispensées aux demandes ou aux besoins de formation ; or ces derniers me paraissent un des éléments utiles pour établir les stratégies des universités. Luc Weber évoque continuellement la notion de « gouvernance », mais avant d'établir la gouvernance, il faut clarifier le sens du projet : pourquoi faire ? Pour qui ? Pour quelle société ? Et dans ce cadre, comment devons nous former ? Avec le numérique, les modes de formation vont complètement changer. La génération de nos enfants ne va très certainement pas apprendre comme nous. Autrement dit, ne faut-il pas, au lieu de réduire la formation à la *transmission* des résultats de la recherche, considérer qu'il s'agit d'un métier en soi ? Or certains des échecs actuels viennent sans doute du fait que l'on ne porte pas assez d'attention à la qualité de la formation ; formation que le plus souvent l'on n'évalue pas. Dans les établissements d'enseignement supérieur – universités, écoles, que l'on soit en Suisse, en Allemagne ou ailleurs, et quelle que soit la diversité de systèmes –, l'objectif est celui de la *qualité de la formation dispensée*. Désormais, dans de nombreux établissements, l'avis des étudiants sur leurs enseignements est sollicité. Les débouchés des formations et l'employabilité des étudiants sont souvent pris en considération. Je suis étonnée que Luc Weber ne mentionne pas ces facteurs. Il nous faut rappeler que la finalité première des établissements d'enseignement supérieur est de transmettre des savoirs et de former.

Ma seconde remarque porte sur le modèle économique actuel – que vos chiffres illustrent parfaitement. Il est fréquent que ce soient les pouvoirs publics qui financent tout ou partie de la formation supérieure dans les pays européens. Je ne connais pas la situation précise des autres pays européens quant aux bénéficiaires de ces systèmes, mais il y a en France de très bonnes études sur le sujet. Globalement, ceux qui profitent des filières longues sont les personnes issues des catégories socioprofessionnelles supérieures (CSP+) ; et ne pas faire payer de droits d'inscriptions dans l'enseignement supérieur revient donc à avantager une population déjà favorisée. Ne faudrait-il donc pas oser briser le tabou – car c'en est un en France – et rendre les études supérieures payantes en développant parallèlement l'octroi de bourses ? C'est-à-dire faire en sorte que ces droits d'inscription ne deviennent pas une barrière pour qui que ce soit. Ce système nouveau serait sans doute plus juste socialement et donnerait des moyens supérieurs à l'enseignement supérieur.

En résumé, nous sommes d'accord pour dire qu'enseignement et recherche sont totalement liés, mais l'enseignement supérieur ne vise-t-il pas la formation – et ne faut-il pas réfléchir aux objectifs et aux ressorts de la formation ? Et ne sommes-nous pas coincés par le modèle économique actuel ?

---

**Jean-Marc Rapp**

*Directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, ancien recteur de l'Université de Lausanne, ancien président de l'Association de l'université européenne (EUA), président du jury des initiatives d'excellence*

J'avoue avoir résumé de façon très lapidaire les idées de mon collègue, et ne pas avoir restitué fidèlement les dizaines de pages qu'il consacre à répondre à votre première question sur les finalités de l'enseignement, son évaluation et son importance. Dans l'expression « *innover dans les missions* », il y a en réalité tout un chapitre sur l'enseignement qui concerne la proportion entre le numérique et le présentiel, les « *MOOC* »<sup>64</sup>, l'enseignement à distance, les cours de masse, la réponse – ou l'absence de réponse – à certains pays ou aux besoins de certains pays par cette technique, et le fait également que soit assez développée l'idée de mesurer la qualité de l'enseignement, non seulement auprès des étudiants présents – aspect très répandu dans beaucoup de pays européens –, mais aussi et surtout auprès des étudiants récemment diplômés<sup>65</sup>. Les enseignements les plus pertinents que l'on puisse obtenir se trouvent ainsi dans les questionnaires que l'on envoie à ceux qui ont fréquenté l'université ou l'école dans les deux, trois, quatre ou cinq ans qui précèdent pour savoir ce qu'ils en ont gardé, ce qu'ils ont perdu, ce qu'ils auraient changé, etc. Cette réflexion est donc absente de mes propos, mais présente dans l'ouvrage de Luc Weber.

Sur votre deuxième réflexion : lorsque l'auteur parle d'élargir les sources de financement, il évoque de façon pudique la question du financement des universités, qui regroupe les sujets du mécénat, du parrainage publicitaire (« *sponsoring* »), des contrats de recherche, etc., et qui renvoie à des aspects fiscaux pour lesquels la France figure parmi les très bons élèves européens. En effet, l'un des mérites du système fiscal français est précisément d'encourager la recherche et les contrats des entreprises. Du point de vue des droits d'inscriptions – qui sont effectivement un tabou –, une réflexion assez élaborée dans le livre de Luc Weber fait écho, dans un chapitre, à un auteur que l'on n'aime pas trop citer : Tony Blair. Dans les mémoires de ce dernier, en effet, figure un chapitre complet sur l'université, assorti d'un argumentaire extrêmement solide sur pourquoi et comment introduire des droits d'inscriptions, et comment organiser un système de prêts. Je recommande cette lecture, même aux détracteurs de M. Blair.

---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

M. le commissaire européen, souhaitez-vous réagir à ce qui a été dit ?

---

64 Cours en ligne ouverts et massifs (CLOM, en anglais MOOC : *Massive Open Online Courses*).

65 Idée que l'on retrouve notamment dans les politiques de qualité recommandées par l'Association européenne des universités (EUA). Cf. le site Internet : [www.eua.be](http://www.eua.be)

Je souhaiterais vous faire part d'une anecdote. En 1992, jeune étudiant dans la meilleure école d'ingénieurs du Portugal, j'ai décidé de voyager pour faire quelque chose de différent. J'ai fait part à mes professeurs de ma volonté d'intégrer le programme, l'École nationale des ponts et chaussées étant prête à m'accueillir en France. Leur réaction a été totalement négative : « *Que va-t-il faire en France ? Pourquoi ne finit-il pas ici ses études ? Pourquoi vouloir partir ?* » J'ai donc dû les convaincre pendant des mois que cette démarche serait un atout pour moi. Cette réticence, je la vois encore beaucoup dans la culture universitaire, même si elle est plus atténuée qu'en 1992. Elle se retrouve dans la culture du cloisonnement dans une discipline, un département, ou une université, et dans la réticence à s'ouvrir au monde.

Je pense qu'il faut changer cette culture. C'est l'un des points sur lequel nous devons faire un énorme effort en Europe pour aller vers une démarche d'ouverture. Aujourd'hui, bien heureusement, tout cela a changé. Cependant, je constate pour avoir voyagé dans plusieurs pays européens que nous n'avons pas encore, dans toute l'Europe, cette volonté de recruter des élèves venus d'autres pays, de pratiquer des échanges ouverts à tous les élèves des universités. D'ailleurs, quel est le pourcentage des professeurs étrangers dans les universités en France ? C'est une question essentielle. Selon moi, une université devrait compter au moins 50 % de professeurs étrangers si elle veut être ouverte au monde, si elle veut comprendre le fonctionnement universitaire d'autres parties du monde. Il y a encore énormément de résistance envers cette ouverture. Or celle-ci est essentielle, à la fois pour monter dans les classements internationaux (« *rankings* ») et pour le futur.

Pour revenir sur la perception de M. Rapp, je la trouve bien plus négative que ce qu'est l'Europe en réalité. Dans les années 1990 une expérience a été réalisée aux États-Unis : il était demandé aux Américains quelle était leur perception de la meilleure faculté de droit des États-Unis. Parmi les dix premières se trouvait la faculté de droit de... Princeton, alors même que Princeton n'a pas de faculté de droit ! Pour revenir à l'Europe, je pense que l'on a toujours ce sentiment d'une perception négative à son égard – c'est « l'effet de halo<sup>66</sup> » –, ce que l'Europe devrait davantage combattre. Si nous regardons les chiffres, nous avons deux millions de chercheurs en Europe ; nous produisons plus de recherche que tous les autres pays et 34 % des publications mondiales sont publiées en Europe. Les professeurs américains que j'ai pu rencontrer rêveraient tous d'obtenir une bourse du Conseil européen de la recherche, tant ils considèrent qu'il s'agit là du meilleur moyen de faire avancer la recherche tout en jouissant d'une grande liberté. Puisqu'il n'y a pas ce genre de bourse aux États-Unis, beaucoup viennent en Europe : dix-huit parmi les dernières bourses accordées l'ont été à des chercheurs venant des États-Unis.

---

66 L'effet de halo (également appelée effet de notoriété ou effet de contamination) se réalise lorsqu'une impression sélective influe sur la perception générale d'une situation, qui va être évaluée dans sa globalité dans le sens de la première impression, favorable ou défavorable.



Ce qu'il manque à l'Europe, c'est la capacité de défendre, de mieux « vendre » son image de marque (le « *branding* » européen). J'étais récemment en Afrique du Sud, où un chercheur, faisant une présentation de sa recherche, répétait sans cesse qu'il avait eu de l'argent de la fondation Bill & Melinda Gates<sup>67</sup>, sans jamais dire qu'il avait reçu beaucoup plus d'argent de la part de la Commission européenne dans le cadre du programme « Horizon 2020 ».

J'aimerais terminer sur une bonne nouvelle : le 14 septembre 2016 nous avons fait une proposition pour le budget européen d'« Horizon 2020 » afin qu'il soit porté à plus quatre cents millions d'euros jusqu'à fin 2020.

---

### Jean-Marc Rapp

*Directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, ancien recteur de l'Université de Lausanne, ancien président de l'Association de l'université européenne (EUA), président du jury des initiatives d'excellence*

Merci pour cette excellente nouvelle qui va réjouir l'ensemble de la communauté universitaire ! Très succinctement, la résistance à la mobilité ou la perspective trop « locale » est en effet toujours actuelle. Néanmoins, je souhaiterais nuancer votre propos.

Les pays qui accueillent le plus de professeurs étrangers sont de petits pays n'ayant pas de bassin de recrutement suffisant et qui, par la force des choses, se tournent vers l'étranger. Ils ont donc peu de mérite, car c'est une question de survie. C'est le cas en Suisse, en Autriche ou dans les pays scandinaves. Par comparaison, en Angleterre, en Allemagne, en France ou en Italie, les taux sont de 97 à 99 % de professeurs locaux. Plus important que la nationalité – qui ne devrait pas interférer –, il me semble nécessaire de recruter des académiciens ou des chercheurs qui n'ont pas fait leur doctorat dans l'université qui embauche. C'est pourquoi les universités qui veulent véritablement être compétitives sont attentives à ce que la plupart des intervenants qu'elles recrutent proviennent de l'extérieur ou, à défaut d'avoir effectué leur doctorat dans un autre établissement, qu'ils aient réalisé des séjours à l'extérieur. Cet aspect d'internationalisation du corps professoral reste véritablement, pour moi, l'aspect fondamental.

Mais il ne faut pas oublier que le diable se cache parfois dans les détails. Souvent les étudiants ont des difficultés à faire reconnaître leur parcours – et l'anecdote que vous avez citée est éloquent. En ce cas, une méthode extrêmement simple et peu onéreuse est tout simplement de dire aux étudiants qui souhaitent partir qu'aller étudier un semestre ou une année dans un pays qui pratique une langue étrangère leur donnera une chance supplémentaire de réussite aux examens. Cela offre une bonne motivation aux étudiants qui manquent de confiance en eux et/ou sont peut être moins brillants académiquement. *In fine*, cette expérience à l'étranger ne peut qu'être bénéfique pour eux et leurs employeurs, et donc pour leur avenir. C'est une méthode certes un peu libérale que de vouloir faciliter ce type de séjour, mais à mon avis intelligente globalement, car les étudiants qui font

<sup>67</sup> Fondation collaborant avec des ONG et finançant des projets afin de résoudre des problématiques d'ordre humanitaire.

cet effort reviennent généralement meilleurs. En tout cas, c'est le pari que font les universités en assouplissant leurs règles académiques.

---

### **Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

Mme Guillou, vous qui avez beaucoup voyagé en Europe, en Inde et en Chine, pouvez-vous nous dire pourquoi il faut former des élites, et surtout comment peut-on les former ?

---

### **Marion Guillou**

*Présidente d'Agreenium, ancienne présidente du conseil d'administration de  
l'École polytechnique, ancienne P-DG de l'INRA*

Je voudrais remercier le Conseil d'État, en particulier Mme de Saint Pulgent, de cette opportunité de dialoguer sur ces questions importantes avec un public dont j'ai vu qu'il était extrêmement informé et divers, en spécialité comme en origine.

Mon parcours professionnel m'a permis de bien connaître l'École polytechnique et de chercher à la faire progresser pendant cinq ans avant d'être présidente d'Agreenium<sup>68</sup>. J'ai en outre eu la chance d'exercer deux mandats au sein du conseil d'administration de la Fondation Sciences-Po et de travailler au sein d'une université. C'est cette expérience qui m'a conduit à réfléchir sur la nature et sur la qualité de l'enseignement supérieur.

#### **1. L'existence de plusieurs types d'élites**

Au préalable, il me faut rappeler qu'il paraît dangereux de parler des élites comme d'une caste. À l'École polytechnique, j'avais demandé à la direction et au corps professoral de ne plus accueillir les élèves par la phrase suivante : « *ça y est vous faites partie de l'élite !* ». Ce n'était pas un aboutissement mais un début : ils avaient accès à des connaissances plus approfondies et pouvaient développer leurs savoirs scientifiques et leur savoir-être, se sentir responsables.

Quand on parle d'élites, le pluriel est important. En effet, les élites sont multiples : il y a des élites culturelles, des élites politiques – surtout depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, plus précisément depuis l'élément révélateur qu'a été la défaite de Sedan en 1870<sup>69</sup> –. Aujourd'hui, l'on parle davantage d'économie de la connaissance et d'élite socio-économique. Celle-ci cohabite avec des élites scientifiques, des élites de *managers*, des élites qui détiennent le « *soft power* » – c'est-à-dire des gens d'influence.

---

68 L'institut agronomique, vétérinaire et forestier de France dont 14 membres sont des écoles et universités.

69 Défaite française majeure lors de la guerre franco-prussienne qui entraîna la chute du Second Empire.

## 2. L'importance de former des élites

Pourquoi s'intéresser aux formations des élites ? C'est d'abord parce que, pour un pays, former une partie des élites mondiales constitue une part de son attractivité et de son image, donc une part de son influence. Lorsque nous répondons aux demandes de formation venant des continents qui nous entourent, c'est certainement pour partager des connaissances, mais aussi pour partager une certaine culture, une certaine forme d'approche du monde.

En outre, certains mettent en avant les effets directs sur l'économie et l'emploi de la qualité de leurs formations et des étudiants formés. Il paraît que Stanford a ainsi contribué à créer cinq millions quatre cent mille emplois – je salue cette performance, bien que je ne sache pas comment elle a été évaluée –, et l'Institut de technologie du Massachusetts (MIT) trois millions trois cent mille emplois. Plus modestement, j'ai pu mesurer que l'École polytechnique, ces cinq dernières années, a permis la création de cent soixante-seize jeunes pousses (« *start-ups* »). Ainsi, former des élites permet à un État d'avoir un rayonnement socio-économique.

Former des élites a aussi un effet important à l'échelle d'un établissement. Dans nos domaines, la science est un sport collectif. La qualité des étudiants crée une sorte de cercle vertueux. Sur ce point, une étude extrêmement intéressante réalisée par le professeur Azoulay<sup>70</sup>, sur plus de dix mille scientifiques des sciences de la vie aux États-Unis, a montré qu'ils étaient prêts à une mobilité prioritairement pour rejoindre un lieu où se trouvent des pairs qui sont excellents et pour travailler dans un cadre au sein duquel ils vont se sentir stimulés. La qualité attire la qualité.

## 3. Pour former les élites, il y a plusieurs modèles

Alors qui forme les élites? Les classements internationaux ont cherché à mettre en avant les « meilleurs » établissements d'enseignement supérieur, conférant de fait une attractivité internationale certaine aux champions ainsi désignés auprès des meilleurs étudiants et enseignants-chercheurs ; mais ils ont adopté des grilles très diverses, certains privilégiant la qualité des productions scientifiques, d'autres celle des débouchés professionnels, pour établir leur palmarès.

Il y a tout d'abord le plus connu, le *classement de Shanghai*<sup>71</sup>. Il utilise notamment les données relatives aux productions scientifiques des personnels de l'université, issues du *Web of Science*<sup>72</sup>, registre international des publications scientifiques. Le classement de Shanghai est devenu un outil de mesure auquel tout le monde se réfère. Il mesure essentiellement les performances en matière de recherche, à l'exception d'un élément comptabilisant les élèves ayant obtenu un prix Nobel ou une médaille Fields : il s'agit donc d'un classement d'« universités-phares » qui distingue, par exemple, l'université de Harvard ou des universités chinoises

70 P. Azoulay, « Superstar Extinction », in *Quarterly Journal of Economics*, 125(2), pp. 549-589, 2010 (avec J. Graff Zivin and J. Wang) ; et « Incentives and Creativity : Evidence from the Academic Life Sciences », in *RAND Journal of Economics*, 42(3), pp. 527-554, 2011 (avec G. Manso and J. Graff Zivin).

71 Classement des principales universités mondiales, établi par des chercheurs de l'université Jiaotong de Shanghai (Chine).

72 Service d'information universitaire en ligne produit par la société *Institute for Scientific Information*.





de grande taille, qui disposent de moyens très importants, et qui sont à la fois des symboles et des producteurs de publications nombreuses.

Bien sûr, d'autres classements ont essayé d'intégrer certains critères relatifs à la formation ; mais de telles études nécessitent un travail d'enquêtes sur mesure qui, forcément, prête le flanc à la critique. Les critères utilisés évaluent les débouchés, la qualité de l'enseignement, le profil international, la réputation auprès des employeurs mondiaux, etc. On peut ainsi évoquer le classement du *Times Higher Education*<sup>73</sup> (THE). Celui-ci a le mérite d'évaluer les débouchés professionnels et ce que les employeurs pensent de la formation. De sorte que les résultats sont complètement différents de ceux du classement de Shanghai. Pour le THE, des établissements de taille assez modeste arrivent en tête du palmarès. À titre d'exemple, l'on retrouve Caltech – environ neuf mille étudiants –, devant Oxford, Stanford et Cambridge.

La place de certains établissements français dans l'élite des établissements mondiaux ainsi désignée est alors enviable. La spécialisation est une option qui peut s'avérer gagnante. Ainsi, si l'on se base sur le classement du *Financial Times*<sup>74</sup>, quelques écoles françaises de management et de commerce sont tout à fait excellentes. Notons qu'apparaît également un classement international sur... l'ensemble des écoles de modes et de *design* – dont les critères, que je ne connais pas, sont sans doute assez éloignés de ceux du classement de Shanghai !

Ces classements ont de fait un effet d'entraînement ; la qualité attirant la qualité, ils contribuent à rendre encore plus attractifs les premiers du classement et donc à leur conférer un rôle de formation des élites : élites scientifiques ou élites socio-économiques.

#### **4. Pour un établissement, comment faire ?**

En me référant à ma propre expérience, les points importants à développer me semblent les suivants.

- Réinterroger très périodiquement les besoins de la société, des employeurs et anticiper les besoins futurs. Ainsi, à l'École polytechnique, nous avons institué un dialogue permanent avec les employeurs pour réfléchir aux transformations à susciter. Autre exemple : lorsque le Sénégal a demandé à Agreenium de créer une nouvelle université, nous avons cherché à identifier les besoins actuels et futurs du milieu (étudiants, enseignants et chercheurs), et de la société. C'est à partir des réponses à ces questions – et non pas de la volonté de tel enseignant de dispenser son cours – que nous avons créé vingt-neuf licences . Du succès de leur positionnement et de leur contenu viendra leur attractivité.

- Recruter les bons étudiants. Sous l'effet du cercle vertueux évoqué précédemment, avoir de bons étudiants est très attractif. Vous avez sans doute, pour un certain nombre d'entre vous, enseigné ou cherché ; et avoir à ses côtés un jeune qui

<sup>73</sup> Journal mensuel britannique spécialisé dans le domaine des études supérieures, connu pour son palmarès annuel des universités publié depuis novembre 2004.

<sup>74</sup> Quotidien économique et financier britannique, qui propose un « *top ranking* » des formations dans les domaines de l'économie, des finances et du commerce.



vous dérange par ses étonnements et sa curiosité, qui vous stimule, est idéal pour progresser. Derrière cela se cache bien entendu une sélection rigoureuse. À titre d'exemple, le taux d'admission annuel à Caltech est d'environ 9 %. Autre point important : l'internationalisation du recrutement qui crée de la diversité et de l'ouverture d'esprit. Bien sûr, lorsque vous vous trouvez sur un tout petit vivier national la nécessité est grande de recruter à l'international pour rester dans les meilleurs mondiaux.

- Développer la qualité de la science. Elle est complètement imbriquée avec la qualité du corps professoral dans les établissements tels que l'École polytechnique. De cela découle le besoin de mutualisation scientifique entre établissements pour obtenir une masse critique, davantage de moyens et des outils performants (par exemple en physique ou en biologie).

- Promouvoir un modèle économique permettant de rémunérer correctement les enseignants et d'attirer les meilleurs éléments. Les financements publics sont les sources de financement les plus évidentes en France, mais l'on peut aussi penser aux droits d'inscription dans certaines filières, aux contributions des anciens élèves, à la formation continue, aux contrats avec les entreprises, etc.

- Améliorer l'attractivité et la visibilité. De plus en plus d'étudiants étrangers consultent les classements internationaux. Par exemple au Canada, les étudiants souhaitant aller à l'étranger ont à leur disposition un descriptif des établissements selon les critères d'attente des étudiants – pour l'université universaliste, ce sera Shanghai ; pour l'école spécialisée, ce sera HEC, etc. –, chacun ayant son outil de comparaison. Un collègue me disait : « *il faut se regarder comme les autres nous regardent* ». Il faut se demander comment quelqu'un de mobile et qui a le choix nous regarde. Il faut donc accepter que les outils de mesure externes soient pris en compte. Mais il est nécessaire de bien les caractériser pour savoir comment les interpréter et donc les utiliser.

- Définir clairement les objectifs pédagogiques. Former, c'est faire beaucoup plus qu'enseigner. Le savoir, le savoir-faire partagé, le savoir-être, le travail en équipe, l'ouverture au monde sont autant d'expériences formatrices. La place de la créativité est également importante. C'est même un véritable sujet dans les écoles d'ingénieurs. Il s'agit de faire en sorte que les disciplines développant la créativité complètent les enseignements plus formatés que l'on a tendance à dispenser. À l'École polytechnique, nous veillons de plus au contenu de l'année de service militaire ou civil. Les stages civils se font dans des associations humanitaires, dans des lycées de ZEP<sup>75</sup>. Ce sont des stages qui décentrent les étudiants et les obligent à s'occuper des autres. D'ailleurs, les étudiants apprennent largement autant sur eux-mêmes qu'ils n'apportent aux autres.

La Ligue européenne des universités de recherche<sup>76</sup> (LERU) précisait, en 2010, que « *c'est de talent plus que de technologie dont la société a besoin de la part des universités* ». La recherche est sans aucun doute une composante importante

75 Zones d'éducation prioritaires.

76 Réseau européen d'universités axées sur la recherche (<http://www.leru.org/index.php/public/home/>).



de la mission des universités et des écoles, mais n'oublions pas de prendre prioritairement en compte la formation. Pour avoir travaillé au sein d'une grande université, j'ai pu y mesurer la difficulté de former chacun des étudiants de manière adéquate. Le commissaire européen Moedas en a aussi fait l'expérience : le fait que son professeur tenta de le dissuader de partir à l'étranger est l'illustration de la tentation pour un professeur de garder un bon étudiant, pour lui faire faire une bonne thèse dans son laboratoire.

## 5. Pour un État, comment conduire une politique incitative ?

Un travail extrêmement intéressant a été financé par l'Union européenne avec des études de cas relatives aux politiques publiques conduites par douze États, conscients que la concurrence était internationale et qu'il fallait trouver des moyens pour garantir l'attractivité de leurs systèmes d'enseignement supérieur.

S'agissant de la France, j'ai eu l'immense privilège, en 2009, de faire partie de la Commission Juppé-Rocard<sup>77</sup> qui a réfléchi sur les investissements d'avenir pour l'enseignement supérieur. Nous avons proposé en priorité de financer des projets « d'excellence », et donc – sujet tabou à l'époque – d'accepter la différenciation des financements selon la qualité en présence. Le dogme du traitement égalitaire avait conduit à multiplier des filières sans débouchés pour les étudiants et à peiner à conserver des enseignants de très bon niveau dans certaines filières.

Ainsi, le message le plus utile que nous avons émis est que, pour favoriser l'excellence universitaire, il faut accepter que certains reçoivent des dotations supérieures sur une base objective et compétitive avec des critères affichés. Selon moi, la *spécialisation* et la *différenciation* sont des clés utiles pour les pays qui n'ont pas les moyens d'avoir des universités comme Harvard – qui dispose de fonds de dotation de plusieurs milliards de dollars. Ce sont là deux moyens pour continuer à former les élites mondiales ou à participer à leur formation.

Les lois récentes relatives à l'enseignement supérieur, lorsqu'on les relie entre elles, marquent une certaine continuité. La loi « LRU »<sup>78</sup> de 2007 a ouvert la porte à l'autonomie des universités, même s'il ne s'agit pas d'une pleine autonomie ; l'initiative IDEX<sup>79</sup> de 2011 a eu pour objectif de créer des pôles pluridisciplinaires d'excellence en consacrant vingt-deux des trente-trois milliards dévolus aux investissements d'avenir à l'enseignement supérieur et à la recherche ; l'IDEFI<sup>80</sup> a permis de labelliser et de financer de nombreux projets numériques. Agreenium a ainsi été sélectionné pour créer « Agreencamp », université numérique en agro-biosciences. Le premier cours en ligne sur l'agro-écologie a rassemblé douze mille étudiants de quatre-vingt dix-sept pays ! Quel enseignant ne rêve pas de ce genre de diffusion ? Enfin, la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a permis de mieux appréhender la dimension

77 Commission présidée par les anciens Premiers ministres Alain Juppé et Michel Rocard chargée d'identifier des axes prioritaires d'investissement d'avenir. La commission a remis son rapport au Président de la République en novembre 2009.

78 Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

79 Initiative d'excellence faisant partie des investissements d'avenir, dont le but est de créer en France des ensembles pluridisciplinaires d'enseignement supérieur et de recherche de rangs mondiaux.

80 Initiatives d'excellence en formations innovantes.



géographique et territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche, en développant des logiques de sites intégrés à l'environnement économique et au développement régional.

L'on retrouve donc là une vraie logique de progression, dans un milieu pourtant réputé difficile. Paradoxalement, les milieux de la recherche et de l'enseignement supérieur ne sont pas plus faciles, ni plus difficiles, à faire bouger que les autres. Transformer une organisation de recherche ou de formation est compliqué, quel que soit l'endroit où elle est implantée. Il faut avant tout donner un sens au changement : en co-construire les modalités et créer de la confiance pour la conduite du processus. Ainsi sommes-nous actuellement engagés dans une transformation réelle du système de recherche et d'enseignement supérieur en France.

### **Conclusion**

Pour conduire cette transformation, il ne faut surtout pas tout réduire à un modèle unique. Certes, le classement de Shanghai est intéressant et fortement pris en considération dans le monde, mais il ne s'applique pas à tous les modèles. Nous risquons de perdre des modèles d'excellence et des modèles de formation de l'élite si nous essayons tous de nous aligner sur Shanghai. En Suisse, le voisin direct de l'université de Lausanne, l'EPFL<sup>81</sup>, a connu une progression fulgurante ces dernières années. Il faudrait ainsi pouvoir permettre à des « EPFL » de prospérer aux côtés de modèles plus universitaires et pluridisciplinaires, car ces modèles répondent à certains besoins de la société.

Il faut donc poursuivre cette évolution, avec deux objectifs simultanés au niveau français :

- couvrir l'ensemble des formations nécessaires pour les différents types d'étudiants et de besoins de la société ;
- jouer de nos atouts et accepter la différenciation, car nous avons tous des atouts et des handicaps.

M. Rapp évoquait l'exemple de la Suisse, pays pour lequel la taille est sans doute un handicap. Mais ce handicap a été surmonté de manière extraordinaire par une ouverture réussie à l'international. En France, nous avons d'autres handicaps : la langue française peut paraître pour certains un frein au rayonnement international et à la compétitivité vis-à-vis notamment des pays anglophones. Transformons cela en atout : il y a des millions de personnes francophones, bientôt sept cents millions grâce au continent africain. Je suis confiante aujourd'hui sur notre capacité collective à réussir dans ce contexte exigeant et compétitif.

---

81 École polytechnique fédérale de Lausanne.



---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup. Vous qui avez l'expérience de l'Asie, quelle est la perception de ce continent sur la formation des élites par rapport à ce que vous nous avez décrit ?

---

**Marion Guillou**

*Présidente d'Agreenium, ancienne présidente du conseil d'administration de  
l'École polytechnique, ancienne P-DG de l'INRA*

Je connais mieux la Chine où je vais régulièrement, car je suis membre du Conseil consultatif de l'Académie des sciences agronomiques de Chine depuis 2009. La notion d'élite y est très claire et existe de manière très forte dans les lieux que je connais. Ce sont des lieux agronomiques, mais je pense que si cela existe dans nos disciplines, qui ne sont pas les plus compétitives au niveau mondial, cela doit exister de manière encore plus prononcée dans les disciplines classiques des sciences médicales ou autres. Il existe en Chine un énorme sens de la compétition. Les étudiants travaillent d'arrache-pied. Pour les doctorants et les jeunes chercheurs que j'ai rencontré, il n'y a pas de vacances. Il faut avoir publié un ou deux articles dans une des revues majeures internationales pour ne pas se faire remercier par l'établissement au bout de deux ans. Les Chinois ont donc pris en compte la formation de l'élite et ont fait leur la notion d'excellence. C'est pour cela que le classement de Shanghai fut créé, le Parti communiste chinois soutenant ce mouvement vers l'excellence et les lieux d'excellence.

Pour répondre au commissaire européen Moedas quant à sa remarque sur notre défaitisme collectif, c'est peut-être parce que nous avons une civilisation plus ancienne que nous sommes plus critiques.

En Chine, une enquête effectuée sur des parents chinois<sup>82</sup> a montré que 27 % d'entre eux souhaiteraient envoyer leur enfant étudier en France. Il me semble que c'est là un fait intéressant, sachant que cela nécessite d'accepter la difficulté de la langue.

---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup. M. le commissaire européen, avez-vous une réaction à ce qu'a dit Mme Guillou ?

---

82 Etude HSBC de l'Institute of Higher Education (<http://www.hsbc.fr/1/2/education>).

---

**Carlos Moedas**

*Commissaire européen à la recherche, science et innovation*

J'aurai une réaction puis une question. Vous avez parlé d'Harvard. J'ai eu l'occasion d'y étudier pendant deux ans et je me souviendrai toujours que le recteur disait aux nouveaux arrivants : « *vous rentrez ici, vous vous regardez les uns et les autres et vous pensez être dans les 20 % des étudiants les moins bons à avoir été admis. Notre mission est qu'à la fin vous ayez la sensation d'être dans les 20 % meilleurs* ». Cette notion de créer de la confiance en soi pour former les élites est essentielle. Je pense à cet égard que les élites européennes en manquent parfois. Elle peut certes exister en excès du côté américain, mais je pense qu'entre les deux attitudes il existe un point d'équilibre à atteindre. J'aimerais avoir votre réaction sur les élites, la confiance en soi et la façon dont vous abordez ces questions dans les écoles françaises.

---

**Marion Guillou**

*Présidente d'Agreenium, ancienne présidente du conseil d'administration de l'École polytechnique, ancienne P-DG de l'INRA*

Je confirme vos propos. Lorsque nous interrogeons les universités américaines chez qui nous envoyions nos étudiants polytechniciens, ceux-ci n'avaient aucun problème au niveau scolaire. Mais, même s'ils étaient plutôt meilleurs que leurs pairs américains – ne soyons pas modestes –, ils manquaient en revanche de confiance en eux par rapport aux autres étudiants, d'aptitude en communication. Ils savaient moins bien « se vendre ». Or si vous n'avez ni confiance en vous, ni les capacités de vous vendre, vous êtes désavantagés dans la vie professionnelle. C'est pourquoi il faut valoriser davantage cette capacité à se présenter de manière positive pour rattraper ce décalage avec les étudiants formés aux États-Unis.

---

**Jean-Marc Rapp**

*Directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, ancien recteur de l'Université de Lausanne, ancien président de l'Association de l'université européenne (EUA), président du jury des initiatives d'excellence*

Je rejoins la quasi-totalité de ce que vous avez dit. Je souhaiterais faire deux remarques, et vous poser une question.

Premièrement, je ne voulais pas donner l'impression fautive que je suis un thuriféraire de « Shanghai » et des classements uniquement fondés sur la recherche. Il se trouve que je fais partie du comité consultatif de la Commission européenne pour l'*U-Multirank*. Ce classement a eu justement une tentative tout à fait intéressante et louable de moderniser les classements de façon à introduire plus de critères, dont celui du choix du consommateur. En effet, c'est un classement qui permet à l'étudiant, au parent, de choisir les critères qu'il juge les plus importants et de faire le choix d'études en fonction de ceux-ci.

Avec le bémol que la plupart des universités – même Harvard ou Berkeley – recrutent en premier cycle des étudiants localement. Mais cela est vrai dans le monde entier.

Deuxièmement, vous avez mis un « s » au mot élite et je suis tout à fait d'accord avec vous. J'observe néanmoins que le taux de participation aux études supérieures selon les pays européens oscille entre 30 et 75 %. Comment l'expliquer ? Cela cache le fait que dans certains pays – comme par exemple l'Allemagne – la formation professionnelle est considérée comme une alternative non seulement sérieuse mais crédible et appréciée des parents. Je ne crois pas que ce soit le cas en France, ou si vous invoquez le nom d'« apprentissage » pour les enfants de votre voisin, c'est généralement considéré par les deux interlocuteurs comme un échec. C'est selon moi un problème important de psychologie sociale alors qu'une société devrait être sérieuse dans la lettre « s » du mot élite. C'est le cas chez certains pays européens, c'est moins le cas chez d'autres.

Cette observation me permet de vous poser la question suivante : vous dites à juste titre que la différenciation ou la spécialisation sont des valeurs, mais comment voyez-vous une véritable différenciation se faire dans un milieu – la communauté académique – qui recrute essentiellement son personnel sur les paramètres de la recherche ? C'est vrai en Europe, c'est vrai aux États-Unis, c'est vrai au Japon, c'est vrai en Chine. Comment véritablement introduire une différenciation honorable et sincère alors qu'au fond l'« ADN » de la communauté c'est la recherche ?

---

### **Marion Guillou**

*Présidente d'Agreenium, ancienne présidente du conseil d'administration de l'École polytechnique, ancienne P-DG de l'INRA*

Nous avons effectivement un problème d'image en France avec les métiers autres qu'« intellectuels », si vous me permettez cette qualification très générale. Je parle là des métiers manuels, des métiers industriels. Il y a eu une longue histoire de dépréciation de ces métiers. Un certain nombre d'initiatives en ce moment sont prises pour inverser cette tendance, mais nous restons loin de l'Allemagne. Voyez-vous, dans les écoles d'ingénieurs, quelques directeurs proposent des formations en alternance. Ce sont des formations à cheval entre le milieu professionnel et l'école ; et elles sont considérées comme nobles. Je pense que, par contagion, il faut arriver à changer cette image que vous avez mis en évidence et la faire évoluer.

Concernant la différenciation, nous pouvons trouver plusieurs niveaux. Je vais d'abord parler des recrutements de chercheurs. Vous dites que l'on ne recrute que dans le domaine de la recherche. Pour avoir dirigé un organisme de recherche pendant douze ans, nous essayions de faire autre chose que de nous focaliser sur l'indice h<sup>83</sup>. Autrement dit, nous regardions si le candidat travaillait à la définition de son sujet avec des partenaires. C'est ce que l'on appelle la « recherche participative », c'est-à-dire ne pas simplement choisir le sujet comme par un éclair de génie, mais en discuter avec des personnes pour lesquelles cela est censé être

---

83 Indice mesurant l'importance, la portée et l'impact des publications cumulées d'un chercheur.

utile. Il y a également la discussion avec les milieux professionnels, le nombre de contrats, la participation à la formation, les liens avec les instituts techniques.

Nous avons aussi d'autres atouts, c'est notamment ce que nous avons appelé le « référentiel d'évaluation de la recherche finalisée ». Nous avons ainsi créé, en France, un référentiel d'évaluation des chercheurs s'inspirant des recherches de Michel Callon<sup>84</sup>, car le métier de chercheur comprend plusieurs composantes. Ce n'est pas seulement la publication dans des revues de rang A – d'ailleurs, ne recruter que sur ces critères-là se révélerait catastrophique. Nous avons, en effet, besoin de personnes qui sachent parler avec les instituts techniques, aller sur le terrain, etc. C'est-à-dire qui sachent faire autre chose que de l'indice h. Donc, même lorsque l'on recrute sur le critère « recherche », il est important de penser aux critères au pluriel. C'est par la somme de ces individus et de leurs capacités que vous obtiendrez un établissement différencié par rapport à un établissement qui recruterait simplement sur l'indice h. Sinon nous risquons de tous fabriquer les mêmes étudiants, ce qui serait dramatique. Par exemple, ce dont ont besoin les agriculteurs français quand il faut se reconvertir, pour avoir une agriculture plus robuste face aux nouveaux aléas climatiques, ce ne sont pas des chercheurs auréolés d'un bel indice h, mais d'agronomes certes compétents sur les mécanismes et la biologie mais qui cherchent avant tout à comprendre réellement et totalement leurs problèmes avant de foncer dans leur laboratoire ! Je pense donc que, là-aussi, il faut penser avec des « s », et évaluer les personnes sur plusieurs critères et pas seulement sur le nombre de publications.

Par ailleurs, si dans une université l'on peut recruter d'excellents professeurs en recherche, il serait également fructueux de recruter, par exemple, d'excellents professeurs en ingénierie pédagogique, etc., car pour qu'une université réussisse, il est nécessaire qu'elle abrite en son sein plusieurs types de compétences. Il est donc nécessaire que les universités puissent recruter, au-delà des chercheurs, d'autres types de compétences ou de profils (ingénieurs, gestionnaires, etc.). Tout le monde y gagnerait. En biologie la diversité est une force, et je pense que c'est également le cas dans d'autres domaines.

---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup. Je donne la parole au commissaire européen Moedas. Nous le remercions encore puisque ce matin il était à Strasbourg avec le président de la Commission européenne qui prononçait son discours sur l'état de l'Union européenne devant le Parlement européen, et qu'il repart tout à l'heure à Bruxelles. Nous apprécions donc ce détour par le Conseil d'Etat pour essayer de répondre à cette question : la recherche est-elle un facteur d'influence de l'Union européenne ?

---

<sup>84</sup> Sociologue et ingénieur français ayant contribué à la sociologie de la recherche (Cf. [www.csi.mines-paristech.fr/equipe/membres-d-honneur/michel-callon/](http://www.csi.mines-paristech.fr/equipe/membres-d-honneur/michel-callon/)).



Merci M. le président. C'est à la fois un plaisir et un honneur que d'intervenir à ce colloque, notamment parce que l'invitation vient de Michel Barnier, négociateur en chef de l'Union européenne sur le *Brexit*, un homme que j'admire depuis longtemps ; un homme d'ouverture. C'est d'ailleurs une excellente nouvelle pour les européens que M. Barnier ait accepté d'être à la tête d'un des défis les plus complexes auquel l'Europe doit faire face pour les années à venir ; un défi à la hauteur de ses compétences.

Je profite d'ailleurs de cette opportunité pour dire quelques mots sur le *Brexit*. Pour moi, le plus difficile à accepter n'est pas le résultat en soi. Il est ce qu'il est, c'est-à-dire la volonté d'un peuple. Pour moi, le plus difficile a été de suivre une campagne où, très souvent, ceux qui défendaient la sortie affirmaient ouvertement : « *n'écoutez pas les experts, n'écoutez pas les scientifiques. Les faits ça ne sert à rien* ». Soit parce que les faits défendaient des soi-disant intérêts obscurs, soit parce qu'ils ne corroboraient pas leurs arguments.

Ce discours m'a impressionné exactement parce que nous vivons une époque où la tendance va précisément dans le sens contraire. En effet, nous valorisons de plus en plus les décisions politiques basées sur des avis techniques et des arguments scientifiques. Ceux qui faisaient campagne pour la sortie, en se prononçant contre les experts, soient-ils économistes, entrepreneurs ou scientifiques, faisaient en réalité campagne contre la science. C'est d'autant plus impressionnant que la science a de moins en moins de frontières et dépend de plus en plus de la coopération à l'échelle globale. C'était en fait un appel à l'isolement au détriment de la connectivité.

Alexander von Humboldt<sup>85</sup> a écrit un jour : « *La vision du monde la plus dangereuse c'est la vision de ceux qui n'ont jamais vu le monde* ». Ce que je vous propose aujourd'hui dans mon intervention, c'est une vision diamétralement différente des apologistes du *Brexit* : une vision d'ouverture de la science dans l'Union européenne, une vision où la science se croise avec l'innovation, et une vision d'ouverture de l'Union au monde.

Pour cela, nous devons toujours nous souvenir de tous les changements que la science a vécus ces cent dernières années. Parce que rappeler l'Histoire nous aide à comprendre le présent et à imaginer le futur. Je souhaiterais vous parler aujourd'hui de ce que la science a changé dans le regard de quelqu'un comme moi qui n'est pas un scientifique. Je souhaiterais vous parler des changements que nous vivons et que nous ne pouvons pas laisser passer. Des changements que nous ne voyons pas toujours, mais qui pourtant sont bien là sous nos yeux. Souvent nous les sentons, nous les présentons même, sans toutefois les voir.

Pour ce qui me concerne, je n'oublierai jamais le jour où le Président Juncker m'a proposé d'être le commissaire chargé de la recherche, de la science et

---

<sup>85</sup> Alexander von Humboldt (1769-1859), naturaliste, géographe et explorateur allemand, membre associé de l'Académie des sciences française et président de la Société de géographie de Paris.



de l'innovation. Pour réaliser la dimension du défi qui m'attendait, j'ai décidé d'errer tout seul au centre-ville de Bruxelles. Je me suis arrêté pour visiter l'Hôtel Métropole. Je suis rentré et je suis ressorti. Je voulais m'imprégner des lieux et de l'esprit où, il y a plus de cent ans, trente scientifiques se sont réunis et ont changé le monde. Je vous parle des « conférences Solvay »<sup>86</sup> où, pour la première fois, Marie Curie, Poincaré, Max Planck, Albert Einstein allaient discuter face à face. Là où s'est fait le grand saut entre la physique classique et la physique quantique. Là où la coopération entre les différentes disciplines et au niveau international allait changer pour toujours. Sans que personne ne s'en aperçoive ou anticipe. C'était un saut que personne n'a vu venir. La coopération devenait soudain plus structurée, en face à face, dans un environnement de confrontation positive.

Dans un article publié dans le journal *Le Monde*, le scientifique Étienne Klein, décrivait ainsi cette rencontre : « Une autre réflexion du physicien allemand [Sommerfeld] à son épouse en dit long sur la nouveauté du congrès : « *Hier soir, j'avais un Français à ma droite, un Anglais à ma gauche et je leur parlais tour à tour !* ». L'étonnement de Sommerfeld devant ce qui est aujourd'hui une banalité démontre que Solvay invente là une nouvelle manière de faire de la science : internationale, conviviale et dégagée des considérations politiques. Car réunir autour d'une même table, en 1911, des savants allemands, français et britanniques n'est pas anodin ».

C'était dans cet environnement multiculturel, de confrontation positive et directe que le jeune Einstein développa ses premières idées sur la physique quantique. Il repart de la réunion si frustré qu'il passa les quatre années suivantes à tenter de prouver que ses opposants avaient tort. Quatre ans plus tard, il finissait tout seul, à une seule main, la « théorie général de la relativité ». Une théorie développée par un seul homme. C'était comme si cette conférence avait été le point de départ qui l'a amené à une découverte individuelle. En effet, la coopération était le point de départ mais pas celui d'arrivée.

Cent ans après, tout a changé. La coopération est non seulement le point de départ, mais aussi le parcours et le point d'arrivée. Il y a quelque temps, nous avons tous lu que la détection des ondes gravitationnelles a démontré qu'Einstein avait raison. Mais cet article scientifique qui prouve la détection de ces ondes a été écrit par plus de mille scientifiques qui ont coopéré pendant des années. Ainsi, le point de départ, le parcours et le point d'arrivée ont été très différents de ceux d'Einstein. La Science d'un seul homme, d'une seule université, d'un seul pays est finie.

La science actuelle passera par augmenter le degré de coopération à trois niveaux : la coopération entre les intersections des disciplines ; l'ouverture des publications scientifiques et des données ; et le citoyen au centre.

## **1. La coopération**

Aujourd'hui, nous créons des programmes de collaboration en pensant pouvoir imposer aux scientifiques et aux chercheurs de différentes disciplines de travailler

---

<sup>86</sup> Conférences scientifiques en physique et en chimie qui réunirent au début du XX<sup>e</sup> siècle, les plus grands scientifiques de l'époque.



ensemble. La vérité est que, parfois, ils travaillent ensemble mais ne coopèrent pas. La coopération ne consiste pas seulement à présenter un projet ensemble. C'est pour cela que, parfois, nous n'atteignons pas les résultats escomptés. La coopération ne s'impose pas du haut vers le bas. Elle se développe du bas vers le haut.

Je crois que l'enseignement du futur ne sera plus centré sur une discipline, un professeur, un département ou même une université. L'enseignement du futur sera une construction modulaire entre différents réseaux de savoirs et l'expérience que nous accumulons et partageons tout au long de la vie. Chacun de nous construira ses réseaux de savoirs et d'expériences dans les domaines qui nous passionnent. La science et l'innovation se trouveront dans ces intersections du savoir.

Il y a quelque temps, j'ai visité l'Institut Weizmann en Israël. Dans un seul institut, ils ont plus de cent boursiers de notre Conseil européen de recherche. Le premier scientifique que l'on m'a présenté était un biologiste qui avait dédié sa vie à la chlorophylle et qui, grâce à cela, avait découvert un traitement révolutionnaire contre le cancer de la prostate. Tous les élèves de l'institut sont ainsi obligés dans les premiers deux ans du doctorat à travailler dans des laboratoires de différentes disciplines.

C'est dans ce croisement des réseaux que naissent les meilleures idées.

À chaque fois que je rencontre un prix Nobel, je le note dans mon petit calepin, et plus de la moitié de ceux que j'ai déjà connus ont reçu le prix Nobel dans un domaine qui n'était pas le leur au départ.

## **2. L'ouverture au monde et son importance**

Souvent l'Europe est critiquée pour ne pas prendre de décisions rapides qui touchent le quotidien des citoyens. Lors du dernier Conseil des ministres européens de la science, nous avons pris une décision qui peut passer inaperçue aux yeux de beaucoup, mais qui améliorera nos vies. Les vingt-huit États membres avec la Commission européenne ont décidé de passer d'un paradigme où l'accès aux publications scientifiques est payant pour un modèle d'accès gratuit aux publications scientifiques.

Cela signifie concrètement un accès gratuit aux articles scientifiques de la recherche financée par des fonds publics, nationaux ou européens. Cette décision aura un impact extraordinaire sur nos économies.

Vous vous souvenez certainement du grand projet qui nous a permis d'identifier le génome humain. C'était un projet qui a coûté aux contribuables américains trois milliards huit cents millions de dollars. Ce projet a créé trois cent mille postes de travail et généré huit cents milliards d'investissement.

Il n'y a pas longtemps j'ai visité le Centre européen de bio-informatique qui a décidé de mettre à disposition toutes ses données et d'en mesurer l'impact économique ; cet impact est annuellement d'un milliard trois cents millions d'euros.



Notons également que 90 % des données existantes aujourd’hui dans le monde ont été produites ces deux dernières années. À cet égard, l’un des chercheurs de cet institut m’expliquait qu’à l’instar du domaine de la physique, il existe, dans le domaine des données, le concept de « matière grise ». En physique il s’agit de la matière qui compose la plupart de l’univers, mais sur laquelle nous ne connaissons pas grand-chose ; en matière de données, il s’agit de la quantité phénoménale de données que nous ne savons pas encore utiliser.

D’ailleurs, nous avons initié un projet sur le volet des données, qui est le plus ambitieux jamais lancé par la Commission européenne :

- d’ici 2020, l’objectif est de se doter d’un superordinateur en Europe avec une vitesse mille fois supérieure aux superordinateurs existants ;
- nous allons investir dans les technologies quantiques qui nous amèneront à un nouveau paradigme de résolution des problèmes que nous n’imaginons même pas aujourd’hui ;
- nous avons développé un « nuage (*cloud*) européen » pour la recherche pour que les deux millions de chercheurs européens puissent partager entre eux et travailler les données de recherche dans un environnement pluridisciplinaire.

### 3. Les citoyens au centre

L’un des phénomènes les plus importants de l’innovation est que celle-ci n’est plus seulement technologique. On la retrouve dans le « *design* », le « *marketing* » et le « *process* ». En même temps, elle se centre de plus en plus vers l’utilisateur. Schumpeter<sup>87</sup> disait toujours que c’était le producteur qui inventait et qui innovait, tandis que l’utilisateur ne jouait aucun rôle. Aujourd’hui, la révolution numérique a démocratisé l’innovation et, désormais, le citoyen innove au même titre qu’un producteur. Dans la science, nous assistons de plus en plus à des exemples où le citoyen est placé au centre. Ainsi, par exemple, à dix-sept ans, un jeune américain Jack Andraka a inventé une nouvelle méthode pour diagnostiquer le cancer du pancréas ; en 2015, les équipes de secours qui sont intervenues dans le grand séisme au Népal ont utilisé l’application *Open Street Map* pour obtenir la localisation précise et en temps réelle des zones sinistrées. Cette application avait été développée par un jeune chercheur de vingt-quatre ans de l’université de Londres. Aujourd’hui, ce programme a conquis deux millions d’utilisateurs et est l’un des instruments les plus utilisés pour l’aide humanitaire.

### Conclusion

En tant que commissaire européen, il est de ma responsabilité de dire au monde que la solution ne réside pas en « plus de protectionnisme » ou en « la fermeture de nos frontières ». Chaque fois que nous sommes allés dans ce sens dans l’Histoire, nous en avons subi les conséquences pendant des générations. En effet, dans le monde de la science il n’y a pas de frontières. Et dans le monde de la connectivité les frontières ne sont pas physiques, mais métaphysiques. J’ajoute

<sup>87</sup> Joseph A. Schumpeter (1883-1950), économiste et professeur en science politique autrichien naturalisé américain.



qu'il est du devoir des hommes politiques d'expliquer aux décideurs mondiaux que c'est en investissant dans la science que nous créerons plus d'opportunités pour nos enfants.

Je finirai avec les mots du président chinois Xi Jinping prononcés lors de la récente réunion du G20<sup>88</sup> : « *L'innovation et la science sont le nouveau chemin pour la paix et la prospérité de l'humanité. Nous ne pouvons pas que faire confiance aux mesures monétaires et budgétaires* ».

---

### **Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

Merci M. le commissaire européen pour votre esprit volontariste, pour votre dynamisme et, surtout, pour les projets que vous avez eu la grande gentillesse de nous exposer. Peut-être une question rapide de Mme Guillou ou de M. Rapp avant de passer la parole à la salle ?

---

### **Marion Guillou**

*Présidente d'Agreenium, ancienne présidente du conseil d'administration de  
l'École polytechnique, ancienne P-DG de l'INRA*

J'ai beaucoup apprécié votre franchise sur le *Brexit*, car pour ma part j'ai été surprise par ce qui s'est passé. Nos collègues britanniques étaient pour la plupart en faveur du *Remain*. En France, comme au Royaume-Uni, le monde scientifique a pris acte de la mondialisation. Mais cela n'était pas le cas de nombreux de nos concitoyens. Allez-vous dans les politiques de l'Union européenne essayer d'apporter un début de réponse au *Brexit* ? En tant qu'acteur, l'Union européenne se sent-elle en charge de participer à modifier son image auprès des peuples européens ?

---

### **Carlos Moedas**

*Commissaire européen à la recherche, science et innovation*

En réalité, je pense qu'il est nécessaire de trouver comment mieux approcher les citoyens, car nous n'avons pas su le faire et l'Union européenne s'est éloignée d'eux. L'Union européenne a beaucoup de projets, mais elle a aussi beaucoup d'intermédiaires entre elle et les citoyens, et je pense que la seule façon de changer la vision négative qu'elle offre – et par là même de répondre à ce qu'a été le *Brexit* – est d'avoir des projets qui touchent directement les citoyens. Tel est par exemple le cas d'Erasmus, programme d'échanges universitaires que les jeunes apprécient car il les concerne directement en tant que citoyens européens. De mon côté, je développe des idées pour chercher la meilleure façon de toucher directement les personnes dans leur vie quotidienne, et pas uniquement la

---

88 Les dirigeants du G20 se sont réunis à Hangzhou, en Chine, les 4 et 5 septembre 2016 (la présente conférence a eu lieu le 14 septembre 2016).

communauté scientifique. Si je prends l'exemple de l'innovation, je pense qu'il faut trouver les moyens d'offrir l'opportunité aux jeunes de connaître et d'essayer l'innovation. Cela peut être de leur donner la possibilité d'avoir des cours à ce sujet, ou de visiter un laboratoire. En bref, voir et vivre quelque chose de différent. Mais le plus important est que les jeunes doivent sentir que l'Union européenne est derrière tout cela. À un moment donné, on a quelque peu perdu en Europe cette capacité à produire ce genre de projet. C'est une chose que nous essayons de rattraper aujourd'hui.

---

**Jean-Marc Rapp**

*Directeur du Centre du droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne, ancien recteur de l'Université de Lausanne, ancien président de l'Association de l'université européenne (EUA), président du jury des initiatives d'excellence*

Je vous ai écouté avec beaucoup d'intérêt et je souhaiterais partager une réflexion avec vous. Je fais partie de ceux qui pensent que la politique européenne de la recherche et de l'éducation est une des plus belles réussites de l'Union européenne dont tout citoyen européen devrait être fier. Mais, en même temps, je constate qu'il n'existe pas d'opinion publique européenne, et pas véritablement de presse européenne. Vous n'avez donc pas de relais. Pour un gouvernement national il est difficile de vendre sa politique à sa population. C'est encore plus vrai pour vous. À une époque où l'Union européenne est critiquée dans tous les États, où le repli européen est une réalité, où le *Brexit* a eu lieu, je m'interroge sur comment faire véritablement la promotion de ce que l'Europe a de meilleur. Je parle de science, d'éducation, de recherche, de culture. Et quelle est la méthode pour réconcilier le citoyen européen avec une des plus belles réussites de l'alliance des pays et de l'alliance des cerveaux et des cœurs ? Je n'ai pas la réponse.

---

**Carlos Moedas**

*Commissaire européen à la recherche, science et innovation*

Hélas, nous n'avons pas non plus de réponse à cette question. Il faut que ce soit les citoyens qui se mettent à parler de l'Union européenne. Il faut également leur montrer des exemples de succès. Combien d'entre vous savent qu'en 2015, en Europe, nous avons été les premiers à trouver un vaccin contre le virus Ebola ? Mis à part les spécialistes, peu le savent. Il s'agit de transmettre cela à la population, et c'est cela qui est difficile. J'ai beaucoup apprécié lorsque Mme Guillou parlait de l'importance de la diversité en biologie, car c'est tout aussi important en Europe. Mais, en même temps, compte tenu de toutes les différences que l'on y trouve, il est très difficile de communiquer avec l'entière population de l'Union européenne. Il faut donc avoir la capacité de mettre les Européens à même de parler de l'Europe, de leur permettre de dire pourquoi ils l'apprécient. C'est avec ce genre de projet que nous les toucherons. Et peut-être que des résultats positifs suivront. Mais je vous l'accorde, la tâche est ardue.

---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,*  
**modérateur de la conférence**

Merci beaucoup. Je donne maintenant la parole au public afin qu'il puisse poser des questions aux intervenants.







# Échanges avec la salle

*Témoignage de Thierry Coulhon, président de Paris Sciences et Lettres*

*Je souhaiterais revenir sur l'intervention de Mme Guillou, qui avait la caractéristique de reposer sur une analyse et de proposer des choix stratégiques que je ne partage qu'en partie.*

*J'ai retenu plusieurs idées dans son intervention.*

*La première est que la différenciation du système est un enjeu majeur. C'est quelque chose que je partage totalement. Il me semble qu'il y a deux grandes caractéristiques du système tel qu'il évolue sous l'influence des investissements d'avenir et de beaucoup d'autres mouvements : la différenciation assumée – elle existait et elle est enfin assumée –, et la simplification du système. Il y a quelques acteurs qui décrivent l'ensemble du système. La différenciation ne doit pas être décidée a priori, mais elle doit résulter des performances des uns et des autres. Chacun peut prendre sa place dans des segments du système. Il m'est arrivé d'avoir comme mission de m'occuper d'une université de banlieue ou de proximité. C'est une mission extrêmement digne. Actuellement, nous sommes quelques uns à avoir en charge la partie un peu « premium » du système. C'est tout aussi difficile, mais également très intéressant.*

*La seconde idée que j'ai retenue est l'importance du critère « excellence de la formation ». À Paris Sciences et Lettres (PSL) je me demande chaque jour comment articuler l'alchimie du collège avec celle de l'ENS, comment mettre en place des programmes de recherche interdisciplinaires. L'on se fixe comme objectif primordial celui de changer la formation des élites dans ce pays. Il se trouve que si l'on prend Mines ParisTech, Dauphine, l'ENS, on a une part de responsabilité, mais l'on se dit que tout cela serait mieux si c'était plus ouvert socialement, plus flexible, plus ouvert sur les disciplines, etc. Je partage donc entièrement cet objectif-là.*

*En revanche, je ne vous suis pas dans votre raisonnement sur la spécialisation. Je comprends qu'un tel raisonnement puisse s'articuler dans un certain nombre de situations concrètes, mais je pense que subsiste la grande idée – qui remonte au Moyen-Âge – de l'université comme mariage de l'ensemble des disciplines. Idée ancienne et classique qui revit aujourd'hui. Mines ParisTech a intérêt d'être dans le même ensemble que Dauphine, car si l'on souhaite faire de l'ingénierie et du management c'est tout de même plus intéressant. Dans le même ordre d'idée, si nous souhaitons faire une école de la mode, nous essaierons de la faire avec Mines, avec Dauphine, avec les Arts Déco. En bref, les innovations sont aux frontières des disciplines en formation et en recherche. Cela a un coût qu'il faut assumer. Je n'ai pas non plus suivi votre raisonnement sur les classements. In fine, ils possèdent de nombreux défauts et ne peuvent pas guider une*

*politique, et au final ils disent tous la même chose. Certes, avec des variantes, mais ils disent tous la même chose de la France. Lorsque l'on simule Shanghai et que l'on voit que PSL est vingt-cinquième et Sorbonne université est trente-cinquième, quel effet cela a-t-il ? Et bien cela a un effet majeur sur la confiance du Gouvernement, des entreprises et des contribuables..*

*Sur le plan budgétaire, nous constatons qu'Harvard dispose de plus de quatre milliards d'euros, tandis que les établissements de PSL représentent près de quatre-vingt millions d'euros de budget consolidé et que les initiatives d'excellence représentent vingt-sept millions d'euros. La tâche consiste donc avec environ 3 % du budget d'Harvard à faire bouger le reste, ce qui est un défi intéressant... Enfin, si l'on pense à la fois – comme vous le faites – que chaque institution doit défendre son identité, sa spécialisation, mais qu'elle rayonne plus fort dans un ensemble plus vaste, alors il faut procéder à des transformations institutionnelles fortes. Nous sommes dans une situation où nos établissements pensent que ces transformations institutionnelles sont nécessaires, mais qu'elles amènent à des abandons de souveraineté.*

*Dans ce contexte, je vois trois ordres de difficultés :*

*- l'interministériel : en France l'on continue à croire que c'est le ministère de l'enseignement supérieur qui couvre l'ensemble de l'enseignement supérieur. C'est faux. Il serait donc pervers que le Premier ministre nous reproche, par une décision négative, les turpitudes qui sont celles de l'interministérialité française. Ce problème est à régler en amont ;*

*- on nous demande des transformations institutionnelles rapides, ce qui est très difficile. Il nous faut donc du soutien ;*

*- enfin, et c'est un point essentiel, l'on cherche dans un cadre législatif français à réinventer un modèle international. Mais je ne vois pas de raison d'abandonner cette idée qui est celle de l'université globale avec un respect extrêmement fort des composantes. C'est cela qu'il faut inventer.*

---

*Marion Guillou*

*Ma conviction est qu'imposer de grands ensembles universitaires intégrés implique d'énormes coûts de transaction et n'est pas adapté à toutes les situations. Le modèle unique est à proscrire. La diversité de taille des meilleures universités du monde en est une preuve : Caltech ou Tsinghua ne sont pas construites sur le même modèle. Pourquoi vouloir imposer un idéotype aux universités françaises pour qu'elles soient reconnues comme excellentes ?*

*Bien sûr, la pratique scientifique dans de nombreux domaines suppose désormais de se regrouper pour pouvoir disposer des meilleurs outils et de l'appui technique de pointe qu'ils nécessitent. La science est souvent un sport d'équipe. C'est pourquoi les biologistes – comme les physiciens le font depuis plus longtemps – constituent désormais des équipes importantes ou mettent en*

réseau pour partager des installations techniques. Les laboratoires en sciences des plantes après le séquençage ont ainsi besoin de développer de coûteuses installations de phénotypage<sup>89</sup> automatique pour être efficaces. Ils s'organisent collectivement au sein de laboratoires d'excellence comme à Saclay ou à Montpellier. Je suis donc tout à fait d'accord que, du point de vue scientifique, dans beaucoup de domaines, les collectifs ont besoin de changer d'échelle. Mais il faut également rester agile et ne pas consommer trop de temps en discussion dans des instances « chapeau ».

C'est pour cela que je plaide à la fois pour la spécialisation, mais aussi pour l'ouverture. Et je n'ai jamais dit qu'il ne fallait pas s'allier avec d'autres, mais cela ne devrait pas obliger à constituer des structures.

Concernant les classements, je dis qu'il faut savoir les utiliser sans les transformer en totems. Si votre objectif est d'identifier dans quelle université se concentre la recherche d'excellence mondiale, vous devez regarder Shanghai. Si vous cherchez qui répond aux besoins de formation tels que perçus par les employeurs, il vaut mieux regarder THE. Les « principes de Berlin » rejoignent cette idée<sup>90</sup> : il faut être clair sur ce que l'on mesure, comment on le mesure, et transparent sur la collecte des chiffres. Avant d'utiliser les classements, il faut aller voir ce qu'ils mesurent. C'est aussi ce que disait M. Rapp avec U-Multirank. En revanche, mettre en place un classement universel pour tous les choix, ne le fonder que sur la science et majoritairement sur les sciences de la vie et les disciplines dans lesquelles il y a les grandes revues (tel est le cas de Shanghai), serait une grave erreur. Utilisons les outils pour ce qu'ils sont, n'en devenons pas esclaves. Mais je suis consciente qu'il faut aussi savoir « se regarder comme les autres nous regardent ». J'appelle simplement à un usage informé de chacun des classements internationaux dans nos politiques publiques.

---

### *Question au commissaire européen Moedas*

Je me suis renseigné autrefois sur l'état de l'innovation dans les entreprises privées, les groupes industriels et les multinationales. J'ai lu toutes les recensions parues dans le magazine économique L'Expansion et dans les journaux sur la fabrication de la batterie électrique par l'entreprise Renault qui avait fondé une filiale commune avec d'autres constructeurs, notamment son partenaire Nissan. Il y a eu également des études sur la voiture sans pilote qui ont été menées par le constructeur automobile BMW, avec son fabricant de voitures British Leyland. Quant à la recherche dont vous avez parlé sur le génome humaine, celle-ci semble illimitée. Tout cela ressemble à la volonté d'extirper toute l'eau d'un puits avec un seau ! Qui gagnera cette lutte selon vous ? L'université ou le secteur privé ? Et quelle est pour vous la vision de la société du futur ? Une

---

89 Méthode en biologie cellulaire de caractérisation des sous populations lymphocytaires.

90 La multiplicité des problèmes méthodologiques que pose le classement a conduit le Centre européen de l'UNESCO pour l'enseignement supérieur (CEPES) et le *Institute for Higher Education Policy* de Washington (IHEP) à créer, en 2004, le Groupe d'experts de classement international qui a produit un ensemble de principes de qualité et de bonnes pratiques : les principes de Berlin pour le classement des établissements d'enseignement supérieur ([www.che.de/downloads/Berlin\\_Principles\\_IREG\\_534.pdf](http://www.che.de/downloads/Berlin_Principles_IREG_534.pdf)).

société globalisée avec des fractures inévitables au niveau des populations de base ? Une société de plus en plus technicienne ?

---

*Carlos Moedas*

*Je pense qu'en réalité c'est un peu un écosystème, comme en biologie. Dans cet écosystème, il faut promouvoir la science fondamentale, car elle est l'ingrédient principal de l'innovation. Mais elle n'est pas suffisante. Je pense qu'en Europe nous ne faisons pas très bien ce passage entre la science fondamentale et la science de l'application. Cela ne veut pas dire que toute la science fondamentale va dans l'application immédiatement. Aujourd'hui, tout ce qui a été découvert il y a cinquante ou soixante ans se trouve désormais dans la science d'application. À l'époque tout cela faisait à peine partie de la science fondamentale. Je crois donc au rôle de la science fondamentale et c'est notre grand atout en Europe, il ne faut jamais l'oublier. Mais, après, il faut aussi savoir travailler avec le secteur privé. Nous avons de très bonnes expériences de partenariats entre le privé et le public, car c'est dans les entreprises que nous voyons effectivement l'application de la science. C'est dans ce travail réalisé conjointement – travail difficile car l'entreprise ne pense pas comme l'université et vice versa –, dans cette confrontation positive que l'on peut avoir plus d'idées et ainsi fabriquer de bons produits. Mais il ne faut jamais oublier que le rôle de la science fondamentale est essentielle pour permettre cela. Si l'on regarde le budget européen, jamais nous n'avons diminué les fonds qui lui étaient alloués, car pour nous la science fondamentale constitue l'élément essentiel.*

---

*Question à M. Rapp*

*Vous parlez de la qualité de l'enseignement et de la diversité des formations, et notamment des échanges de professeurs. J'ai envie de savoir, pour avoir une approche très franco-française, comment valoriser d'abord nos universités au niveau des moyens de financement. Certaines sont déjà plus valorisées que d'autres par leur notoriété. Dans ce contexte, comment mettre à l'honneur les élites qui se trouvent dans des universités pas forcément réputées, et qui ne disposent pas de moyens suffisants pour s'élever au plus haut niveau ?*

---

*Jean-Marc Rapp*

*La diversification d'un système est une nécessité. Je m'interroge sur les systèmes qui ont réussi cette diversification. Je pense qu'une partie de la réponse vient naturellement des responsables politiques et universitaires. Une grande partie vient – et je fais allusion à ma réflexion de tout à l'heure sur l'apprentissage et les formations professionnelles – de la manière dont les formations sont perçues dans notre société. Pour reprendre votre question, il existe des universités dans certains pays européens, comme les Pays-Bas (avec Maastricht) ou l'Allemagne (avec Giessen), qui ont la réputation d'être particulièrement adaptées et innovantes dans leurs formations. Elles sont reconnues comme telles par les*

*étudiants et par les parents. C'est une évolution du système qui a quand même pris une dizaine d'années pour en arriver là. Je pense que c'est ce qui peut arriver de mieux dans nos pays.*

*Je n'ai pas de recette sur la manière dont les choses devraient se réorganiser progressivement pour arriver à cette diversité dans les jugements d'excellence. Le système européen évolue constamment puisque son ADN c'est la recherche, et qu'en fonction des besoins l'on peut privilégier la recherche, l'enseignement, la créativité et/ou la découverte des talents. Cela reste donc en grande partie à inventer.*

---

**Patrick Gérard**

*Président adjoint et rapporteur général  
de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat,  
modérateur de la conférence*

En tout cas nous avons toujours besoin du travail intellectuel. Vous avez noté, puisque nous sommes dans la salle de l'Assemblée générale du Conseil d'État, qu'au-dessus de cette tribune se trouve une toile d'Henri Martin. Elle représente le travail intellectuel à côté du travail de la mer, de la ville et des champs. J'espère que ce sage qui réfléchit et qui doute a donné à tous l'envie d'aimer encore plus la science.

Je remercie bien vivement nos trois intervenants pour l'ensemble de leurs interventions et le grand professionnalisme avec lequel ils sont venus nous parler, fait de beaucoup de disponibilité et d'ardeur, du sujet important que nous avons essayé de traiter durant cette séance, et je remercie également le public pour sa participation active à nos échanges.



# Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?

Le droit européen de la concurrence fait face actuellement à de nouveaux enjeux économiques et numériques et doit répondre aux critiques des entreprises quant à sa mise en œuvre et à son efficacité.

Quels aspects du droit de la concurrence européenne faut-il améliorer ? Comment moderniser le droit européen de la concurrence, afin de l'adapter aux nouvelles évolutions économiques et renforcer sa performance ?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	65
Biographie des intervenants .....	77
Actes.....	79
Échanges avec la salle .....	97





# Présentation du thème de la conférence

---

La politique de la concurrence de l'Union européenne est-elle adaptée aux défis de la mondialisation ? La politique de concurrence de l'Union repose sur des fondements économiques et éthiques. Dans une économie de marché, le choix de la libre concurrence est supposé encourager l'adaptation de l'offre à la demande, inciter à l'innovation et aux gains de productivité et profiter aux consommateurs. Mais le choix de la concurrence est aussi celui d'un modèle social et politique : en garantissant la liberté d'initiative et d'entreprendre et en permettant la diffusion du pouvoir économique, il protège l'équilibre démocratique de la société.

Les règles européennes de la concurrence, qui ont joué un rôle essentiel dans la construction européenne en accompagnant la réalisation du marché commun et en rendant impossible le retour au nationalisme économique, n'ont cessé d'être critiquées par les défenseurs de la souveraineté nationale et du dirigisme économique. Aujourd'hui, le débat central est celui de la place de l'Europe dans la mondialisation et de la nécessité ou non d'adapter la politique européenne de concurrence afin de défendre les intérêts stratégiques de l'Union.

Élément moteur de l'intégration communautaire, la politique européenne en matière de concurrence tire sa force d'un corps de règles uniformes et d'un système de gouvernance efficace (1). Emblématique de l'Union, la politique européenne de la concurrence est au cœur du débat sur la place de l'Europe dans la mondialisation (2). Avec l'accélération de la globalisation, la politique de la concurrence doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble pour défendre la compétitivité de l'Union sur le marché mondial et promouvoir l'harmonisation des règles à l'échelle internationale (3).

## **1- Élément moteur de l'intégration communautaire, la politique européenne en matière de concurrence tire sa force d'un corps de règles uniformes et d'un système de gouvernance efficace.**

Les pères fondateurs de l'Europe avaient une grande méfiance envers le nationalisme économique considéré, comme l'une des principales causes des deux conflits mondiaux, en raison notamment du rôle joué par les grands conglomerats industriels<sup>91</sup>. Dans le contexte de la guerre froide, le choix de la libre concurrence avait aussi une dimension idéologique : il s'agissait de défendre l'économie de marché et la démocratie en luttant contre une trop forte concentration des moyens de production. Enfin et surtout, dans l'esprit des rédacteurs des traités, il fallait éviter que les opérateurs économiques ou les autorités publiques ne réintroduisent des obstacles aux échanges. Les règles de la concurrence ont une fonction intégrationniste au service de l'unification du marché intérieur.

---

91 J. Monnet, *Mémoires*, éd. Le Livre de Poche, Paris, 2007, pp. 511-514 ; v. également la déclaration Schuman du 9 mai 1950 : « À l'opposé d'un cartel international tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés nationaux par des pratiques restrictives et le maintien de profits élevés, l'organisation projetée assurera la fusion des marchés et l'extension de la production ».

L'article 3 du traité de Rome<sup>92</sup> disposait déjà que « l'action de la Communauté comporte un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun ». Et à la différence de la plupart des régimes antitrusts en vigueur, notamment aux États-Unis, les règles de concurrence concernent non seulement les entreprises<sup>93</sup> mais aussi les autorités publiques, afin de lutter contre les pratiques susceptibles de cloisonner les marchés nationaux.

La politique européenne de la concurrence repose ainsi, depuis l'origine, sur un corps de règles uniformes d'application directe. S'agissant des entreprises, deux types de pratiques anticoncurrentielles sont prohibés : les ententes et l'abus de position dominante. Aux termes de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>94</sup>, toute entente entre entreprises qui a pour effet ou pour objet de restreindre la concurrence est interdite et nulle de plein droit. La rigueur de cette prohibition est toutefois atténuée par la possibilité d'exempter des ententes présentant un bilan positif. L'article 102 du TFUE<sup>95</sup> précise que l'abus de position dominante étant incompatible avec le marché intérieur, il est interdit. Il se manifeste par des comportements de l'entreprise dominante visant, directement ou indirectement, à l'éviction des concurrents, qu'il s'agisse, par exemple, de refuser de fournir à ceux-ci un produit nécessaire à leur activité, ou l'accès à une « infrastructure essentielle », ou encore de soumettre une telle fourniture ou un tel accès à des conditions ou à des délais déraisonnables<sup>96</sup>. Sont également prohibés les comportements intervenant dans le cadre des relations verticales de l'entreprise dominante ayant pour effet de rendre captive sa clientèle<sup>97</sup>. S'ajoute aux dispositions répressives un volet structurel avec le contrôle préalable des concentrations. Absent des traités, ce dispositif a été introduit par voie réglementaire<sup>98</sup>.

L'interdiction de principe des aides d'État par l'article 107 du TFUE est destinée à prémunir le marché commun contre tout interventionnisme qui fausserait la concurrence<sup>99</sup>. La jurisprudence a fait prévaloir une conception large de l'aide d'État. Outre les conditions habituelles relatives à l'impact sur le commerce entre États membres et à l'atteinte à la concurrence, l'applicabilité de l'article 107 du TFUE suppose que soient satisfaites trois autres conditions relatives respectivement à l'origine publique de l'aide, à l'avantage qu'elle procure et à son caractère sélectif.

92 « Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité : (...) f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun (...) » (traité de Rome, article 3).

93 Articles 85 et 86 du traité de Rome.

94 « 1. Sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur (...) 2. Les accords ou décisions interdits en vertu du présent article sont nuls de plein droit. 3. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables (...) » (TFUE, article 101).

95 « Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci (...) » (TFUE, article 102).

96 CJCE, 14 février 1978, *United Brands*, aff. 27/76 ; CJCE, 13 février 1979, *Hoffmann-La Roche*, aff. 85/76 ; CJCE, 26 novembre 1998, *Bronner*, aff. C-7/97.

97 Cf. les affaires *Microsoft* et *Intel* : décision de la Commission C(2004)900 dans l'affaire COMP/3/37.792 du 24 mars 2004 et IP/04/382 du 24 mars 2004, IP/09/745 du 13 mai 2009.

98 Règlement n° 4064/89 remplacé aujourd'hui par le règlement n° 139/2004.

99 Article 107 al. 1 du TFUE.

L'encadrement européen des aides d'État est aussi dans une certaine mesure un instrument de politique économique, car l'interdiction de principe des aides d'État est tempérée par la possibilité d'exemptions permettant de prendre en compte des objectifs plus larges<sup>100</sup>. Le Conseil de l'Union peut prendre tous règlements utiles pour fixer les catégories d'aides exemptées, la Commission européenne étant ensuite chargée de les mettre en œuvre<sup>101</sup>. La Commission européenne a ainsi adopté un grand nombre de lignes directrices spécifiant les catégories d'aides autorisées, afin de concilier politique de la concurrence et considérations relevant d'autres politiques, en mettant en balance la poursuite de l'intérêt général et la nécessaire limitation de la distorsion de concurrence<sup>102</sup>.

La politique de la concurrence relève de la compétence exclusive de l'Union en vertu de l'article 3 du TFUE<sup>103</sup>. Les règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes du droit de la concurrence sont établis par le Conseil de l'Union, statuant sur proposition de la Commission européenne et après consultation du Parlement européen<sup>104</sup>. Mais à l'intérieur de ce cadre réglementaire, qui se caractérise d'ailleurs par une grande stabilité, l'efficacité du système de gouvernance communautaire en matière de concurrence repose sur les pouvoirs importants de deux institutions : la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Les décisions de la première et les arrêts de la seconde ont progressivement dessiné les contours du droit européen de la concurrence.

La puissante direction générale de la concurrence (DG COMP) cumule, à la fois, un pouvoir de réglementation et des fonctions d'instruction et de répression. La Commission européenne dispose ainsi d'importants moyens pour mettre en œuvre les interdictions énoncées aux articles 101 et 102 du TFUE, qu'il s'agisse de ses larges pouvoirs d'enquête ou de la possibilité d'infliger des sanctions financières pouvant s'élever jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires mondial des entreprises concernées. La procédure de contrôle préalable des concentrations ou des aides d'État<sup>105</sup> relève également de la Commission européenne. Le système repose sur une obligation de notification à la Commission européenne des concentrations et des aides d'État<sup>106</sup>, qui ne peuvent pas être mises en œuvre en l'absence d'autorisation de la part de celle-ci. La jurisprudence de la CJUE a joué un rôle essentiel pour préciser le droit européen de la concurrence et garantir que les pratiques de la Commission obéissent à des critères objectifs et soient respectueuses des droits de la défense<sup>107</sup>.

---

100 Article 107, al. 2 et 3 du TFUE.

101 Article 109 et article 108, al. 4 du TFUE.

102 Les lignes directrices adoptées par la Commission européenne spécifient les investissements éligibles au soutien public, l'intensité d'aide maximale des projets pouvant être approuvés ainsi que d'autres conditions auxquelles est soumise la concession de l'aide.

103 « 1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : a) l'union douanière ; b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, (...) » (TFUE, article 3).

104 Article 103 à 109 du TFUE.

105 Règlement n° 4064/89 remplacé aujourd'hui par le règlement n° 139/2004.

106 Sauf concernant les aides d'État, les mesures couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie ou les aides de minimis.

107 C. Nourissat, B. de Clavière-Bonnamour, *Droit de la concurrence – Libertés de circulation*, éd. Dalloz, Paris, 2013 (4<sup>e</sup> éd.), pp. 259-260.



La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles exige une coopération étroite entre les autorités et les juridictions nationales et les institutions communautaires. Dès les années 1990, des dispositions sont prises pour préciser le cadre de cette coopération<sup>108</sup>. Un progrès décisif intervient avec l'entrée en vigueur du règlement 1/2003<sup>109</sup> qui clarifie l'articulation entre les règles communautaires et les droits nationaux en matière de concurrence, et rationalise la répartition des compétences entre la Commission européenne et les autorités de concurrence nationales. Afin de préserver l'efficacité du contrôle *ex ante* des concentrations, un règlement spécifique a été adopté pour préciser les critères qui définissent les concentrations communautaires dont le contrôle continue de relever de la Commission européenne<sup>110</sup>. Le réseau européen de concurrence ainsi constitué a fait la preuve de son efficacité.<sup>111</sup> L'uniformisation des règles de fond et la décentralisation de leur traitement ont permis de garantir la cohérence sur le territoire de l'Union des réponses données aux stratégies des multinationales.

La politique de concurrence européenne protège les intérêts des consommateurs en garantissant l'ouverture du marché unique et en veillant à ce que les entreprises, quelle que soit leur nationalité, soient assujetties aux mêmes règles. Cela lui confère une puissance normative qui, en raison de la contrainte qu'elle exerce sur les entreprises et les États, est au cœur du débat sur la place de l'Europe dans la mondialisation.

## **2- Emblématique de l'Union, la politique européenne de concurrence est au cœur du débat sur la place de l'Europe dans la mondialisation.**

En raison de l'étendue de son champ d'application et de ses répercussions sur la vie économique, la politique de concurrence a toujours été un enjeu majeur du débat public au sein de l'Union. Ainsi, l'interprétation large de la notion « d'entreprises » par la Cour de Justice<sup>112</sup> qui étend l'emprise des règles concernant les ententes ou les abus de position dominante aussi bien à une profession libérale qu'à une société multinationale ou à une entreprise publique du secteur marchand, a alimenté les critiques de tous ceux qui craignent que l'ouverture à la concurrence fragilise les services publics et plus largement que le mode de vie et les préférences collectives<sup>113</sup> des Européens soient sacrifiés sur l'autel de la mondialisation. Prenant en compte les résistances du corps social et politique, l'Union européenne, sans remettre en cause les principes inscrits dans les traités, a su faire preuve de réalisme et de flexibilité. De nombreuses exemptions ont été introduites pour tenir compte de la sensibilité des États et des opinions publiques.

---

108 *Ibid.*

109 Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité.

110 Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises.

111 B. Lasserre, « Dix ans après : quel avenir pour le réseau européen de la concurrence », in *Concurrences*, n° 4-2014, pp. 74-82.

112 CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, aff. C-41/90 [Toute entité exerçant une activité économique ou commerciale constitue une entreprise au sens des articles 101 et 102 du TFUE].

113 Sur la défense des préférences collectives des européens, v. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe, Tome 1*, sixième conférence, « *Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales* », éd. La documentation Française, Paris, 2017, pp. 237-247.

D'abord, les activités se rattachant directement à l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>114</sup> ou à un but exclusivement social, tels que les régimes obligatoires de sécurité sociale, n'entrent pas dans le champ des dispositions applicables aux entreprises<sup>115</sup>. Ensuite, les traités prévoient, pour les secteurs sensibles, soit une exemption comme dans le domaine des matériels militaires<sup>116</sup>, soit des aménagements pour prendre en compte des exigences spécifiques comme dans les secteurs agricole<sup>117</sup> ou culturel<sup>118</sup>. Enfin, s'agissant du sujet éminemment conflictuel des entreprises ayant des missions de service public, le Conseil de l'Union s'est efforcé de trouver un compromis équilibré. Elles sont assujetties aux règles de concurrence dans les limites compatibles avec l'accomplissement de leurs missions d'intérêt général<sup>119</sup>.

En parallèle, à partir des années 1990, dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, des directives sectorielles ont ouvert progressivement à la concurrence des domaines stratégiques (transports, énergie, télécommunications, service postaux), tout en garantissant le maintien d'un « service universel »<sup>120</sup>. Cette évolution s'est accompagnée de la création d'autorités nationales de régulation sectorielle chargées de définir les règles nécessaires à la construction progressive d'un marché permettant l'émergence de nouveaux acteurs, en lieu et place de l'ancien monopole<sup>121</sup>. Ce système décentralisé, illustration du principe de subsidiarité, a contribué à faciliter l'acceptation par les opinions publiques de l'ouverture à la concurrence des secteurs protégés en permettant de prendre en compte les spécificités économiques et juridiques nationales dans la mise en œuvre des objectifs communautaires. La jurisprudence de la CJUE a clarifié les conditions de financement des services d'intérêt général et des obligations de service public<sup>122</sup>.

---

114 A. Antoine, *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, tome 26, éd. LGDJ, Paris, 2009.

115 CJCE, 23 avril 1991, *Klaus Höfner et Fritz Elser*, aff. C-41/90 ; et notamment : CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jointes C-159/91 et C-160/91 ; CJCE, 26 mars 1996, *Garcia*, aff. C-238/94 ; CJCE, 16 mars 2004, *AOK Bundesverband*, aff. jointes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-235/01.

116 « 1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après : (...) b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires » (TFUE, article 346).

117 Article 42 du TFUE.

118 « (...) 3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : (...) d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun ; (...) » (TFUE, article 107).

119 Article 106 du TFUE.

120 Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003, COM(2003) 270 final, point 50 : « La notion de service universel porte sur un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable ».

121 J.-L. Silicani, « Quelle concurrence pour les infrastructures ? », in *Revue mensuelle du Jurisclasseur, Énergie, Environnement, Infrastructures*, août-septembre 2016, p. 1.

122 CJCE, 7 février 1995, *Adbhu*, aff. 240/83 ; CJCE, 22 novembre 2001, *Ferring*, aff. C-53/00 ; CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff. C-280/00.

Enfin, pour rassurer les citoyens et les États attachés à la défense des services publics, le traité de Lisbonne a ajouté un protocole sur les services d'intérêt général qui conforte leur protection au niveau européen<sup>123</sup>.

Le contrôle des concentrations et, plus encore, l'encadrement européen des aides d'État ont souvent été critiqués comme illustrant la « naïveté européenne » face à ses concurrents sur le marché mondial. En ce qui concerne le contrôle des concentrations, depuis 1989, date à laquelle le règlement fusions a été adopté<sup>124</sup>, la Commission européenne en a interdit moins d'une par an en moyenne alors qu'elle en a autorisé plusieurs milliers. Et si les fusions majeures qui auraient abouti à créer un monopole ont été assorties de conditions, celles-ci n'ont pas empêché la constitution de « champions européens » de taille mondiale<sup>125</sup>. Surtout, le champ territorial de la politique européenne de la concurrence ne se limite pas aux frontières de l'Union. La jurisprudence de la CJUE se fonde sur le critère de l'effet sur les échanges intra-européens<sup>126</sup>. Le droit européen de la concurrence s'applique, par conséquent, aux entreprises étrangères ou implantées hors de l'Union dès lors que leurs comportements sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres et que leurs effets peuvent ainsi être localisés au sein de l'Union européenne.

L'Union dispose donc d'instruments juridiques adaptés à la mondialisation économique, garantissant que les règles applicables aux entreprises européennes le soient également aux firmes transnationales. À plusieurs reprises<sup>127</sup>, la Commission européenne a ainsi opposé son veto à des fusions entre multinationales américaines qui auraient conduit à des abus de position dominante sur le marché commun ou subordonné son accord à des engagements contraignants pour garantir le respect des règles européennes. Si ces décisions spectaculaires ont évidemment provoqué des tensions avec les États-Unis, accusant l'Union de protectionnisme déguisé, elles n'en ont pas moins été appliquées. En raison de la taille et de l'importance du marché unique, aucune multinationale ne peut prendre le risque d'en être exclue. La Commission européenne s'est d'ailleurs dotée des moyens de surveiller le respect des engagements pris, en n'hésitant pas à prendre des mesures correctives, assorties d'amendes qui peuvent être considérables en cas de manquement<sup>128</sup>.

L'encadrement des aides d'État est plus vulnérable à la critique, car il s'agit d'un particularisme du droit de l'Union, ce type de contrôle ne faisant généralement pas partie du droit de la concurrence tel que le connaissent les pays développés. Face à des concurrents qui n'hésitent pas à subventionner leurs entreprises ou à

123 Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général.

124 Règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, modifié par règlement (CE) n° 1310/97 du Conseil du 30 juin 1997.

125 Parmi lesquels : Air France-KLM (2004), GDF-Suez (2006), EDF-British Energy (2008), BNP-Fortis (2009), ou encore Alstom-Areva et Schneider-Areva (2010) ; v. J. Almunia, « La concurrence ne nuit pas à la compétitivité », in *Le Monde*, 25 janvier 2011.

126 CJCE, 27 septembre 1988, *Ahlström*, aff. 89/85.

127 Décision de la Commission C(97)2598 dans l'affaire IV/M.877 du 30 juillet 1997 sur la fusion Boeing et McDonnell Douglas et décision de la Commission C(2001)1746 dans l'affaire COMP/M.2220 du 3 juillet 2001 sur l'interdiction de l'acquisition de Honeywell par GE.

128 Cf. Les affaires *Microsoft* : décision de la Commission C(2004)900 dans l'affaire COMP/3/37.792 du 24 mars 2004, décision de la Commission C(2009)10033 dans l'affaire COMP/39.530 du 16 décembre 2009, décision de la Commission C(2013)1210 dans l'affaire COMP/39.530 du 6 mars 2013.

leur attribuer des marchés publics dans des conditions préférentielles, ce dispositif européen est donc régulièrement accusé de créer un handicap concurrentiel pour les entreprises européennes sur le marché mondial, même si des règles voisines existent dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'Union sait d'ailleurs se montrer réaliste et prendre en compte les circonstances exceptionnelles et les intérêts stratégiques européens. La réactivité de l'Union, en 2008, alors que la crise financière mondiale mettait en péril la solvabilité des banques européennes et que le risque était grand que les États réagissent en ordre dispersé, en est l'illustration. Confrontée à une menace systémique pour le système financier européen, l'Union a autorisé<sup>129</sup> en urgence les États membres à accorder leur garantie et à mettre en place des plans de capitalisation et des facilités de trésorerie, sous réserve que ces dispositifs soient temporaires et respectent les lignes directrices fixées par la Commission européenne pour éviter les distorsions de concurrence. Ce dispositif, adopté en 2008<sup>130</sup>, a été actualisé en 2010 et en 2013 pour poursuivre l'adaptation du cadre juridique à l'évolution du marché et prendre en compte la politique de la BCE et la création d'une union bancaire. En clarifiant les conditions d'application des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, ce dispositif a puissamment contribué à rassurer les investisseurs.

À l'heure de la globalisation et de la montée des puissances émergentes, la politique de la concurrence de l'Union est confrontée à de nouveaux défis. Afin de convaincre des citoyens européens sceptiques, elle doit démontrer sa capacité à préserver la compétitivité de l'Union sur le marché mondial et à exporter ses règles pour les faire respecter au-delà de ses frontières.

### **3- Avec l'accélération de la globalisation, la politique de la concurrence doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble pour défendre la compétitivité de l'Union sur le marché mondial et promouvoir l'harmonisation des règles à l'échelle internationale.**

La politique de la concurrence doit être articulée avec les autres politiques communautaires qui ont pour objectif d'accroître la compétitivité de l'Union sur le marché mondial. Il est, en effet, indispensable pour lutter contre l'érosion du soutien politique et social en faveur du marché unique<sup>131</sup> et le risque de retour au nationalisme économique, de convaincre les citoyens européens que la politique de concurrence contribue à la croissance et à la création d'emplois.<sup>132</sup> Par exemple, si la politique de la concurrence ne peut pas, à elle seule, suppléer l'absence d'harmonisation fiscale au sein de l'Union, elle peut contribuer utilement à limiter les effets pervers de la course au « moins disant fiscal » en garantissant une concurrence fiscale loyale sur le territoire de l'Union. Le scandale provoqué par

---

129 Sur le fondement de l'article 87 TCE b) et c), dispositions reprises à l'article 107 du TFUE.

130 Commission européenne, 2008/C 270/02 et 2013/C 216/01.

131 Même si selon les enquêtes d'opinion menées par la Commission, les citoyens européens ont une appréciation plutôt positive de la politique de concurrence s'agissant de la protection des consommateurs, cf. Commission européenne, Eurobaromètre flash 403, « Les perceptions des citoyens à l'égard de la politique de la concurrence », mars 2015.

132 M. Monti, *Une nouvelle stratégie pour le marché unique*, rapport au président de la Commission européenne, 9 mai 2010.



les révélations du *Luxleaks*<sup>133</sup> sur l'ampleur des avantages fiscaux sélectifs accordés par certains États aux multinationales pour qu'elles s'implantent sur leur territoire, risquait d'affaiblir dangereusement la crédibilité de la politique européenne de concurrence dans les opinions publiques. Il démontrait en effet les limites de la compétence exclusive de l'Union en matière de concurrence, en l'absence d'harmonisation des règles d'imposition sur les sociétés.

Pour sortir de cette contradiction apparente, la Commission européenne a décidé de réagir en lançant plusieurs enquêtes approfondies sur des avantages fiscaux sélectifs accordés à des multinationales en Irlande, Pays-Bas et Luxembourg. Par une série de décisions spectaculaires, elle a conclu que les « *ruling fiscaux* »<sup>134</sup> qui aboutissent à réduire artificiellement la charge d'une entreprise, sont illégaux au regard des règles de l'Union européenne en matières d'aides d'État. Et elle a enjoint aux États concernés de récupérer l'impôt non payé par les multinationales, afin de supprimer l'avantage concurrentiel injustifié dont elles ont bénéficié et de rétablir l'égalité de traitement avec les autres entreprises<sup>135</sup>. Tout dernièrement, la Commission européenne a confirmé sa détermination en imposant à l'Irlande de récupérer les aides illégales correspondant aux avantages fiscaux indus accordés à *Apple* entre 2003 et 2014, pour un montant de treize milliards d'euros<sup>136</sup>. Cette décision, qui a eu un retentissement international, a suscité de vives réactions aux États-Unis, et l'Irlande a annoncé son intention de saisir la CJUE. L'issue de ce bras de fer sera un test pour la cohésion de l'Union et sa crédibilité face aux stratégies d'optimisation fiscale des multinationales.

De même, l'Union a pris conscience de la nécessité de développer, en appui de la politique de concurrence, une politique industrielle active encourageant l'innovation, la recherche et les investissements d'avenir. Elle a mis en place des règles permettant d'assurer la compatibilité de la politique industrielle et de recherche avec le droit de la concurrence<sup>137</sup>. L'éducation, la formation et la recherche sont d'ailleurs au cœur de la stratégie « Europe 2020 », qui se traduit par des budgets très importants pour renforcer l'espace européen de la recherche<sup>138</sup>. Et le « plan Junker », qui a pour objectif de compenser le déficit d'investissements dont souffre l'Union européenne en mobilisant trois cent quinze milliards d'euros en trois ans, s'appuie sur le fonds européen pour les investissements stratégiques qui

133 *Luxleaks* est le nom du scandale financier révélant le contenu de centaines d'accords fiscaux très avantageux conclus avec le trésor luxembourgeois par des cabinets d'audit pour le compte de nombreux clients internationaux.

134 Un « *ruling fiscal* » est une pratique permettant aux entreprises de s'adresser directement à l'administration fiscale pour obtenir de cette dernière une « décision anticipée » concernant l'impôt auquel elles seront soumises, décision qui engage l'État.

135 Commission européenne, communiqués de presse du 7 octobre 2014 sur l'enquête concernant l'imposition d'*Amazon* au Luxembourg, du 21 octobre 2015 sur l'illégalité des avantages fiscaux sélectifs accordés à *Fiat* au Luxembourg et à *Starbucks* aux Pays-Bas, du 3 décembre 2015 sur l'ouverture d'une enquête formelle sur le traitement fiscal accordé par le Luxembourg à *McDonald's*.

136 Commission européenne, communiqué de presse du 30 août 2016.

137 Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, publié au JOUE le 26 juin 2014 ; Communication de la Commission (2014/C 198/01) publiée au JOUE du 27 juin 2014 relative à l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation.

138 Cf. septième conférence du présent ouvrage, « *Enseignement et recherche, l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?* ».



a pour objectif explicite de remédier aux défaillances du marché<sup>139</sup>. En matière de défense, un débat est en cours sur les moyens de protéger les intérêts stratégiques européens en ayant notamment la possibilité de soumettre à autorisation les prises de contrôle non européennes dans ce secteur<sup>140</sup>.

La stratégie européenne pour la mise en place d'un marché unique numérique est une bonne illustration de cette nécessaire complémentarité entre la politique européenne de concurrence et les autres politiques publiques pour faire face aux nouveaux enjeux de la globalisation. Certes, la Commission européenne a déjà démontré sa capacité à imposer des mesures correctives<sup>141</sup> à des firmes transnationales en position de quasi-monopole sur une technologie clé, afin qu'elles ne portent pas préjudice aux consommateurs et à l'innovation en abusant de leur pouvoir de marché. Elle est ainsi déterminée à aller au bout de sa longue enquête aux ramifications multiples sur les abus de position dominante de *Google*<sup>142</sup>. Dans ce combat, la Commission européenne peut d'ailleurs compter sur le soutien politique du Conseil de l'Union et du Parlement européen<sup>143</sup>. De même, la récente publication des conclusions préliminaires de l'enquête sectorielle sur le commerce électronique<sup>144</sup> vient utilement compléter les propositions législatives destinées à améliorer l'accès des consommateurs et des entreprises aux biens et aux services numériques.

Mais la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles ne peut évidemment pas, à elle seule, créer les conditions d'une économie numérique performante en Europe. Le chantier législatif à mettre en œuvre pour faire tomber les barrières réglementaires et transformer les vingt-huit marchés nationaux (vingt-sept après le départ du Royaume-Uni) en un marché unique est considérable<sup>145</sup>. Une politique industrielle ambitieuse est nécessaire pour le déploiement rapide de réseaux à très haut débit, la mise en place d'un écosystème favorable aux jeunes entreprises, le développement des moteurs de recherche européens<sup>146</sup> ou encore de l'industrie de l'informatique en nuage<sup>147</sup> afin de préserver l'indépendance stratégique de l'Union. Enfin, l'affirmation de la dimension externe de la politique de concurrence

139 Règlement (UE) n° 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013.

140 J.-M. Guéhenno, « La Commission européenne, adversaire ou alliée de l'industrie de défense européenne ? », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1999, p. 671.

141 CJCE, 14 février 1978, *United Brands*, aff. 27/76 ; CJCE, 13 février 1979, *Hoffmann-La Roche*, aff. 85/76 ; CJCE, 26 novembre 1998, *Bronner*, aff. C-7/97.

142 Commission européenne, Communiqués de presse du 20 avril 2016 informant *Google* des griefs concernant le système d'exploitation et les applications Android et du 14 juillet 2016 concernant la violation présumée des règles de l'Union européenne par le service de comparaison de prix et les pratiques publicitaires de *Google*.

143 Cf. « *Le Parlement européen discute d'une résolution appelant à démanteler Google* », sur le site : [lemonde.fr](http://lemonde.fr), 26 novembre 2014.

144 Communiqué de presse n° IP/16/3017 de la Commission européenne du 15 septembre 2016, « Pratiques anticoncurrentielles : la Commission publie les conclusions préliminaires de l'enquête sectorielle sur le commerce électronique ».

145 Avis du Comité économique et social européen sur la « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Stratégie pour un marché unique numérique en Europe » [COM(2015) 192 final].

146 Cf. par exemple : [www.qwant.com](http://www.qwant.com)

147 Cf. l'entretien avec Th. Breton, in *Business*, n° 2179, 12 décembre 2013.



européenne est essentielle pour permettre à nos entreprises de rester compétitives sur le marché mondial. La politique commerciale commune, qui donne à l'Union européenne, en raison de son poids dans les échanges internationaux, le pouvoir d'agir efficacement à l'échelle mondiale, est l'instrument privilégié pour promouvoir les intérêts européens et la convergence de la réglementation internationale<sup>148</sup>. L'Union européenne a ainsi exporté le droit européen de la concurrence dans les accords de libre échange conclus avec les États voisins. L'accord EEE est régi par des règles de concurrence identiques à celles qui prévalent dans l'Union européenne<sup>149</sup>. Récemment, un accord de coopération en matière de concurrence, dit « de deuxième génération » a été signé avec la Suisse<sup>150</sup>. Des dispositions incitant au rapprochement des règles de concurrence ont été également insérées dans les accords créant une Union douanière<sup>151</sup> et plus largement dans tous les accords passés dans le cadre de la politique européenne du voisinage<sup>152</sup>.

Au-delà de sa sphère d'influence économique « naturelle », l'Union européenne s'est efforcée, depuis vingt-cinq ans, de développer des accords bilatéraux de courtoisie destinés à résoudre les difficultés liées à l'application extraterritoriale du droit européen de la concurrence et, plus largement, à définir des règles du jeu communes pour trancher les litiges, conformément d'ailleurs aux recommandations de l'OCDE et de l'OMC. L'exemple le plus ancien et le plus approfondi est celui de l'accord de coopération en matière de contrôle des concentrations qui lie l'Europe aux États-Unis depuis 1991<sup>153</sup>. Depuis, plusieurs accords de courtoisie ont été signés par l'Union européenne<sup>154</sup>, notamment avec le Canada, le Japon et la Corée. La Commission européenne s'efforce également d'avoir un dialogue approfondi en ce domaine avec les autres puissances commerciales que sont le Brésil, la Chine

---

148 Cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe, Tome 1*, sixième conférence, « *Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales* », éd. La documentation Française, Paris, 2017, pp. 237-247.

149 L'Espace économique européen (EEE) a vu le jour en 1994 et a permis d'étendre les dispositions de l'Union européenne applicables à son marché intérieur aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

150 L'accord du 17 mai 2013 entre la Confédération suisse et l'Union européenne, concernant la coopération en matière d'application de leurs droits de la concurrence, est qualifié « de deuxième génération » parce qu'il contient des dispositions concernant l'échange d'éléments de preuve obtenus par les autorités de concurrence dans le cadre d'enquêtes portant sur une même affaire.

151 Cf. par exemple l'accord d'Ankara du 6 mars 1995 créant l'union douanière entre l'Union européenne et la Turquie.

152 Sur la base notamment de l'article 8 du traité sur l'Union européenne (TUE) ; « *La politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004 afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins, ainsi que pour renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Cette politique s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme, et elle s'applique à seize des voisins les plus proches de l'Union, à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine* » (fiches techniques du Parlement européen sur l'Union européenne).

153 Cf. texte adopté par la Commission, le 31 mars 1999, consignant des arrangements administratifs entre les autorités de concurrence des Communautés européennes et celles des États-Unis, en ce qui concerne leur participation mutuelle à certaines étapes des procédures engagées dans des affaires individuelles en application de leurs règles de concurrence respectives (Bull. UE 3-1999, Concurrence 18/43 ; rapport 1999 COM(2000) 618 final, p. 5).

154 Cf. « Internationalisation du droit de la concurrence », in *Jurisclasseur, Concurrence-Consommation*, fascicule 52, paragr. 101.



et l'Inde<sup>155</sup>, et elle est très active au sein du réseau international de coopération qui permet aux autorités de la concurrence du monde entier de partager leurs bonnes pratiques<sup>156</sup>. Mais il reste beaucoup à faire pour uniformiser les règles du jeu au niveau mondial et dissiper l'ambivalence des sentiments des citoyens et des acteurs économiques européens à l'égard de l'ouverture du marché unique à la libre concurrence.

Beaucoup estiment que les entreprises européennes sont soumises à un régime strict concernant les aides d'État, alors que leurs concurrents bénéficient d'un soutien public sous forme de subventions ou d'attribution de marchés publics. L'inquiétude est particulièrement vive pour ce qui concerne la compétitivité de l'industrie européenne dans les secteurs stratégiques (énergie, transports, défense), dans lesquels l'Europe est accusée de naïveté par rapport à ses concurrents<sup>157</sup>. À cela s'ajoutent les barrières non tarifaires que peuvent constituer les normes techniques, ou le non respect des droits de propriété intellectuelle, ou encore la crainte d'une concurrence fiscale déloyale.

L'Union européenne a développé beaucoup d'efforts pour lever ces obstacles dans le cadre de l'initiative plurilatérale sur les services (TISA) ou de la négociation des accords préférentiels commerciaux (APC)<sup>158</sup>, qui ont comme objectif de progresser en matière de reconnaissance mutuelle des normes. Mais si un accord a été signé avec la Corée du sud et le Canada, la négociation avec les États-Unis du Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement s'est enlisée en raison de la défiance des opinions publiques des deux côtés de l'Atlantique<sup>159</sup>. L'un des points de blocage réside précisément dans la difficulté à trouver un mécanisme permettant d'arbitrer les litiges.

D'une façon plus générale, l'élaboration de règles internationales de concurrence se heurte à l'attachement des États à leur souveraineté et à la diversité des droits et des intérêts nationaux. La suppression de la question de la concurrence de l'agenda de l'OMC en 2003, à la suite de l'échec de la conférence de Cancun, a été le révélateur de divergences qui demeurent profondes, notamment entre les pays émergents et les pays développés<sup>160</sup>.

---

155 Cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe, Tome 1*, sixième conférence, « *Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales* », éd. La documentation Française, Paris, 2017, pp. 237-247.

156 Cf. « Internationalisation du droit de la concurrence », in *Jurisclasseur, Concurrence-Consommation*, fascicule 52, paragr. 53. [Le réseau international de coopération – dénommé *International Competition Network (ICN)* – créé en 2001 compte près de cent trente autorités nationales et régionales de la concurrence].

157 M. Monti, *Une nouvelle stratégie pour le marché unique*, rapport au président de la Commission européenne, 9 mai 2010 ; v. également J.-M. Guéhenno, « La Commission européenne, adversaire ou alliée de l'industrie de défense européenne ? », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1999, p. 671.

158 Cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe, Tome 1*, sixième conférence, « *Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales* », éd. La documentation Française, Paris, 2017, pp. 237-247.

159 *Ibid.*

160 Cf. « Internationalisation du droit de la concurrence », in *Jurisclasseur, Concurrence-Consommation*, fascicule 52, paragr. 55 et suiv.



La politique européenne de concurrence a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du marché unique. Elle a bénéficié aux consommateurs et a contribué, en créant un environnement hautement compétitif, à faire émerger des champions européens sur le marché mondial. Néanmoins, en dépit de ces réussites, sa légitimité continue d'être régulièrement remise en cause dans le débat public. Et avec la crise économique, la montée en puissance des thèses protectionnistes fragilise l'Union dans son combat pour uniformiser les règles du commerce mondial et pour garantir une concurrence loyale.

L'Union est une construction par essence démocratique. L'avenir de la politique européenne de la concurrence dépend donc avant tout de la capacité des institutions de l'Union européenne et des États membres à convaincre les citoyens européens<sup>161</sup> qu'elle est un levier efficace pour préserver la compétitivité des entreprises, les emplois et les préférences collectives des européens et faire face aux défis de la mondialisation.

---

161 Cf. N. Levrat, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, éd. La documentation Française, Paris, 2012 ; cf. également N. Brack, « Construction européenne et légitimité démocratique. Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens », in *Politique européenne*, vol. 47, n° 1, 2015, pp. 146-154.



# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Bruno Lasserre**

*Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, ancien président de l'Autorité de la concurrence*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Bruno Lasserre entre au Conseil d'État en 1978. Responsable du centre de documentation (1982-1984), il est nommé commissaire du Gouvernement près les formations contentieuses du Conseil d'État (1984-1986). Il rejoint en 1986 le ministère des postes et télécommunications, en qualité de directeur de la réglementation générale (1989-1993), de vice-président du Comité de coordination des télécommunications (1990-1997), puis de directeur général des postes et télécommunications (1993-1997). De retour au Conseil d'État en 1998, il occupe les fonctions de président de la 1<sup>e</sup> chambre (1999-2002), de président adjoint (2002-2004) de la section du contentieux et de membre du tribunal des Conflits (2003-2004). Membre de l'Autorité de la concurrence (ancien Conseil de la concurrence) depuis 1998, il est nommé président de l'Autorité en 2004, fonction qu'il quitte lorsqu'il est nommé président de la section de l'intérieur du Conseil d'État le 30 septembre 2016. Bruno Lasserre est l'auteur de plusieurs rapports remis au Premier ministre : *L'État et les technologies de l'information : vers une administration à accès pluriel* (2000) et *Pour une meilleure qualité de la réglementation* (2004) et d'un ouvrage consacré à *La transparence administrative* (1986, en coll. avec B. Stirn et N. Lenoir). Il a également été membre de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali (rapport *Trois cents décisions pour changer la France*, 2008). Il est depuis 2012 vice-président de l'*International Competition Network* (ICN).

## Les intervenants

### **Olivier Guersent**

*Directeur général Stabilité financière, services financiers et union des marchés de capitaux (FISMA) à la Commission européenne*

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Bordeaux en 1983, Olivier Guersent rejoint en 1984 le ministère français de l'économie et des finances où il réalise de nombreuses enquêtes pour l'Autorité française de la concurrence. En 1992, il intègre la Commission européenne et rejoint la *Merger Task Force* de la direction générale de la concurrence. Il alterne ensuite pendant vingt-deux ans des postes au cabinet de différents Commissaires européens (successivement K. Van Miert, M. Barnier et N. Kroes) et dans les services de la DG concurrence où il est successivement chef

d'unité adjoint en charge des cartels, chef d'unité en charge de la politique générale et de la coordination des cas, chef d'unité contrôle des concentrations, directeur *ad interim* de la direction transports, postes et autres services et, à partir de 2009, directeur de la direction lutte anticartels. Il dirige le cabinet de Michel Barnier, commissaire en charge du marché intérieur et des services, entre 2010 et 2014, puis est nommé directeur général adjoint en charge des services financiers de 2014 à 2015. Le 1<sup>er</sup> septembre 2015, Olivier Guersent a pris ses fonctions de directeur général au sein de la direction générale stabilité financière, services financiers et union des marchés de capitaux. Il intervient de manière régulière dans le cadre de formations universitaires de troisième cycle.

### **Thierry Breton**

*Président-directeur général du groupe Atos, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'Industrie*

Diplômé de l'École supérieure d'électricité (Supélec) et ancien auditeur de l'IHEDN, Thierry Breton débute sa carrière comme professeur d'informatique et de mathématiques avant de créer *Forma Systems* société spécialisée en ingénierie informatique dont il est le président-directeur général de 1981 à 1986, avant d'être nommé chef de projet du Futuroscope (1986-1990), puis directeur général du groupe CGI (1990-1993). Il entre ensuite chez Bull comme directeur de la stratégie avant d'être nommé directeur général et vice-président du Conseil d'administration (1993-1997). Il est ensuite président-directeur général de Thomson (1997-2002), puis de France Télécom (2002-2005). En 2005, Thierry Breton est nommé ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (2005-2007). Professeur à la Harvard Business School de 2007-2009, il devient en 2009 le président-directeur général du Groupe Atos, société internationale de services informatiques et de technologies numériques. Il est élu président de l'Association nationale des technologies en décembre 2015 et membre de l'Académie nationale des technologies en décembre 2016.

### **Andreas Schwab**

*Député au Parlement européen*

Andreas Schwab est docteur en droit, diplômé de l'Université de Fribourg, de Sciences-Po Paris et de l'Université du Pays de Galles. Il a travaillé en qualité de conseiller pour la Convention européenne au département des affaires européennes du ministère d'État du Bade-Wurtemberg. Député au Parlement européen depuis 2004, il est le coordinateur de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs au sein du groupe du Parti populaire européen (PPE), membre suppléant de la commission des affaires économiques et monétaires, membre du bureau du groupe du Parti populaire européen et Président du CDU dans le pays de Bade.



# Actes – Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?

---

**Bruno Lasserre**

*Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,  
ancien président de l'Autorité de la concurrence,  
modérateur de la conférence*

Cette huitième conférence des *Entretiens sur l'Europe* s'interroge pour savoir si le droit européen de la concurrence est adapté à une économie de plus en plus mondialisée.

De quoi parle-t-on exactement lorsque l'on évoque le droit européen de la concurrence ? Aujourd'hui, il existe un consensus pour reconnaître qu'un droit ou une politique de la concurrence comporte quatre piliers.

Le premier pilier se caractérise par la prohibition des ententes et des abus de position dominante<sup>162</sup>. Celui-ci est au cœur du capitalisme et de l'économie de marché. En effet, la compétition, la rivalité entre entreprises, doit se faire sur le mérite, sur la valeur des biens et des services proposés, et non pas par l'accroissement artificiel d'un pouvoir de marché, à l'origine d'une collusion secrète ou d'un abus de ce pouvoir de marché. Aujourd'hui, il y a un consensus mondial sur ce sujet, mais les voix de ce consensus diffèrent. L'Europe a choisi un modèle de régulation administrative où le pouvoir est dans les mains de la Commission européenne. La même configuration se retrouve dans les États membres qui prononcent des sanctions administratives à l'encontre des entreprises qui violent les règles du jeu de l'économie de marché. Aux États-Unis, au contraire, le choix a été fait de criminaliser la poursuite de ces infractions. Selon les statistiques des cinq dernières années, entre vingt-cinq et trente dirigeants d'entreprises privées ont été condamnés à des peines de prison ferme, de six à dix-huit mois souvent, pour des cartels ou des ententes secrètes. Le montant des amendes prononcées, autant à l'égard des entreprises que des dirigeants, est également considérable. Aujourd'hui, il est unanimement reconnu qu'une économie de marché ne peut fonctionner que s'il y a des règles du jeu avec un arbitre, qui n'hésite pas à sanctionner dans les cas où ces règles seraient méconnues

Le deuxième pilier porte sur le contrôle des concentrations, c'est-à-dire des fusions et des rachats d'entreprises. Il a pour objectif de vérifier que celles-ci n'augmentent pas un pouvoir de marché qui pourrait, par des opérations de croissance externe, endommager la rivalité concurrentielle (indispensable au bon fonctionnement du marché). Il s'agit d'un contrôle préventif qui permet de garantir que l'achat ou la fusion entre entreprises n'aboutit pas à la création de *trusts* ou de pouvoirs de marché qui ne pourraient pas être concurrencés par les opérateurs existants ou

---

162 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), articles 101 et 102.

les futurs entrants sur le marché. Il s'agit de maintenir le dynamisme du marché et la rivalité concurrentielle pour l'avenir. Le contrôle des concentrations est un droit beaucoup plus récent que la prohibition des ententes et des abus de position dominante qui date, elle, du traité de Rome<sup>163</sup>. Mis en place à partir de 1989, en tant que dérivé de cette lutte contre les abus de position dominante, il ne trouve pas en effet sa source dans ce traité.

Le troisième pilier concerne le contrôle des aides d'État. L'Europe est l'une des seules régions au monde à avoir mis en place un régime qui contrôle l'intervention des États membres dans l'économie, en vérifiant que les États ne distordent pas le jeu concurrentiel au profit de telle ou telle entreprise par des subventions ou des aides. Ce type de contrôle a suscité d'énormes controverses au niveau mondial. Par exemple, aux États-Unis il n'est pas possible constitutionnellement de contrôler les interventions des États fédérés ou de l'État fédéral, tandis qu'en France et en Europe, le débat reste vif. La décision *Apple*<sup>164</sup> de la Commission européenne, que nous aborderons ultérieurement, est très critiquée aux États-Unis à cause de l'intervention de l'Europe sur la politique fiscale d'un de ses États membres vis-à-vis d'une entreprise.

Enfin, le quatrième pilier se rapporte à « *l'advocacy* »<sup>165</sup>, qui est l'un des domaines parmi les plus novateurs et les plus prometteurs, qui plus est, peu présent dans les textes et peu codifié. L'« *advocacy* » se définit par la possibilité pour les autorités de la concurrence de promouvoir des réformes et de scruter des marchés, afin d'en tirer des conséquences et d'en améliorer le fonctionnement. C'est un rôle d'avocat de la concurrence où l'on tente d'identifier les obstacles concrets à la concurrence et de les lever, soit par des réformes, soit par une invitation faite aux entreprises de modifier leurs comportements. Il s'agit, là encore, d'un domaine relativement consensuel à l'échelle mondiale. Pratiquement l'ensemble des autorités de la concurrence développent cette compétence.

Avec ces quatre piliers, la politique européenne de la concurrence est donc l'une des politiques publiques à la fois les plus efficaces et des plus critiquée dans les années récentes et, en même temps, l'une de celles qui a connu un effort de modernisation parmi les plus importants.

S'il est communément admis qu'il s'agit d'une politique efficace, force est de reconnaître que la naissance de cette politique européenne de la concurrence est le fruit d'une rencontre franco-allemande historique et improbable. Les Allemands tenaient à ce que l'Europe se dote d'une politique de la concurrence, dans la lignée

---

163 Le traité de Rome, signé le 25 mars 1957 par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, fait référence à deux traités : le premier crée la Communauté économique européenne (CEE) ; le second crée la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Ces deux traités sont entrés en vigueur le 14 janvier 1958.

164 Décision (UE) 2017/1283 de la Commission du 30 août 2016 concernant l'aide d'État SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) octroyée par l'Irlande en faveur d'Apple [notifiée sous le numéro C(2016) 5605].

165 En français : plaidoyer, promotion ou défense (des droits).





de la pensée ordo-libérale de l'école de Fribourg<sup>166</sup> selon laquelle il ne peut pas y avoir de démocratie politique sans concurrence dans le domaine économique. Les Allemands ont toujours considéré que la cartellisation de l'économie pendant la période de l'entre-deux-guerres avait favorisé l'avènement du pouvoir nazi. Ainsi, à la Libération, ils ont considéré qu'il ne pouvait pas y avoir de démocratie en Allemagne sans lutte contre les cartels. Au moment où la France s'intéressait plus à l'agriculture qu'à la concurrence, il existerait en Allemagne une volonté très forte de porter les mêmes objectifs en Europe. Toutefois, la France a apporté son soutien à l'Allemagne en plaidant en faveur d'une Commission européenne forte, organisme supranational doté de vrais pouvoirs. C'est donc le fruit de cette rencontre avec, d'un côté, une demande de fond des Allemands et, de l'autre côté, un souhait des Français de donner à la Commission européenne de réels pouvoirs de décision, qui a conduit à l'efficacité de la politique européenne de la concurrence.

Par ailleurs, la politique européenne de la concurrence a été l'une des politiques les plus mises en accusation.

Elle a d'abord été critiquée pour sa sévérité, notamment par rapport au montant élevé des amendes imposées aux entreprises. À titre d'exemple, certaines entreprises faisant partie de cartels se sont vues infliger des amendes d'une centaine de millions, voire de plusieurs milliards d'euros. Pourtant, au Parlement européen, la politique de lutte contre les cartels et les abus de position dominante est fortement soutenue et n'est pas l'objet le plus important des critiques. De plus, les États-Unis, le Brésil et la Corée du Sud ont également recours à des politiques très agressives de lutte contre les ententes.

La deuxième critique de la politique européenne de concurrence concerne la politique des concentrations. Cette critique s'est développée au début des années 2000 avec les décisions de la Commission européenne *Schneider Legrand*<sup>167</sup> et *Tetra Pak Laval*<sup>168</sup>. On a reproché à la Commission européenne d'empêcher l'émergence de champions européens en adoptant une vision trop étroite des marchés, par un test rendant impossible l'obtention d'une position dominante, pourtant très stimulante dans une économie de marché. La Commission européenne est également critiquée pour ne pas faire assez de place aux arguments d'efficacité économique qui soutiennent la croissance externe et l'acquisition d'une taille critique. De manière assez surprenante, lorsque l'on regarde la presse, on remarque que ce débat ne se tient plus tellement en Europe mais surtout aux États-Unis. Il y a, actuellement, aux États-Unis un retour en force très net des autorités de concurrence américaines,

---

166 L'ordo-libéralisme, autrement dénommé « idéologie du modèle allemand » ou « économie sociale de marché », prône la liberté économique et favorise les initiatives individuelles ainsi que les mécanismes de marché par rapport à toute forme de socialisme ou de libéralisme.

167 Décision de la Commission européenne du 10 octobre 2001 [C (2001) 3014 final (affaire COMP/M.2283-Schneider/Legrand)] déclarant une concentration incompatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord EEE, au titre de l'article 8 paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 4064/89.

168 Décision de la Commission européenne du 30 octobre 2001 [C(2001) 3345 final (affaire COMP/M2416- Tetra Laval/Sidel)] déclarant une concentration incompatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord de l'EEE, au titre de l'article 8 paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 4064/89.



qui craignent la constitution de grands *trusts* et oligopoles de plus en plus fermés. Si l'on regarde les décisions prises aux États-Unis l'année dernière, des opérations extrêmement importantes n'ont pas pu être réalisées. Par exemple, *Comcast* n'a pas pu racheter *Time Warner Cable* (TWC), *Staples* et *Office Depot* ont dû renoncer à leur projet de fusion dans le domaine des fournitures de bureau. Le projet *Cisco US Food* a dû être abandonné, et enfin l'américain *General Electric* (GE) a renoncé à vendre sa division électroménager au groupe suédois *Electrolux*. Ces quatre opérations fondamentales ont été bloquées par les autorités antitrusts aux États-Unis, au motif qu'elles présentaient les mêmes risques que ceux qui existaient déjà à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Quand le *Sherman Act*<sup>169</sup> a été établi, l'objectif était alors de lutter contre les grands *trusts* privés qui monopolisaient l'économie. On a observé une réactualisation de ce débat aux États-Unis, notamment pendant la campagne électorale présidentielle. Pour certains, cette politique est excessive car il ne faut pas entraver la création de champions américains. Pour d'autres, on se retrouve aujourd'hui face aux mêmes risques qu'au XIX<sup>e</sup> siècle et il apparaît nécessaire de revigorer la politique antitrust.

Le dernier débat concerne les aides d'État, qui sont autant un instrument de la constitution du marché intérieur qu'un outil de la politique de la concurrence. La question est de savoir si l'interventionnisme étatique, pourtant nécessaire, légitime et démocratique ne serait pas trop bridé. Prises par la Commission européenne, les décisions qui sanctionnent les arrangements fiscaux (en anglais, « *tax ruling* »), souvent au profit d'entreprises américaines, sont à l'origine d'un grand débat aux États-Unis sur la légitimité de l'intervention des autorités antitrusts.

Née d'un compromis improbable, la politique de la concurrence est donc sans doute l'une des plus efficaces sur le plan institutionnel, mais aussi l'une des plus débattues et mises en accusation. La politique de la concurrence a complètement renouvelé ses méthodes, ses concepts et sa manière d'être mise en œuvre.

Finalement, la conférence visera à approfondir trois thématiques plus précises :

- Tout d'abord, la politique de la concurrence en elle-même, qui s'est modernisée et reste l'une des plus efficaces parmi les politiques publiques européennes. Est-elle conçue selon un régime optimal ? Faut-il améliorer cette politique de concurrence en tenant compte des arguments d'efficacité économique ? Cet effort de modernisation est-il suffisant ?

- Au moment où le traité de Rome a été signé<sup>170</sup>, il n'y avait que deux grandes autorités de la concurrence dans le monde : la Commission européenne et les États-Unis. Aujourd'hui, nous avons cent trente autorités de la concurrence dans le monde dans divers pays tels que la Chine, le Brésil, la Corée du Sud, la Russie. Ainsi, face aux stratégies mondiales des entreprises, peut-on accepter que le droit de la concurrence soit forgé par une multitude d'autorités dont la convergence

169 Le *Sherman Anti-Trust Act* du 2 juillet 1890 signe la naissance du droit de la concurrence moderne. Il représente la première tentative du gouvernement américain de limiter les comportements anticoncurrentiels des entreprises.

170 Le traité de Rome, ou traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), a été signé le 25 mars 1957.



n'est pas la première priorité ? Est-on en présence d'un éclatement du droit de la concurrence ou bien, au contraire, se dirige-t-on vers plus d'harmonie et de cohérence ?

- Enfin, quelle réponse politique faut-il apporter à ce sujet ? Aujourd'hui, il existe un réel décalage entre la stratégie de développement international des entreprises et les réponses régulatrices de plus en plus cantonnées au niveau national ou régional. L'échec de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui s'est intéressée en vain à la concurrence, sera abordé. La création du Réseau international de la concurrence (RIC) ou *International Competition Network (ICN)*<sup>171</sup> à la suite de cet échec sera également traitée.

Je donne la parole à M. Olivier Guersent, qui va nous présenter les éléments de la modernisation de la politique européenne de la concurrence sur les dix dernières années.

---

### **Olivier Guersent**

*Directeur général Stabilité financière, services financiers  
et Union des marchés de capitaux (FISMA) à la Commission européenne*

Merci M. le président. En remarque liminaire je souhaiterais, au nom de la Commission européenne, rendre hommage à M. Bruno Lasserre qui, non seulement a transformé la mise en œuvre du droit de la concurrence en France, mais aussi a rehaussé considérablement l'influence française dans les cercles européens et internationaux.

Dans une économie qui se mondialise, les acteurs sont souvent internationaux et adoptent une stratégie globale. Cependant, les autorités de contrôle et les États souverains qui contrôlent ces acteurs interviennent sur des territoires plus limités, et ce, même lorsque ces autorités se regroupent dans le cadre de l'Union européenne pour agir ensemble. Souvent, les possibilités d'arbitrage des clients sont également plus limitées. En effet, l'univers concurrentiel ressenti par les acteurs économiques et les offreurs sur le marché est généralement plus vaste que l'univers concurrentiel ressenti par leurs clients.

Les grandes entreprises se voient comme en concurrence entre elles au niveau global, tandis que les clients apprécient les possibilités qui leur sont offertes de changer de fournisseur. Ces deux perceptions ne sont pas toujours congruentes. Le droit de la concurrence étudie les possibilités effectives du consommateur d'exercer son choix entre des ensembles de biens et services suffisamment substituables entre eux (ou insuffisamment substituables à d'autres). Cela est valable pour la dimension produit et la dimension géographique du marché. Lorsque l'on pose le problème en ces termes, une partie de la problématique ressort : les acteurs économiques, entreprises offeuses sur les marchés, se sentent trop bridés par les autorités de la concurrence qui adoptent, elles, le point de vue de leurs clients.

171 Le Réseau international de la concurrence a été créé le 25 octobre 2001 à l'initiative des États-Unis comme alternative à l'inclusion de règles contraignantes en matière de concurrence dans le cadre de l'OMC. L'objectif était d'améliorer la coopération entre les autorités de concurrence à l'international. La dernière conférence a eu lieu à Singapour au mois d'avril 2016.



Dans son expression la plus simple, le droit de la concurrence se matérialise par le droit de la puissance publique à intervenir dans l'acquisition et l'exercice du pouvoir de marché par les grandes entreprises privées. Ces dernières, globalisées, font face à des représentants de puissance publique segmentés selon des lignes de partage nationales. Il y a donc deux inconvénients : d'un côté, une disproportion de moyens, comme pour le cas *Microsoft* où les moyens mis en place par l'entreprise étaient considérables par rapport à ceux mis en place par la Commission européenne ; d'un autre côté, une asymétrie d'information ; problème que l'on retrouve aussi dans le droit de la régulation financière. Il existe également des problèmes de coordination et de coûts transactionnels entre autorités. Avec, aujourd'hui, cent trente autorités de la concurrence, il existe un intérêt majeur à la mise en place d'une coopération effective entre elles, afin de favoriser l'efficacité du droit, mais aussi dans le cas du contrôle des concentrations, pour ne pas conduire à des situations qui seraient préjudiciables aux parties à la fusion.

Il y a eu une prise de conscience de ce défi dans les années 1990. À cette époque, je faisais partie du cabinet du commissaire européen Karel Van Miert, qui a lancé la grande réflexion sur la modernisation du droit de la concurrence européen ; réflexion qui s'est mécaniquement étendue en dehors des frontières de l'Europe. Cet effort extérieur, à travers l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et vers l'OMC, a échoué notamment parce que les américains n'étaient pas prêts à abandonner la moindre parcelle de souveraineté en matière de droit de la concurrence. C'est ainsi qu'est née l'idée du réseau international de la concurrence (RIC). Le RIC a d'abord été mis en place en parallèle des initiatives de l'OMC, puis s'y est substitué. Le RIC regroupait initialement quatorze autorités de la concurrence dans le monde, qui décidaient de coopérer de manière informelle mais régulière.

Ce réseau a fonctionné au-delà de toutes les espérances pour devenir un instrument non contraignant, notamment au niveau de la qualité d'homogénéisation des pratiques : aujourd'hui, sur les cent trente autorités de la concurrence dans le monde, cent quatorze sont membres du RIC, se rencontrent régulièrement, établissent des sous-groupes de travail et échangent sur les meilleures pratiques. Il s'agit d'un réseau d'une grande valeur qui favorise la formation d'une approche commune des problèmes de la concurrence et conjugue cette approche avec le respect des traditions juridiques et des analyses économiques des différentes régions du monde.

Pour peser dans ce concert des nations de la concurrence, il était nécessaire que l'Europe fût unie. Or le monde des années 1990 reposait sur la base du règlement n° 17/62<sup>172</sup>, texte fondateur du droit antitrust européen. Ce règlement, fondé sur le principe de notification préalable, confiait à la Commission européenne le monopole pour l'examen des cas qui tombaient sous le coup du traité CE, et permettait ainsi une interprétation extensive par la Cour de justice de l'Union européenne de la notion d'atteinte au commerce des États membres.

---

172 Règlement n° 17/62 du Conseil, du 6 février 1962, relatif à l'application des articles 85 et 86 du traité CE, *JOCE* n° 13, 21 février 1962, p. 204, remplacé par le règlement n° 1/2003 du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité CE.



À l'époque, nous nous sommes aperçus qu'il était essentiel d'homogénéiser les pratiques et les droits au sein de l'ensemble européen pour peser davantage sur la scène internationale. Nous nous sommes aussi rendus compte que ce système fondé sur la notification préalable était proche de la « mort-clinique », car il tendait à paralyser le système : non seulement les notifications n'étaient pas traitées dans des délais raisonnables, mais aussi une fois que le cas était notifié mais non traité, il bénéficiait de l'immunité. C'est pour cette raison que le commissaire Karel Van Miert a décidé de moderniser le droit de la concurrence avec le règlement n°1/2003<sup>173</sup> qui sera porté sur les fonts baptismaux par son successeur Mario Monti. Le principe fondateur consistait pour la Commission européenne à se départir de son monopole pour partager l'application du droit communautaire avec les autorités des États membres – évolution qui ne faisait pas l'unanimité à la Commission. Or, en se saisissant du droit communautaire, en créant un forum de discussion, en s'échangeant des cas – comme j'ai pu le faire avec l'Autorité de la concurrence en France –, le résultat a dépassé toutes nos espérances et a engendré un double effet : d'abord, les autorités nationales ont enrichi la pratique du droit communautaire, ensuite, le droit communautaire s'est diffusé dans les droits nationaux. Aujourd'hui, le taux d'homogénéité des droits nationaux de la concurrence par rapport au droit communautaire est infiniment plus fort qu'il ne l'était dans le passé. Il convient néanmoins de rappeler que ce phénomène a commencé bien avant ce règlement. Les ordonnances de 1986<sup>174</sup> ont fortement rapproché le droit français du droit de la concurrence communautaire, mais dans beaucoup d'autres pays c'est réellement à partir de 2003 que ce phénomène s'est accéléré.

Il doit être noté que ce double mouvement au sein du réseau international et du réseau européen de la concurrence a permis d'accroître notre efficacité collective dans plusieurs sens. La détection et la poursuite des infractions se sont considérablement améliorées grâce au dialogue et aux échanges d'informations et de preuves. Par exemple, en matière de cartels il n'est pas possible que les États-Unis et l'Europe échangent des preuves, notamment parce que les éléments de preuves sont collectés selon des régimes juridiques extrêmement différents. Cependant, nous entretenons une très bonne relation avec les États-Unis en matière de lutte anticartels : lorsque les américains ont condamné M. Taubman, directeur général de *Sotheby's*, pour avoir organisé un cartel avec son concurrent *Christie's*<sup>175</sup>, le département de la justice américain a produit des pièces uniquement dans le but de les rendre publiques et ainsi de les voir transmises à la Commission européenne.

Cette coopération est extrêmement précieuse du point de vue des autorités, mais aussi des entreprises. Prenons l'exemple des fusions : dans la situation la plus courante, les marchés pertinents ne sont pas mondialisés, mais les acteurs qui interviennent sont globalisés. Si, dans cette situation, les marchés pertinents sont les marchés européen et américain, mais que les acteurs qui fusionnent ont

173 Règlement n° 1/2003 du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité CE (actuellement, articles 101 du TFUE : pratiques concertées qui restreignent la concurrence, et article 102 du TFUE : abus de position dominante).

174 Ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

175 Cf. notamment : U.S. District Court, Southern District of New York, 4 décembre 2001, *United States v. A. Alfred Taubman, et al.*, Crim. N° 01-CR-429.



une stratégie et une présence mondiale, que leurs présences et leurs pratiques sont différentes, les entreprises vont se voir imposer des remèdes différents. Maintenant, si l'on se place dans l'hypothèse où le marché est mondial – ce qui arrive dans certains cas – et si l'on impose aux entreprises des remèdes différents, nous nous retrouvons alors dans une situation impossible où l'Europe impose un remède A et les États-Unis un remède B pour la même fusion, alors que le marché est mondial. Cette situation aboutit en réalité à compromettre l'opération. Dans ces cas-là, la coopération et la coordination entre les autorités bénéficient fortement aux entreprises en cause.

Deux sujets me semblent également importants.

D'une part, il existe un débat concernant les fusions, qui est en réalité un faux débat. Depuis dix ans, la Commission européenne a imposé des remèdes dans seulement 6 % des cas et a interdit une fusion dans 0,2 % des cas. Il ne peut donc pas lui être reproché une trop grande sévérité.

D'autre part, la définition de « marché pertinent » se retrouve au cœur des critiques. Cette notion, évolutive, se définit selon les alternatives réelles du point de vue des clients. En Europe, le marché pertinent s'évalue du point de vue de la substituabilité de la demande (« *demand side substitutability* ») et, dans une moindre mesure, de la substituabilité de l'offre, c'est-à-dire de la capacité des fournisseurs présents sur d'autres marchés à rediriger leur appareil de production et à rentrer sur le marché en cours rapidement et sans coûts substantiels. Aux États-Unis, les règles (« *guidelines* ») sur la définition des marchés pertinents interdisent ces méthodes. En Europe, il existe actuellement un débat sur ce sujet. La question est de savoir si nous ne devrions pas prendre davantage en compte les facteurs de « substituabilité de l'offre ». En d'autres termes, ce débat apprécie l'opportunité de continuer à se concentrer uniquement du point de vue du consommateur, ou bien au contraire de prendre en compte une partie plus importante du surplus global, c'est-à-dire d'intégrer globalement le partage de la valeur ajoutée entre les différents acteurs qui y participent : les fournisseurs, la rémunération du capital technique (l'investissement productif en machine, en recherche), les apporteurs de capitaux, les travailleurs et le client. Au final, le droit de la concurrence protège la part d'allocation qui revient au client/consommateur. La Commission européenne n'est pas fermée à ce vaste débat de politique économique.

Un dernier mot pour souligner que tout ceci s'applique au droit de la concurrence tel qu'appréhendé par nos partenaires internationaux. Or le droit de la concurrence européen présente un certain nombre de spécificités, tels que le droit des aides d'États et le droit de la libéralisation.

Premièrement, le droit de la libéralisation est un droit unique au monde mais peu utilisé par la Commission européenne. Sa dernière utilisation remonte à 1996, lorsque la Commission a pris une directive dite « autonome » pour libéraliser le marché des télécommunications<sup>176</sup>. Cependant, ce sujet reste débattu, notamment

---

176 Directive 96/19/CE de la Commission, du 13 mars 1996, modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications.



dans des pays à forte tradition de service public comme la France.<sup>177</sup> Deuxièmement, le droit des aides d'États n'est pas un droit antitrust au sens propre. C'est en réalité un droit d'équité entre États membres, afin d'éviter que l'un d'eux ne distorde le jeu de la concurrence au détriment d'autres entreprises pour lesquelles les États ne disposent pas des mêmes moyens pour subventionner sur fonds publics. Ce droit est fondé sur un principe simple selon lequel, sauf à pouvoir le justifier par un certain nombre de moyens, il ne peut pas être accordé à une entreprise une aide dite « sélective » par rapport aux autres entreprises. Il est néanmoins possible d'édicter des mesures générales visant, par exemple, à abaisser l'impôt sur les sociétés en France. Dans ce cas, la Commission européenne ne conteste pas ces mesures sur la base du droit des aides d'États. Toutefois, en cas d'accord confidentiel avec telle entreprise sur cet impôt, une aide d'État sera caractérisée et la mesure sera considérée comme sélective.

La dimension internationale du droit des États est intéressante, notamment depuis l'affaire *Apple*. Cette affaire s'inscrit dans la continuité de cas similaires, où les mêmes principes ont été appliqués, à la différence que ces cas ne concernaient que des entreprises communautaires. En Irlande, le taux d'imposition des sociétés est fixé à 12 %. *Apple* a conclu un accord privé et discret avec le gouvernement à l'issue duquel son taux d'impôt est descendu en dessous de... 1 %. Il ne serait donc pas surprenant que, dans ce contexte, la Cour de justice de l'Union européenne donne raison à la Commission européenne.

---

**Bruno Lasserre**

*Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,  
ancien président de l'Autorité de la concurrence,  
modérateur de la conférence*

Merci pour cette remise en perspective historique et ce rappel de la justification de la politique européenne de concurrence. Je me tourne maintenant vers M. Thierry Breton pour nous livrer la vision des entreprises sur le sujet. Selon vous, le droit européen de la concurrence est-il vu comme un aiguillon qui pousse les entreprises à stimuler leur offre de service, ou bien est-il plutôt perçu comme une entrave ? L'Europe bride-t-elle ses acteurs en les empêchant de rivaliser avec d'autres géants, notamment américains et asiatiques ?

---

**Thierry Breton**

*Président-directeur général du groupe Atos,  
ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*

Merci M. le président. Pour vous répondre je souhaiterais faire référence à mon cas personnel. Vous avez eu, M. le président, à connaître un certain nombre de cas

---

<sup>177</sup> CJCE, 19 mai 1993, *Paul Corbeau*, aff. C-320/91.

et à les juger très sévèrement ; en particulier le fameux « cartel des télécoms »<sup>178</sup>. Je crois même avoir été celui qui a permis de le révéler, car c'est à l'occasion du premier comité exécutif que je tenais en tant que dirigeant de France Télécom, que vous avez porté votre attention sur le sujet. À l'époque, une des personnes citées dans la presse avait déclaré que c'était la fin d'un monde, celui du « *Yalta des parts de marché* ». Une investigation a été ouverte, que vous avez menée, cher M. le président.

J'ai également eu beaucoup à faire avec la Commission européenne. Dans les 0,2 % des cas que vous citez, M. Guersent, il y en a un en particulier dont j'ai été témoin. J'étais administrateur de *Schneider* pendant la période où vous avez malheureusement pris une mauvaise décision, qui a été du reste jugée comme telle. Je dois vous dire que c'est un vrai traumatisme pour une entreprise de vivre une telle décision de veto de la Commission européenne. La Commission a été condamnée par la suite par le Tribunal de première instance de l'Union européenne<sup>179</sup>. Je fais référence ici à l'affaire *Schneider Legrand* où la Commission européenne a forcé l'entreprise à revendre ce qui aurait permis de constituer un formidable champion européen et mondial et de réaliser une très belle opération industrielle – bien que je ne sois pas ici pour faire un procès.

Je précise que je suis en faveur de ce qui est globalement réalisé sur le territoire européen en matière de politique de la concurrence. Il n'empêche que cette décision a permis au fonds d'investissement américain *Kohlberg Kravis Roberts & Co.* de s'enrichir progressivement – enrichissement auquel vous avez contribué. Cela a aussi contraint l'entreprise à essayer de se réinventer très vite. Finalement, grâce à un bon management soutenu par son conseil d'administration, l'entreprise a pu sortir de cette mauvaise passe. C'est un cas que j'ai connu, pour lequel la notion de « marché pertinent » retenue pour l'opération l'avait peut être été de manière trop restrictive.

Le cas France Télécom est tout à fait différent car il porte sur les aides d'État. Je fais partie de ceux qui pensent que la législation sur les aides d'État est nécessaire. Personnellement, je me félicite de ce que la Commission européenne a mis en place en Irlande concernant *Apple*. Lorsque j'étais président de France Télécom, l'un de mes prédécesseurs, Francis Mer, avait déclaré que l'État jouait son rôle d'actionnaire – laissant ainsi penser que l'État pouvait répondre à une recapitalisation. La Commission européenne a jugé qu'il s'agissait d'une aide, et plus sophistiquée que celle d'*Apple*. Cela a été jugé dix ans après ; l'entreprise a pu être sauvée entre-temps et n'a donc pas été condamnée. Finalement, c'est heureux que la justice n'ait pas été très réactive. Cependant, j'ai une question pour M. Guersent : pourquoi avoir attendu si longtemps pour que la Commission européenne se préoccupe de sujets tels que ceux soulevés par le cas *Apple* ? C'est un cas pourtant flagrant, dont nous étions tous plus ou moins conscients. Il me

178 En 2005, l'Autorité de la concurrence a sanctionné France Télécom-Orange, SFR et Bouygues Télécom pour avoir échangé, entre 1997 et 2003, des « informations stratégiques » portant sur les nouveaux abonnements et les résiliations et, surtout, pour s'être accordés sur la stabilisation de leurs parts de marché entre 2000 et 2002.

179 Tribunal de première instance, aff. T6351/03, 11 juillet 2007 ; CJCE, 16 juillet 2009, *Commission c. Schneider Electric SA*, aff. C-40/07 P.





semble là que la Commission européenne a perdu de précieuses années et j'espère qu'elle ne sera pas condamnée. Sur cette affaire, je tente d'expliquer à nos amis américains que le problème des aides d'État est extrêmement sérieux lorsque l'on souhaite travailler en Europe. Je leur fais remarquer qu'en tant qu'entreprises, nous respectons le système de régulation des États-Unis. Il est donc normal qu'ils s'adaptent à ce sujet très sensible pour nous lorsqu'ils viennent s'installer en Europe. Je m'interroge également sur la qualité de ceux qui vous ont conseillé pour ne le découvrir que maintenant. Au final, j'espère que la Commission européenne va ouvrir une voie très importante de protection.

Je tiens à souligner que je ne partage pas du tout l'analyse selon laquelle la politique de concurrence empêche de créer des géants industriels. Lorsque je suis arrivé à la direction du groupe Atos, après avoir quitté le Gouvernement, le groupe réalisait quatre milliards et demi de chiffre d'affaires dans le domaine des technologies du numérique ; il en fait aujourd'hui douze milliards. En outre, nous sommes passés de quarante-cinq mille à cent mille ingénieurs, et la valorisation de l'entreprise a été multipliée par dix en huit ans. Il est donc tout à fait possible de créer des géants industriels, tout en veillant au respect des règles en matière de concurrence. François Lévêque, à l'occasion d'un travail sur le contrôle des concentrations en Europe et aux États-Unis en 2005<sup>180</sup>, affirmait que le contrôle des concentrations en Europe n'était pas plus sévère que celui mis en œuvre aux États-Unis.

En tant que chef d'entreprise, je tiens à préciser que vous avez, M. le président Lasserre, contribué à mettre en œuvre la politique de concurrence en France de façon extraordinaire et je suis très heureux d'avoir répondu à votre invitation pour en porter témoignage. Vous avez été un très grand président de cette Autorité de la concurrence que vous avez fondée. La France et l'Europe vous doivent beaucoup pour tout ce que vous leur avez apporté.

Pour mentionner mon expérience en tant que ministre, j'ai contribué à faire évoluer l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), transformée aujourd'hui en Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)<sup>181</sup>. Trois éléments me semblaient alors importants dans la modernisation de l'autorité de régulation des télécommunications : le développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité. J'avais personnellement beaucoup réfléchi à cette question, et j'ai regretté qu'après mon départ ceux qui ont eu la charge de la mise en œuvre de cette Autorité aient oublié un ou deux de ces aspects, c'est-à-dire l'emploi et l'innovation. Je dois dire qu'en tant qu'utilisateur, client et justiciable, un manque de coordination entre les autorités nationales a souvent été regretté. Dans la perspective d'une amélioration pour le pays, nous gagnerions beaucoup à introduire plus de souplesse et une meilleure coordination. Le système américain, confronté à cette même problématique, gère bien mieux le sujet.

---

180 F. Lévêque, « Le contrôle des concentrations en Europe et aux États-Unis : lequel est le plus sévère ? », in *Concurrences*, n° 2, 2005, pp. 20-23.

181 L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est une autorité administrative indépendante chargée de réguler, en France, les communications électroniques et les postes.

Je pense sincèrement que les aides d'États font partie de notre histoire, de notre culture et que, quelque part dans le jeu de la mondialisation, c'est un élément de souveraineté et de rééquilibrage.

Concernant les concentrations, je peux témoigner du progrès important de la Commission européenne en la matière. Lorsqu'en tant que président de France Télécom, j'allais discuter en tête à tête avec M. Mario Monti, celui-ci me disait : « *Monsieur le président, vous êtes très intelligent mais je saurai trouver la faille* ». Vous avez beaucoup évolué depuis, et je tiens à le dire dans cette institution ; je suis convaincu que le droit des concentrations œuvre pour le bien public. Je crois, aujourd'hui, qu'en matière de politique de la concurrence et des concentrations nous avons atteint un certain niveau de maturité concernant les grandes entreprises européennes. Nous savons ce que vous attendez de nous et nous nous organisons pour cela. Ce n'est évidemment pas le cas pour un grand nombre d'entreprises qui ne sont pas européennes. Cela peut donc devenir un avantage compétitif d'être européen et de mieux comprendre son système de lois et de régulations, à partir du moment où celui-ci est clair et le même pour tous.

Le dernier point que je voudrais évoquer est un sujet qui me tient à cœur. L'avènement du numérique et de toutes ces grandes entreprises du numérique et du digital va changer énormément de choses. Nous basculons actuellement d'une économie marchande classique, passant du matériel, des produits ou des services vers une économie de la donnée qui bouleverse nos environnements. Cela représente pour nous une réalité extraordinaire. Notre métier chez Atos est de traiter et stocker les données de nos clients. Vous n'êtes pas sans ignorer, M. le président, que l'un de mes combats au niveau de la Commission européenne est de pouvoir élaborer une régulation sur le traitement, la protection et le stockage des données au niveau personnel et industriel. Il est urgent d'harmoniser nos politiques en matière de traitement et de stockage des données pour éviter les distorsions.

Nous ignorons actuellement où se dirigent les données que produisent nos clients, tandis que ceux qui les utilisent vont disposer d'un avantage compétitif. Il apparaît donc nécessaire de pouvoir les suivre, car c'est bel et bien de la maîtrise de ces données que dépendront l'innovation, la recherche, le progrès et la croissance de demain. Nous encourageons donc nos clients et les grandes entreprises à stocker les données, mais aussi à les stocker à proximité. À cet égard, nous observons un effet inverse par rapport à la mondialisation : de plus en plus de grandes entreprises préfèrent avoir leurs données localisées près des centres de décision, de production, de traitement ou d'innovation, c'est-à-dire dans un environnement juridique connu avec lequel il est possible d'interagir. Ce sujet préoccupe la quasi-totalité de nos clients.

Personnellement, en tant qu'acteur de ce secteur, je ne peux que vous inciter à vous pencher sur ce champ nouveau dont j'aperçois les enjeux et les risques. La donnée est réellement derrière toute activité innovatrice comme, par exemple, lorsque l'on travaille sur la cryptographie quantique, la réalité augmentée ou les imprimantes 3D auprès des centres de production. Nous nous situons seulement



au commencement de la maîtrise et de l'agrégation de ces données. Je fais partie de ceux qui pensent qu'il faut aller beaucoup plus loin, bien que sur ces sujets la Commission ait déjà pris de bonnes initiatives. Des discussions sont actuellement en cours entre des pays membres et, notamment, certains pays d'Europe du Nord qui ne partagent pas la même vision des choses que nous. Il y a là un axe franco-allemand très fort qui peut se reconstruire.

Nous voyons se dessiner un monde qui peut totalement échapper à ce que vous venez d'évoquer en raison des mutations engendrées par ces innovations et leur impact sur la capacité de produire les richesses et de les distribuer. Cela est vrai aussi en matière d'emploi. Par exemple, un chiffre a fortement retenu mon attention. Dans notre entreprise, nous réalisons toujours un plan sur trois ans. Il y est prévu d'embaucher, entre 2017 et 2019, soixante mille nouveaux ingénieurs. Nos ressources humaines nous ont indiqué que, parmi ces derniers, il faudra être en mesure d'offrir à 40 % d'entre eux, non plus des CDI ou des CDD, mais des contrats unipersonnels en tant que travailleurs indépendants. Tout ceci a trait à notre sujet, car il n'est plus possible de continuer à se focaliser uniquement sur les aides d'État et la concentration en oubliant la défense de nos intérêts (l'« *advocacy* »). Je vous invite donc à réellement réfléchir à ce domaine, car l'Histoire s'écrit en ce moment et il ne faut pas rater le train.

---

**Bruno Lasserre**

*Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,  
ancien président de l'Autorité de la concurrence,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup M. le ministre pour ce témoignage. Vous avez eu raison d'évoquer la question du numérique et des pouvoirs de marché. La définition des nouveaux pouvoirs de marché ne se mesure pas, en effet, à l'importance des transactions monétaires réalisées sur un marché, mais à l'immense capacité de collecter, trier ces données – souvent rassemblées d'ailleurs à l'insu des internautes.

Je me tourne maintenant vers M. le député européen Schwab, l'un des meilleurs spécialistes de la politique de la concurrence au sein du Parlement européen. Après le témoignage du praticien et la vision du chef d'entreprise, quelle réponse politique faut-il construire pour apporter plus d'efficacité et plus de convergence dans les réponses des autorités antitrusts aux stratégies de groupes mondiaux ?

---

**Andreas Schwab**

*Député au Parlement européen*

Le défi d'aujourd'hui est d'arriver à plus de convergence et d'efficacité en droit de la concurrence en Europe. Il convient tout d'abord de se rappeler la logique du droit européen de la concurrence : Les lois européennes de concurrence dont nous parlons aujourd'hui, ont été abordées déjà dans un contexte franco-allemand. Cela facilitera notre débat comme la raison d'être de ces lois n'est pas toujours compris même pas dans le monde des affaires, ni en Allemagne, ni en France.

Il est vrai que l'Allemagne, pays industriel par excellence, a décidé après des expériences avec des structures d'oligopoles dans l'entre-deux-guerres de ne plus accepter une trop forte concentration d'entreprises. Cela est la leçon que nous avons tirée pour « l'économie sociale de marché ». Les structures économiques doivent s'intégrer dans le système démocratique. Nous espérons être capables de maintenir cet approche stratégique ensemble avec nos amis français en Europe. Je pense qu'on peut en tirer déjà une première conclusion positive : en effet, au cours des dernières décennies les politiques industrielles françaises et allemandes se sont déjà beaucoup rapprochées.

Un tel rapprochement ne peut pas se faire cependant entre deux États membres seuls, mais doit se faire à un niveau européen. Évidemment, une politique européenne de la concurrence ne peut fonctionner que si, et seulement si, tous les États membres et toutes les autorités de la concurrence appliquent les mêmes lois basées sur les mêmes idées. Ce rapprochement au niveau européen a été atteint par les articles 101 et 102 TFUE et le Règlement (CE) n° 1/2003. Aujourd'hui, se pose donc la question de savoir si cette modernisation est terminée ou s'il faut des adaptations.

Même si cette modernisation est en général une réussite, il y a un besoin de l'améliorer et de l'adapter en détail. D'une part, la coopération des autorités nationales doit être mise à jour et, d'autre part, il faut une adaptation à l'âge du numérique. La décentralisation du système européen à travers la coopération des autorités nationales a bien été achevée avec vingt-huit pays, bientôt vingt-sept. Ces autorités travaillent ensemble même si, dans certains cas, elles arrivent à des conclusions divergentes, ce qui est possible si ces dernières n'ont vocation à s'appliquer que sur le marché national. Cela n'a pas été un problème dans le passé, mais avec les plateformes numériques les effets transfrontaliers sont importants. Nous avons pu le constater avec la décision de l'autorité allemande dans le contexte des réservations de voyages en ligne (« *Booking.com* »). Il est vrai aussi que parfois ce système de coopération européenne peut créer des décisions avec des effets négatifs sur le développement des entreprises du marché intérieur européen.

M. Lasserre a souligné que le rôle des autorités est de ne pas avoir une approche trop technocratique et de privilégier plutôt le bon sens. L'intervention de M. Breton a bien montré que toutes ces questions de la concurrence sont des questions mondiales. Il est donc nécessaire de montrer l'exemple et d'intensifier le travail commun en Europe.

Pour ce faire, il convient de revenir sur un certain nombre de points. À mon sens, cette coopération entre les autorités de la concurrence en Europe doit être modifiée en ce qui concerne la transparence, les compétences et l'indépendance des autorités dans les vingt-huit États membres. Ces principes dérivent de la charte des droits fondamentaux. Pour l'instant, il y a encore trop de différences. Il faut s'assurer que les institutions nationales restent indépendantes. Or, en ce moment, on peut s'interroger sur cette indépendance pour quelques pays de l'Est qui ont rejoint l'Union européenne en 2004 et en 2007. J'espère donc que la Commission européenne va légiférer en ce sens pour atteindre plus d'indépendance.



Il y a un deuxième point sur lequel je souhaiterais revenir, à savoir les lignes directrices pour le calcul des amendes de 2006. On peut observer que la Commission a augmenté constamment les amendes depuis l'adoption de ses lignes directrices. Cependant la sécurité juridique est essentielle. Un certain nombre d'entreprises, mais aussi des juristes, affirment que l'approche de droit souple (« *soft law* ») choisi par la Commission européenne peut être critiqué au regard du principe de la légalité des amendes. Pendant longtemps, la Commission a maintenu sur ce sujet des lignes directrices suffisamment claires et flexibles pour permettre une certaine marge de manœuvre et pour pouvoir prendre en compte les caractéristiques de chaque cas individuel. Cependant, sur le long terme, nous devons nous rendre compte que cela reste insuffisant pour expliquer au public que les amendes et les peines prononcées ont une base juridique et démocratique réelle.

Le troisième point que je voudrais aborder est celui des réparations. Jusqu'à récemment, il n'a pas toujours été facile pour les victimes d'ententes et autres pratiques commerciales restrictives d'obtenir des dommages pour les préjudices subis. De mon point de vue, il s'agissait là d'une situation inadmissible qui devait être modifiée. Après tout, l'application du droit de la concurrence européen et national ne sert pas seulement l'intérêt général, mais sert également l'intérêt des citoyens. Avec la directive 2014/104/UE sur les actions en dommages, nous avons certainement réalisé un véritable progrès pour les victimes de cartels avec des actions de suivi (« *follow-on actions* »), sans pour autant perdre de vue la tradition juridique continentale européenne, et en évitant les dangers du système américain des recours collectifs. Dans ce contexte, nous nous sommes aussi demandés quel était le véritable but poursuivi par cette directive. C'est, selon nous, d'éviter des infractions du droit de la concurrence d'une part, et d'assurer des réparations effectives d'autre part. Une façon d'atteindre en partie cet objectif est d'assurer un moyen rapide et efficace d'indemniser les victimes. Par conséquent, le Parlement, à mon initiative, a complété la directive 2014/104/UE par un mécanisme de compensation volontaire permettant une indemnisation plus rapide et plus rentable.

À tout cela s'ajoute la question du numérique. Nous connaissons maintenant très bien les décisions et le champ de la concurrence dans les marchés traditionnels. Or ces marchés ne sont plus la priorité face au numérique. Le Parlement européen a fortement incité la Commission à se pencher davantage sur la question, et ses décisions en la matière sont attendues avec impatience. Dans le secteur du numérique, la définition des critères pour les fusions doit se penser différemment par rapport aux fusions qui appartiennent à l'économie traditionnelle. Nous attendons encore un changement, une adaptation des règles, pour mieux cibler les entreprises qui risquent de troubler ce marché du numérique et que l'on souhaite développer au niveau européen.

Nous pouvons enfin remarquer que le développement de la digitalisation et du numérique est beaucoup plus rapide que le développement de la mondialisation, tandis que les autorités ont, quant à elles, besoin de plus de temps pour réagir. Cela peut avoir des conséquences non négligeables. Il faut rendre les autorités plus réactives si nous souhaitons que notre marché européen offre des conditions



de concurrence équitables (en anglais, « *level playing field* »). Il nous faut donc investir davantage dans ce domaine et comprendre ses évolutions.

---

**Bruno Lasserre**

*Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,  
ancien président de l'Autorité de la concurrence,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup. Il est vrai que la numérisation est porteuse de nouveaux défis. Dans ce contexte, des besoins émergent. Il faut d'abord que l'Europe soit capable d'apporter des réponses uniques sur le continent. L'exemple de la centrale de réservation en ligne *Booking.com* a montré que, sur les clauses de « parité tarifaire » appliquées sur les plateformes de réservations hôtelières, nous n'avons pas pu empêcher des réactions divergentes entre l'Allemagne et les autres États membres qui, selon moi, ont adopté une approche beaucoup plus souple et respectueuse du modèle de ces sites de réservation. Sur ce sujet, c'est un groupe pionnier constitué des autorités française, italienne et suédoise qui a négocié la levée de ces clauses de parité tarifaire avec l'appui de la Commission européenne<sup>182</sup>.

Le deuxième sujet qui a déjà été évoqué par le député européen Schwab est la question du temps économique. L'enquête sur *Google* montre que, depuis les premières plaintes, entre quatre et six ans se sont écoulés sans qu'une décision ne soit prise. Il s'agit bien évidemment de procédures complexes ; mais ne serait-il pas nécessaire, comme l'a fait le juge administratif avec les procédures d'urgence, de permettre aux autorités de la concurrence de répondre plus rapidement à ces questions en prenant des mesures d'urgence et provisoires ?

La France est, en Europe, le seul pays avec l'Espagne et la Belgique à utiliser ce qui existe pourtant dans le règlement (CE) n° 1/2003<sup>183</sup>. Depuis 2000, l'Autorité française a imposé une trentaine de mesures d'urgence, dont l'un des principaux destinataires a été France Télécom. En seulement trois mois, nous avons brisé l'exclusivité de cinq années négociées entre *Apple* et Orange sur la distribution de l'*iPhone*, nous avons réglé des problèmes très importants autour de la neutralité de l'Internet et de la rémunération des réseaux dans les accords pair à pair<sup>184</sup>. Le problème de l'Europe n'est-il pas, en réalité, le manque de compétitivité dans le temps ? Nous apportons peut-être de bonnes réponses, mais qui restent trop tardives pour produire des effets utiles.

---

182 Autorité de la concurrence, décision n° 15-D-06 du 21 avril 2015 sur les pratiques mises en oeuvre par les sociétés *Booking.com B.V.*, *Booking.com France SAS* et *Booking.com Customer Service France SAS* dans le secteur de la réservation hôtelière en ligne.

183 Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité CE (devenus les articles 101 et 102 du TFUE).

184 Un accord pair à pair (en anglais, « *peer to peer* ») est un modèle de réseau informatique proche du modèle client-serveur, mais où chaque client est aussi un serveur. Les systèmes pair à pair permettent à plusieurs ordinateurs de communiquer *via* un réseau, en y partageant des objets, des fichiers, ou encore des flux multimédia continus. La particularité de ce système réside dans le fait que les données puissent être transférées directement entre deux postes connectés au réseau, sans transiter par un serveur central.



---

## Olivier Guersent

Directeur général Stabilité financière, services financiers  
et Union des marchés de capitaux (FISMA) à la Commission européenne

Je n'ai plus de responsabilités dans le monde de la concurrence, mais j'en ai eu pendant très longtemps. Le cas de *Microsoft*, par exemple, a duré des années alors que, pour partie, le problème n'existait plus lorsque nous avons posé le remède. Le fond du problème était la façon dont *Microsoft* étendait sa position dominante en utilisant comme levier son pouvoir de marché sur les systèmes d'exploitation. Il y a là un vrai paradoxe : avec la digitalisation, les effets massifs sont plus rapides et nous devons, en même temps, faire face chaque jour à de nouveaux problèmes chaque fois plus compliqués et qui prennent plus de temps à être analysés. La solution pourrait reposer sur les mesures intérimaires, mais celles-ci sont en réalité peu utilisées par la Commission européenne. Les rares fois où la Commission les a mobilisées, elle a été sanctionnée par la CJUE, qui a donné un signal très clair selon lequel le standard de revue était extrêmement élevé.

Il y a de bonnes raisons à cela. Sur l'exemple de *Schneider Legrand* donné par M. Breton, la décision de la Commission européenne, bien qu'annulée par la CJUE, a eu des effets irréversibles. Si j'étais de mauvaise foi, j'aurais pu dire qu'elle aurait pu ne pas avoir ces effets. Certes, *Schneider* a notifié une nouvelle fois son affaire mais, malheureusement, les délais d'exercice ouverts pour leur option avec le fonds d'investissement américain *Kohlber Kravis Roberts & Co* ont été dépassés. Dès lors, en ouvrant la phase deux dans la deuxième affaire *Schneider Legrand*, la Commission européenne a anéanti l'opération. Il n'était cependant pas envisageable de ne pas ouvrir cette phase tant le cas semblait difficile à trancher. Ces effets sont cependant très importants : la mesure intérimaire ne se contente pas de geler la situation, elle crée aussi des effets irréversibles. Je m'en félicite personnellement, mais je comprends que cela pose un problème d'équilibre, de droit de la défense et de dommage économique potentiel.

Pour revenir sur l'affirmation du député européen Schwab selon laquelle plus de moyens seraient nécessaires : c'est une vérité connue, mais depuis le règlement (CE) n° 1/2003, la Commission européenne s'est dotée d'outils qui permettent de régler ces situations de manière plus rapide. Par exemple, les procédures de « *settlement* » privilégient une solution amiable à une décision unilatérale qui imposerait des conditions ou interdirait une pratique. Cela permet d'aller beaucoup plus vite, de sauvegarder l'ordre public économique et, en même temps, de prendre en compte les intérêts souvent légitimes des parties. Je pense donc que l'on peut certainement s'améliorer en la matière, mais il reste le fait que la numérisation crée des problèmes d'une complexité nouvelle qui nécessitent d'être analysés rapidement.

J'ajoute qu'en matière de position dominante il ne faut jamais oublier qu'une position dominante transitoire, non seulement, n'est pas interdite, mais peut aussi se révéler nécessaire. L'entreprise qui invente un nouveau concept ou un nouveau service est forcément dominante, car elle est seule sur ce marché.

Seules la permanence de cette position dominante et l'utilisation de ce pouvoir de marché initial sont les questions importantes à se poser. Une utilisation prohibée serait d'ériger des barrières à l'entrée empêchant les autres acteurs de venir enrichir l'offre, enrichir le concept et de contester sa politique de prix.

---

**Bruno Lasserre**

*Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,  
ancien président de l'Autorité de la concurrence,  
modérateur de la conférence*

Vous mettez en avant la croyance dans le marché qui peut auto-corriger ces positions dominantes. M. le ministre, percevez-vous également ce décalage entre le temps des entreprises qui est de plus en plus court, et le temps des régulateurs de la concurrence qui se compte souvent en années ? Comment faire pour réconcilier les deux ?

---

**Thierry Breton**

*Président-directeur général du groupe Atos,  
ancien ministre de l'économie, des finances et de l'Industrie*

Je perçois en effet ce décalage et pas seulement à travers le prisme de la concurrence. Le temps économique est un temps qui n'est pas du tout celui de la justice. J'ai connu des cas comme Schneider Legrand et France Télécom. Entre le moment où la notification a été faite et le moment où la CJUE a rendu son jugement, il s'est écoulé pratiquement une dizaine d'années pour Schneider Legrand, et onze ans pour France Télécom. Entre temps, *Facebook* n'existait pas, et il est devenu ce qu'il est aujourd'hui...

Nous voyons bien que le temps économique est totalement déconnecté du temps de la justice et des régulateurs. Je vous invite donc à tout faire pour raccourcir ce temps et je pense, sincèrement, que ce ne sont pas des mesures conservatoires qui vont modifier quelque chose. En tant qu'ancien ministre des finances, je me réjouis du fait que vous ayez énormément contribué à l'augmentation du budget de l'État et à réduction de la dette publique par votre action M. le président Lasserre ; mais pour les entreprises, ce n'est pas le sujet : nous souhaitons avoir de la lisibilité et savoir rapidement ce qu'il en est.

Pour ma part, j'estime qu'un système moderne de régulation et de droit doit être un système qui intègre désormais cette notion, et sur lequel on doit se mesurer avec raison. Pour la vitesse d'exécution, il faut prendre exemple sur les États-Unis qui sont plus en avance que nous sur ce sujet. La vitesse pour les entreprises est réellement l'élément primordial, plus que les mesures conservatoires qui peuvent parfois se justifier pour certains aspects très spécifiques.



# Échanges avec la salle

---

## Question du public

*Quand il est question de concurrence, ne parlons-nous pas finalement de « politique industrielle » ? Et en ce cas pourquoi ne pas constituer ou repenser certains champions européens ? Au niveau de la politique industrielle, l'innovation, comme le plan « High Performance Computer » (HPC)<sup>185</sup> ou les fonds structurels, ne s'inscrit-elle pas déjà dans la politique industrielle ? En effet, d'autres nations l'entendent comme cela de la part de l'Union européenne. Enfin, nous affirmons que la concurrence n'empêche pas de créer des champions. Au niveau de l'accord TTIP<sup>186</sup>, il aurait été intéressant de pouvoir contrer le Buy American Act<sup>187</sup>. Les Américains sont toujours demandeurs d'échanges, mais se protègent derrière leur Buy American Act. La question de l'opportunité de faire chez nous un « Buy European Act » se pose, non pas dans l'objectif de fermer les frontières, mais d'être plus forts entre nous et vis-à-vis des autres. Qu'en pensez-vous ?*

---

## Olivier Guersent

*Le débat « politique de la concurrence » et « politique industrielle » n'est pas nouveau. Il existe depuis les années 1970 et ressurgit régulièrement tous les dix ans. Je dirais qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre les deux thèmes. La politique de la concurrence n'a pas vocation à être une politique industrielle en creux, mais elle n'a pas non plus vocation à être en contradiction avec celle-ci. Évidemment, tout dépend de la politique industrielle en question. J'ai toutefois tendance à penser que la politique de la concurrence fait partie intégrante de la politique de compétitivité. D'ailleurs, en regardant la pratique de la Commission européenne depuis une trentaine d'années, nous voyons que la politique de la concurrence définit les règles du jeu lorsque le législateur ne le fait pas. Lorsque le législateur a défini la règle du jeu, notamment au début des années 1990 avec la série de directives sur la gestion des déchets – à l'époque où l'Europe ne voulait pas que les déchets dangereux traversent son territoire dans des camions plus ou moins bien contrôlés –, il y a eu par la suite toute une série de cas où l'analyse de la concurrence intégrait le cadre législatif. Il y a donc une interaction permanente entre les règles du jeu définies par le législateur et le contrôle ex-post que fait la politique de la concurrence ; sachant que cette dernière est aussi censée prendre en compte l'intérêt général européen.*

185 Plan d'action pour que l'Europe s'impose dans le calcul à haute performance (CHP) V. communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, calcul à haute performance : la place de l'Europe dans la course mondiale COM(2012) 45 final.

186 Le traité de libre-échange transatlantique.

187 Le *Buy American Act* est une loi fédérale américaine entrée en vigueur en 1933. Il s'agit d'une « préférence nationale » s'appliquant aux marchés de l'administration fédérale américaine.

*Enfin, la politique de la concurrence est une politique particulière, qui a une valeur constitutionnelle dans le droit européen et allemand, mais pas français. Cependant, elle ne se développe pas indépendamment des autres politiques publiques, mais vient au contraire les renforcer. C'est donc une interaction dans les deux sens. Dans mon domaine actuel de régulation financière, il existe une interaction permanente avec la politique de la concurrence, notamment lorsque nous régulons les commissions d'interchange en matière de cartes bancaires.*

---

*Thierry Breton*

*J'aimerais faire le lien avec les « High Performance Computer » (HPC), qui sont des supercalculateurs et pour lesquels Atos est l'un des leaders mondiaux. Cela nous permet de faire le lien entre politique industrielle et politique de la concurrence. Dans le plan de financement qui vise à aider l'investissement et la recherche en amont, afin de doter l'Europe de ces supercalculateurs essentiels pour nos entreprises, y compris dans le cadre de la cybersécurité à laquelle nous faisons indirectement référence. Aujourd'hui dans le monde, il existe quatre fabricants de supercalculateurs : Fujitsu, SJAE aux États-Unis (qui vient d'être racheté par HP), IBM et Atos. La Commission européenne a décidé d'augmenter l'enveloppe pour les HPC, mais malheureusement il y a eu trop de saupoudrage. Sur les cent cinquante millions d'euros qui ont été attribués, Atos a reçu à peu près quatre millions. Il est absolument indispensable de continuer à avoir des enveloppes destinées à la recherche, afin que l'Europe se dote de ces compétences si importantes pour le futur. Par exemple, nous travaillons sur des ordinateurs quantiques avec pour échéance 2025, voire 2035. Les investissements dans ce domaine aux États-Unis sont nombreux et tous entièrement financés par la NSC<sup>188</sup>.*

*Par ailleurs, je suis en train de défendre un projet de création de fonds européen de défense et de sécurité, car il nous semble également indispensable que l'Europe augmente ses dépenses militaires. Ces instruments financiers nous permettront d'avoir des moyens alternatifs de financement de la recherche entièrement publics. La Commission européenne a décidé d'attribuer une enveloppe d'un milliard trois cent millions d'euros aux recherches dans le domaine quantique, ce qui est une très bonne chose. La Commission européenne devrait du reste se focaliser d'avantage sur certaines recherches, trop dispersées à l'heure actuelle, pour être efficaces face, entre autres, à des mastodontes comme les États-Unis ou la Chine.*

*Concernant la création d'un « Buy European Act » sur le modèle du Buy American Act, il s'agit là d'un élément qui revient sans cesse dans le débat ; mais sachez qu'en ce qui me concerne, j'ai dû y renoncer lorsque j'étais ministre.*

---

188 Le *National Security Council* (NSC) est une organisation administrative qui dépend du président des États-Unis, et qui a un rôle de conseil, de coordination voire d'impulsion sur les sujets de politique étrangère, de sécurité nationale et sur l'ensemble des questions stratégiques.

---

*Andreas Schwab*

*Le Buy American Act et le Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement<sup>189</sup> sont des sujets très importants pour le Parlement européen. La mise en question du Buy American Act est une condition préalable indispensable à la conclusion d'un accord, car si nos marchés européens sont ouverts il est évident que les Américains seront incités à aller dans le même sens.*

---

*Question du public*

*Avec la décision du 3 décembre 1999<sup>190</sup> le Conseil d'État consacrait en droit français la nécessité de séparer les fonctions d'instruction, d'accusation et de jugement. Du point de vue d'une entité démocratique comme l'Union européenne, n'aurions-nous pas intérêt à transférer la compétence de la politique de concurrence à une autorité réellement indépendante dans laquelle les droits de la défense et les principes du procès équitable seraient respectés ? Aujourd'hui, c'est Mme Vestager, commissaire européen à la concurrence, qui décide des investigations que ses services instruisent. Les entreprises ne se retrouvent pas face aux commissaires dans les auditions, elles ne voient que les services qui les ont accusées et c'est finalement Mme Vestager qui prend la décision par habilitation. Qu'en pensez-vous ?*

---

*Olivier Guersent*

*Je pense que l'état de la jurisprudence et du système communautaire est parfaitement conforme à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>191</sup>. Certains États membres, comme la France, ont décidé de se doter de systèmes plus stricts, ce qui pose par ailleurs des problèmes d'efficacité. Je ne pense pas qu'il est possible de prétendre sérieusement que les droits de la défense soient en danger dans les procédures de Bruxelles. Certes, il s'agit là d'un problème récurrent, mais les auditions répondent aux règles du procès équitable. Le développement du rôle du conseiller auditeur a été le bienvenu. Les entreprises ont la capacité de mettre en place tous les éléments de leur défense, et leur droit à être entendu est exercé. J'ai été directeur de cabinet de Michel Barnier pendant cinq ans. Celui-ci a contesté un certain nombre de décisions, notamment en matière de fusions ou d'aides d'États, mais il a pris soin, dans tous les cas, que des entreprises françaises ne soient pas concernées. Lorsque les cas ne passent pas en discussion devant le collège, cela signifie que l'ensemble des commissaires ne voient pas l'utilité d'en discuter. Jean-Louis Devos, directeur*

---

189 Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) communément appelé *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) ou encore *Transatlantic Free Trade Agreement* (TAFTA) est un accord de commerce et d'investissement bilatéral entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne.

190 CE, 3 décembre 1999, *Didier*, n° 207434.

191 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950.

*général du service juridique, qui a le privilège d'assister aux délibérations a pu être témoin de cas de discussions très vives au sein du collège. Je trouve donc qu'il est injuste de dire que notre système n'offre pas les garanties aux droits de la défense.*

---

*Bruno Lasserre*

*J'ajouterais qu'il faut trouver le bon équilibre entre efficacité et garantie procédurale. Cet équilibre varie selon les États membres, car la jurisprudence nationale est différente. La séparation des fonctions en France a été imposée par les juridictions nationales, puis par le Conseil constitutionnel. La Cour européenne des droits de l'homme n'est pas exactement sur la même ligne et donc la vertu unificatrice est moins forte. Il me semble important sur cette question de ne pas proposer des modifications qui entraîneraient une modification du traité. Avec le Brexit, nous allons avoir un nuage qui va recouvrir toute l'actualité européenne pendant deux ans. S'il est décidé de transférer le pouvoir de décision, qui se trouve aujourd'hui entre les mains du collège des commissaires, à un tribunal ou un office des cartels indépendants de la Commission européenne, il faudra passer par une modification du traité et je pense qu'il existe des questions plus urgentes à traiter.*

---

*Thierry Breton*

*Ce qui vient d'être déclaré est exactement ce qui est ressenti par les entreprises et par l'ensemble de nos concitoyens européens. Je pense donc qu'il serait bienvenu que la Commission européenne entende tout ce qui vient d'être dit et se remette en cause dans le cadre des traités. J'ai entendu une proposition qui me semble intéressante, qui consisterait à mettre en place une structure ad hoc pour s'occuper de ces questions. Ce ressenti, hélas, peut avoir des répercussions sur la façon dont nos concitoyens perçoivent la Commission européenne et l'Europe.*

---

*Bruno Lasserre*

*Mme Vestager a annoncé une initiative politique qui a créé une étape supplémentaire dans l'harmonisation des autorités nationales vers plus d'indépendance. Si nous les rendons plus indépendantes vis-à-vis de l'exécutif, cela ne risque-t-il pas d'affecter la Commission européenne par effet de ricochet ? Celle-ci souhaite renforcer les procédures, harmoniser les outils de preuve – tant les standards probatoires sont différents d'un État à un autre –, et harmoniser les politiques de clémence et les politiques de sanction. Aujourd'hui, les sanctions antitrusts sont laissées à l'appréciation procédurale des États membres et, pour un même cartel ou une même pratique, les montants peuvent énormément varier. Le moment semble donc venu, après une étape intellectuelle qui consistait à unifier les normes, de basculer vers une étape plus instrumentale et concrète, qui consiste à vérifier que chacun travaille*

*dans un cadre qui rend ces règles à la fois effectives et équitables vis-à-vis des entreprises. Je pense donc que cette initiative ne sera pas sans conséquence sur les procédures internes de la Commission.*

---

*Andreas Schwab*

*Je pense, M. Breton, que la plupart des citoyens ne sont pas directement concernés par cette question, bien que ce débat se tienne actuellement partout en Europe. Dans le contexte d'un renforcement de la Commission européenne en matière de politique, le débat va s'accroître, même si, à mon sens, la Commission a besoin de garder cette force.*

---

*Olivier Guersent*

*J'aimerais souligner que j'ignore si l'articulation avec les politiques industrielles serait mieux servie par une autorité technique indépendante. En matière de cartels, je ne sais pas si les droits de la défense et le droit au procès équitable sont respectés, mais très peu de décisions sont finalement annulées par la Cour de justice de l'Union européenne. En matière d'aides d'État, il n'est pas imaginable en France d'en confier le contrôle à une autorité totalement indépendante et technocratique.*

---

*Question du public*

*Ma question porte sur les liens entre les mesures qui ont été prises par la Commission européenne à la suite de la crise en matière de concurrence, et les conséquences à Chypre et en Grèce en matière financière ; c'est-à-dire le fait d'autoriser les États à recapitaliser leurs banques tout en sachant qu'ils ne disposaient pas des mêmes capacités de financement.*

---

*Olivier Guersent*

*À l'époque de la crise chypriote, nous ne disposions pas de droit européen de la résolution des entreprises bancaires. Nous avions donc le choix entre deux solutions face à une banque en grande difficulté ou, dans le cas de Chypre, face à tout un système bancaire. La première solution était de laisser ce dernier faire faillite, ce qui était impossible à l'échelle de Chypre où la faillite désordonnée de ses institutions bancaires aurait engendré des coûts pour la société infiniment plus élevés que le coût de leur sauvetage.*

*La seconde solution était d'opter pour un sauvetage par la voie d'un « bail-out », c'est-à-dire d'un sauvetage sur fonds publics. Nous ne disposions pas, à l'époque, des instruments dont nous nous sommes dotés depuis, à l'initiative de Michel Barnier, pour permettre le « bail-in », c'est-à-dire le sauvetage des entreprises par recours à des fonds privés qui pose d'ailleurs, comme constaté récemment en Italie, d'autres questions.*



*Quel était alors le système de résolution en vigueur quand nous n'avions pas de système de résolution juridique bien identifié en Europe ? Il s'agissait du contrôle des aides d'États. Depuis le début des années 1990, nous avons résolu un certain nombre d'affaires similaires concernant des banques, notamment en Allemagne, grâce au contrôle des aides d'État. Pour une banque en difficulté, nous séparions ce qui avait encore de la valeur et de la rentabilité de ce qui n'en avait plus ; nous créions une structure de défaisance (en anglais, « bad bank »)<sup>192</sup> nous apprécions les montants nécessaires pour la recapitalisation et nous obtenions le montant de l'aide d'État. Nous autorisions alors cette aide, moyennant un certain nombre de mesures qui consistaient à réduire la taille de cette banque pour restaurer une forme d'équité concurrentielle. C'est selon cette méthode que le Crédit Lyonnais a été restructuré. Il s'agissait du seul instrument que nous avions à notre disposition lorsque nous avons dû faire face à la crise chypriote. D'ailleurs, le Conseil ECOFIN<sup>193</sup> qui, dans un premier mouvement, a autorisé le fait de prendre l'argent des déposants pour participer à l'absorption des pertes, s'est immédiatement ravisé. Malheureusement le mal était fait. En plus des difficultés considérables dans laquelle s'est trouvée l'économie chypriote, le risque existait d'aller vers une panique bancaire (en anglais, « bank run ») où tout le monde se précipiterait en même temps pour retirer son argent. Tout ceci nous a amené à instaurer un contrôle des changes. La résolution de la crise chypriote était imparfaite car la boîte à outils à la disposition des décideurs publics était quasiment inexistante, à l'exception des règles de concurrence. Ces règles ont été employées pour une fonction pour laquelle elles n'avaient pas été initialement conçues.*

---

**Bruno Lasserre**

*Président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,  
ancien président de l'Autorité de la concurrence,  
modérateur de la conférence*

Merci à tous. Nous avons vu que parmi les quatre instruments de la politique de la concurrence, ce sont les aides d'État et les concentrations qui sont au cœur des controverses et des débats aujourd'hui.

Pour conclure notre colloque, je souhaiterais faire deux remarques. Finalement, avec l'audace dont a fait preuve la Commission européenne sur la réglementation fiscale (en anglais, « tax-rulings ») et la décision *Apple*, nous pouvons nous demander si la politique de la concurrence ne deviendrait pas un levier qui va pousser les États membres à s'entendre enfin sur une politique fiscale commune. N'est-ce pas aussi l'occasion pour les États d'harmoniser les taux de l'impôt sur les sociétés en Europe ?

---

192 Structure juridique indépendante créée spécialement pour y transférer les actifs non performants (douteux ou toxiques) d'un établissement financier en difficulté. Cette structure liquidera au meilleur prix et dans les meilleurs délais les actifs repris, afin de limiter les pertes pour l'actionnaire ou la collectivité.

193 Le Conseil pour les affaires économiques et financières est la formation du Conseil rassemblant les ministres de l'économie et des finances des vingt-huit États membres, ainsi que les ministres compétents en matière de budget lorsque ces questions budgétaires sont à l'ordre du jour.

Quant aux concentrations, je souhaiterais faire à ce sujet une proposition. Le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 harmonise de manière précise les conditions dans lesquelles les autorités nationales peuvent poursuivre les ententes ou les abus de position dominante. Cependant, il est surprenant que l'Europe n'ait encore rien fait pour harmoniser les règles en matière de concentrations. Le règlement définit les compétences respectives de la Commission européenne et des États membres, prévoit des seuils, des obligations ou des possibilités de renvois ascendants ou descendants. Néanmoins, lorsqu'une concentration est confiée aux autorités nationales, il n'y a aucune règle qui harmonise les textes substantiels, les délais ou les procédures. En douze ans de présidence à l'Autorité de la concurrence, ma frustration ne s'est pas tellement portée autour des divergences avec les États-Unis mais plutôt avec le Royaume-Uni.

Dans l'affaire *SeaFrance Eurotunnel*<sup>194</sup>, *SeaFrance*, filiale de la SNCF, était au bord de la faillite. *Eurotunnel* avait racheté trois bateaux pour créer un service de navettes maritimes entre Calais et Douvres. Ce projet ne relevait pas de la compétence de la Commission européenne et avait donc été notifié à Paris et à Londres. En France, la décision a été prise relativement rapidement et considérait que l'offre de navettes entre la France et le Royaume-Uni était un service supplémentaire qui contribuait à élargir la concurrence. L'Autorité avait cependant relevé la position dominante d'*Eurotunnel* et en avait conclu qu'il fallait surveiller un éventuel abus à travers des offres groupées. Elle avait tout de même autorisé l'opération. L'Autorité britannique a pris six mois supplémentaires pour examiner le projet et a refusé l'opération. Elle considérait que l'arrivée d'un nouvel opérateur risquait de perturber la concurrence tenue par les autres opérateurs maritimes.

Ce cas a fait pour moi figure de révélation. J'ai proposé à mon homologue britannique de retirer nos décisions et de porter l'affaire devant la Commission européenne d'un commun accord pour qu'elle prenne une seule décision cohérente pour les deux territoires. Mon homologue a refusé. Dans ce débat sur la mondialisation, l'Europe doit aussi balayer devant sa porte. C'est pourquoi j'ai été très heureux d'entendre, dans nos échanges, l'appel au régulateur pour développer cette culture du dialogue, du travail en commun et apporter des réponses convergentes.

Je vous remercie de votre attention et de l'intérêt que vous avez porté à cette conférence.

---

194 Autorité de la concurrence, décision n° 12-DCC-154 du 7 novembre 2012 relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs de la société *SeaFrance* par la société Groupe *Eurotunnel*. V. également Commission de la concurrence du Royaume-Uni (« *UK Competition Commission* »), 6 juin 2013, *Eurotunnel c. SeaFrance*.







# Quelle place pour les services publics dans l'Union ?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	107
Biographie des intervenants .....	117
Actes.....	119
Échanges avec la salle .....	141





# Présentation du thème de la conférence

---

Le concept de service public ou d'intérêt général est entendu différemment au sein de l'Union européenne : les conceptions germanique, nordique, latine et anglo-saxonne ne sont pas identiques. La philosophie politique distingue classiquement une conception pragmatique ou utilitariste, incarnée par la Grande-Bretagne, et une approche volontariste ou rationaliste, illustrée par la France<sup>195</sup>. La première traduit une méfiance de principe envers l'État, la seconde lui reconnaît, à l'inverse, la fonction éminente de définir l'intérêt général et de le mettre en œuvre. Cette distinction recoupe partiellement le clivage entre les États dans lesquels il existe un droit public et un juge administratif, et ceux qui ne connaissent que le seul droit privé et un seul juge. Mais, dans les faits, aucun modèle n'est chimiquement pur et il existe de grandes convergences dans les pratiques et les jurisprudences.

À des degrés variables, et selon des modes de gestion divers, toutes les démocraties libérales européennes, héritières des Lumières, accordent une place aux services publics. Et tous les modèles nationaux de services publics ont été obligés de s'adapter, non sans résistances, à la nouvelle donne européenne résultant de la création de la Communauté et d'un marché commun nécessitant d'éliminer les entraves aux échanges que peuvent constituer les monopoles publics ou les interventions directes de l'État dans la vie économique.

Le choix de la libre concurrence par les pères fondateurs de la Communauté économique européenne a circonscrit la place dévolue aux services publics tout en laissant un large pouvoir d'appréciation aux États (1). Avec la construction du marché intérieur, se met en place un nouveau mode de régulation des services publics, dans les limites compatibles avec l'accomplissement de leurs missions d'intérêt général (2). La reconnaissance, dans les traités communautaires, de valeurs communes concernant les services publics a consolidé leur place dans l'Union et favorisé l'adoption d'un corpus de règles européennes (3).

## **1. - Le choix de la libre concurrence par les pères fondateurs de la Communauté a circonscrit la place dévolue aux services publics tout en laissant un large pouvoir d'appréciation aux États.**

Le choix de la libre concurrence est au cœur de la construction européenne. Dans l'esprit des rédacteurs des traités, il fallait éviter que les opérateurs économiques ou les autorités publiques ne réintroduisent des obstacles aux échanges. Les règles de la concurrence ont donc une fonction intégrationniste au service de l'unification

---

195 Conseil d'État, *Rapport public 1999, L'intérêt général*, éd. La documentation Française, Paris, 1999, p. 271 et suiv. ; v. également la contribution de B. Thiry, « Les conceptions de l'intérêt général dans l'Union européenne », p. 397 et suiv.



du marché intérieur<sup>196</sup>. L'article 3 du traité de Rome<sup>197</sup> dispose ainsi que « *l'action de la Communauté comporte un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun* ». Et à la différence de la plupart des régimes antitrusts en vigueur, notamment aux États-Unis, les règles de concurrence concernent non seulement les entreprises mais aussi les autorités publiques, afin de lutter contre les pratiques susceptibles de cloisonner les marchés nationaux.

L'absence même du terme de « service public » dans le corps du traité de Rome, qui n'est mentionné qu'à propos du secteur des transports, est révélatrice<sup>198</sup>. Et l'article qui traite des entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG)<sup>199</sup> commence par rappeler qu'elles sont soumises aux règles de la concurrence « *dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* » et encore, sous la réserve que « *le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* ». Ce n'est donc que dans la mesure où leur mission particulière le nécessite que les SIEG peuvent être soustraits à l'application des règles de la concurrence.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que cette place résiduelle faite au service public dans la construction européenne ait suscité de nombreuses critiques dès l'origine. Nombreux ont été les juristes, notamment en France, à regretter l'absence d'une définition claire des services publics et de reconnaissance de leur spécificité dans les traités communautaires<sup>200</sup>. Et la dénonciation de la menace que ferait peser sur l'avenir des services publics une « Europe marchande » soumise au dogme de la libre concurrence est récurrente dans le débat politique et social. L'interprétation large de la notion d'« entreprises » par la Cour de Justice<sup>201</sup>, qui étend l'emprise des règles concernant les ententes ou les abus de position dominante aussi bien à une profession libérale qu'à une société multinationale ou à une entreprise publique du secteur marchand, a ainsi alimenté les critiques de tous ceux qui craignaient que l'ouverture à la concurrence fragilise les services publics.

---

196 Cf. conférence n° 8, « Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ? », dans le présent ouvrage.

197 « *Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité : (...) f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun (...)* » (traité de Rome, article 3).

198 Conseil d'État, rapport public 1994, *Service public, services publics : déclin ou renouveau*, éd. La documentation Française, Paris, 1995, pp. 39-52 et pp. 100-129.

199 « 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 7 et 85 à 94 inclus. 2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. 3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres » (traité de Rome, article 90).

200 Conseil d'État, rapport public 1994, *opt. citée*, p. 53 et suiv.

201 CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, aff. C-41/90 [Toute entité exerçant une activité économique ou commerciale constitue une entreprise au sens des articles 101 et 102 du TFUE].

Cependant, en application du principe de subsidiarité<sup>202</sup>, les États ont un large pouvoir d'appréciation dans la définition des missions d'intérêt général qui leur a été confirmé par le juge de l'Union<sup>203</sup>. La Commission reconnaît même aux États un « *principe de liberté de définition* »<sup>204</sup>, ce qui signifie que la détermination de ce qu'est une mission d'intérêt général, et donc la qualification de service d'intérêt général, relève au premier chef des États membres<sup>205</sup>. Cette marge de manœuvre laissée aux autorités nationales est directement liée à la nécessité de prendre en compte la grande diversité des traditions juridiques ; la place occupée par le service public reflétant les héritages politiques, sociaux et culturels<sup>206</sup>.

Ensuite, les règles libérales du traité ne s'appliquent aux activités d'intérêt général que pour autant que celles-ci revêtent un caractère économique<sup>207</sup>. Sont et resteront donc exclues les activités se rattachant directement à l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>208</sup> ou à but exclusivement social, tels que les régimes obligatoires de sécurité sociale, qui n'entrent pas dans le champ des dispositions applicables aux entreprises<sup>209</sup>. Et à la demande des États, les traités ont introduit pour les secteurs sensibles soit une exemption comme dans le domaine des matériels militaires<sup>210</sup>, soit des aménagements pour prendre en compte des exigences spécifiques comme dans les secteurs agricole<sup>211</sup> ou culturel<sup>212</sup>. Enfin, il faut observer que les institutions européennes doivent composer avec l'obligation de neutralité qui interdit aux institutions européennes d'exiger un changement du régime de propriété des entreprises gestionnaires d'un SIEG<sup>213</sup>.

Dans le domaine des activités économiques, à partir de la « *porte étroite* »<sup>214</sup> entrouverte pour le service public par l'article 106 du TFUE (ex-article 86 du TCE),

---

202 Énoncé à l'article 5 paragr. 2 du traité sur l'Union européenne et précisé par le protocole n° 2 du traité de Lisbonne.

203 TPICE, 15 juin 2005, *Fred Olsen c. Commission*, aff. T-17/02.

204 Communication de la Commission n° 2001/C 17/04 sur les services d'intérêt général en Europe, JOUE, C 17-19, janvier 2001, pp. 4-23.

205 J.-M. Sauvé, « La notion de service d'intérêt économique général : cadre européen et régimes nationaux », Conseil d'État, 14 octobre 2011.

206 J.-F. Moderne, G. Marcou (dir.), *L'idée de service public dans les droits des États de l'Union européenne*, éd. L'Harmattan, Paris, 2001.

207 Article 106 du TFUE.

208 A. Antoine, *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, tome 26, éd. LGDJ, Paris, 2009.

209 CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, aff. C-41/90 ; v. également CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jointes C-159/91 et C-160/91 ; CJCE, 26 mars 1996, *Garcia*, aff. C-238/94 ; CJCE, 16 mars 2004, *AOK Bundesverband*, aff. jointes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-235/01.

210 « 1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après : (...) b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires » (TFUE, article 346).

211 Article 42 du TFUE.

212 « 3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : (...) d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun » (TFUE, article 107).

213 « Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres » (traité de Rome, article 222).

214 R. Hugounenq, B. Ventelou, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », in *Revue de l'OFCE*, janvier 2002, p. 8 et suiv.



les institutions européennes vont progressivement construire la notion de SIEG dans le cadre d'une exception au droit de la concurrence. C'est dans le secteur des transports, pour lequel le traité offre une base juridique spécifique<sup>215</sup>, que la Commission a pris les devants en élaborant très tôt un cadre s'efforçant de concilier le respect des règles de concurrence et le financement des « *obligations inhérentes à la notion de service public* »<sup>216</sup>. Dans les autres secteurs, la question de leur ouverture à la concurrence ne s'est *de facto* pas posée pendant une trentaine d'années. Un consensus implicite existait selon lequel chaque État membre restait seul compétent pour organiser, financer et réguler ses services publics en fonction de son histoire, de ses institutions et de sa culture. C'est l'Acte unique de 1986 qui, en adoptant la proposition du président de la Commission Jacques Delors de réaliser le marché intérieur au plus tard en 1992, enclenche un processus d'eupéanisation des services publics en ouvrant à la concurrence des secteurs stratégiques.

## **2. - Avec la construction du marché intérieur, se met en place un nouveau mode de régulation des services publics, dans les limites compatibles avec l'accomplissement de leurs missions d'intérêt général.**

L'objectif du marché unique impose de mettre en œuvre les quatre grandes libertés de circulation (produits, services, hommes et capitaux) avec un calendrier contraignant. Dans ce contexte, il devient donc inéluctable de repenser la gestion des anciens monopoles publics dans un cadre concurrentiel dont les règles doivent être définies à l'échelle européenne. Le chantier est énorme, et les enjeux économiques, sociaux et politiques extrêmement sensibles. Pour y parvenir, l'Union a fait le choix d'une démarche pragmatique : l'objectif n'est pas de créer des services publics européens, les traditions nationales étant trop diverses ; il ne s'agit pas non plus de construire un référentiel unique qui s'appliquerait à tous les domaines de la vie économique et sociale. L'Union privilégie la voie des *directives sectorielles* qui permettent une approche réaliste avec une ouverture graduelle à la concurrence laissant une marge de manœuvre aux États. À partir des années 1990, ont ainsi été ouverts progressivement à la concurrence des domaines stratégiques<sup>217</sup> (transports, énergie, télécommunications, services postaux<sup>218</sup>, etc.).

Cette transformation s'est accompagnée de la création d'autorités nationales de régulation sectorielle chargées de définir les règles nécessaires à la construction progressive d'un marché permettant l'émergence de nouveaux acteurs, en lieu et place de l'ancien monopole<sup>219</sup>. Ce système décentralisé, illustration du principe de subsidiarité, a contribué à faciliter l'acceptation par les opinions publiques de

---

215 « Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public » (traité de Rome, article 77).

216 Règlement n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, règlement n° 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970.

217 R. Hugounenq, B. Ventelou, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », in *Revue de l'OFCE*, janvier 2002, p. 52.

218 Cf. par exemple la communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal, JO n° C 322 du 2 décembre 1995, p. 3 ; et JO n° C 39 du 6 février 1998, p. 2.

219 J.-L. Silicani, « Quelle concurrence pour les infrastructures ? », in *Revue mensuelle du Jurisclasseur, Energie, Environnement, Infrastructures*, août-septembre 2016, p. 1.



l'ouverture à la concurrence des secteurs protégés en permettant de prendre en compte les spécificités économiques et juridiques nationales dans la mise en œuvre des objectifs communautaires. Enfin, la démarche est évolutive : les règlements ou les directives sont régulièrement actualisés et complétés en fonction des évolutions du marché et des exigences communautaires.

À titre d'illustration, après la première directive relative au développement de chemins de fer communautaires qui date de 1991<sup>220</sup>, les quatre « paquets ferroviaires » successifs ont nécessité pas moins de deux livres blancs<sup>221</sup>, dix directives et trois règlements<sup>222</sup> ; et l'on est encore très loin d'une libéralisation totale du transport ferroviaire. Il n'y a là rien de surprenant dans un secteur aussi névralgique et dans lequel la libéralisation ne saurait être synonyme de dérégulation. L'ouverture très progressive du rail à la concurrence doit être impérativement accompagnée de règles, s'imposant à tous les acteurs, qui garantissent le respect des droits et de la sécurité des usagers.

Ces mutations s'opèrent dans un cadre juridique qui résulte des règles fixées par les traités, des directives et des règlements approuvés par le Conseil et des décisions prises par la Commission dans son rôle de régulateur, sous le contrôle de la CJUE. C'est en développant la notion de SIEG que l'Union s'est efforcée de concilier la spécificité des missions de service public avec les exigences nécessaires à la réalisation du marché unique.

La Commission européenne a fait preuve de réalisme en écartant une application littérale ou trop rigide des traités et en tolérant que des comportements théoriquement prohibés puissent perdurer. Elle ne s'est ainsi opposée ni à ce que des avantages financiers soient consentis au gestionnaire du SIEG pour garantir la pérennité de sa mission, ni même à ce que des droits exclusifs ou des monopoles soient maintenus. Et cette interprétation des traités a été validée par la jurisprudence de la CJUE qui a autorisé des restrictions de concurrence et des droits exclusifs, pour que des entreprises publiques puissent assurer leurs missions d'intérêt général, et a confirmé que le fait de créer une position dominante n'est pas incompatible avec les traités, dès lors que l'entreprise en cause n'exploite pas cette position de façon abusive<sup>223</sup>. Les règles du financement des services d'intérêt

---

220 Directive n° 91/440 relative au développement de chemins de fer communautaires.

221 Commission européenne, « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires », 1996 ; Commission européenne « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », 2001.

222 Le premier paquet (2001) dit « Infrastructures » regroupe les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE. Le deuxième paquet (2004) qui a pour objectif une ouverture plus grande du marché fret comprend le règlement 881/2004 relatif à l'Agence ferroviaire européenne et trois directives 2004/49/CE, 2004/50/CE, 2004/51/CE. Le troisième paquet (2007), qui concerne la libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs, comprend deux directives : 2007/58/CE, 2007/59/CE et un règlement 1371/2007/C sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Le quatrième paquet (2016) qui vise à ouvrir à la concurrence les marchés domestiques ferroviaires pour créer l'espace ferroviaire unique européen comprend un pilier « technique » publié au JOUE le 26 mai 2016, et un pilier « politique » relatif à la gouvernance des groupes ferroviaires et au volet portant sur la concurrence, encore en cours de discussion.

223 CJUE, 19 mai 1993, *Paul Corbeau*, aff. C-320/91 ; CJUE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo et autres c. NV Energiebedrijf IJsselmij*, aff. C-393/92 ; v. également M. Karpenschif, « Vers une définition communautaire du service public ? », in *RFDA*, 2008.

général<sup>224</sup> et les conditions dans lesquelles une compensation liée à des SIEG ne constitue pas une aide d'État ont été définies. Il a fallu cependant plusieurs « paquets » de la Commission européenne pour simplifier, clarifier et assouplir un dispositif critiqué pour sa complexité, notamment par le secteur associatif et les services sociaux de proximité et d'aide à la personne<sup>225</sup>.

Surtout, la libéralisation des activités exercées sous monopole s'est accompagnée du maintien d'obligations de service public et de garanties pour les usagers. Par exemple, les principes de continuité, d'égalité d'accès et de traitement, d'adaptabilité du service sont mentionnés dans chacune des directives « services postaux », « gaz » et « électricité »<sup>226</sup>. C'est dans ce contexte qu'est apparu le concept de « *service universel* »<sup>227</sup> visant à assurer, en tout point du territoire, un service de qualité à un prix abordable pour tous. Enfin, pour contribuer au développement des SIEG à l'échelle européenne, la Communauté a lancé des chantiers importants : financement des réseaux d'infrastructures transeuropéens dans les domaines de l'énergie et des transports, normalisation communautaire pour favoriser l'interopérabilité et l'interconnexion des télécommunications, soutien à la recherche, protection de l'utilisateur consommateur, etc.

Mais, même si l'ouverture à la concurrence des anciens monopoles publics s'est accompagnée de garanties, les résistances et les inquiétudes sont restées très fortes. Et la mobilisation des citoyens et des acteurs syndicaux et politiques pour une reconnaissance de la spécificité des services publics dans les traités européens a rendu inéluctable la consécration de leur rôle dans l'ordre constitutionnel de l'Union.

### **3. - La reconnaissance dans les traités communautaires de valeurs communes concernant les services publics a consolidé leur place dans l'Union et favorisé l'adoption d'un *corpus* de règles européennes.**

À partir de la fin des années 1990, l'Union s'est efforcée de rééquilibrer la place des services publics dans le projet européen en affirmant leur contribution positive à la société. L'article 16 du traité d'Amsterdam a marqué une première étape vers cette reconnaissance en soulignant la place occupée par les SIEG dans les valeurs communes de l'Europe, ainsi que le rôle qu'ils jouent dans la promotion

---

224 CJCE, 7 février 1995, *Adbhu*, aff 240/83 ; CJCE, 22 novembre 2001, *Ferring*, aff. C-53/00 ; CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff. C-280/00.

225 Cf. le « paquet » Monti-Kroes du 28 novembre 2005, puis le « paquet » Almunia du 20 décembre 2011, complété par le règlement n° 360/2012 du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de *minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

226 Directive n° 97/67/CE du 15 décembre 1997 et directives n° 2003/54/CE et n° 2003/55/CE du 26 juin 2003.

227 Communication de la Commission sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal du 6 février 1998 et directive télécoms n° 98/10/CEE du 26 février 1998.





de la cohésion sociale et territoriale de l'Union<sup>228</sup>. Avec l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux et le protocole n° 26 du traité de Lisbonne sur les services d'intérêt général (SIG), une étape décisive est franchie. La Charte affirme clairement que l'Union « reconnaît et respecte l'accès aux SIEG tel qu'il est prévu par les législations nationales »<sup>229</sup>. L'article premier du protocole n° 26<sup>230</sup> fait droit aux demandes des États de mieux prendre en compte la diversité des modèles nationaux de services publics en évoquant, d'une part, « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les SIEG » et, d'autre part, « les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ». Et il précise que les valeurs communes concernant ces services comprennent « un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

Désormais l'existence des SIEG ne tient plus seulement à l'exception qu'ils constituent au droit de la concurrence, mais bien à leur contribution éminente à la réalisation des objectifs de l'Union. L'article 2 du protocole a également une portée symbolique importante puisqu'il consacre, pour la première fois, la notion de services non économiques d'intérêt général (SNEIG) en précisant que : « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général ».<sup>231</sup>

Du fait que les SIG englobent désormais les services économiques, mais aussi les services non économiques, la place des services publics dans l'Union s'est considérablement accrue. En témoigne l'importance de la catégorie des services sociaux d'intérêt général (SSIG) qui concerne, outre les services de santé, les régimes légaux et complémentaires de la sécurité sociale, ainsi que les autres

---

228 « Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services » (TFUE, article 14 [ex article 16 du TCE]).

229 « L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément aux traités, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union » (Charte européenne des droits fondamentaux, article 36).

230 « Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment : le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs, la diversité des services d'intérêt général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes, un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs » (Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, article 1).

231 La CJCE avait déjà reconnu aux États une compétence exclusive pour les SNEIG ; v. en ce sens CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, aff. C-41/90.



services rendus directement à la personne et jouant un rôle de prévention. Et la Commission européenne a reconnu, dans sa première communication entièrement consacrée aux SSIG<sup>232</sup>, leur « *place spécifique comme piliers de la société et de l'économie européenne* », même si cela ne répond pas entièrement aux inquiétudes des associations intervenant dans le domaine social mal préparées à faire face aux règles de la concurrence<sup>233</sup>. La réflexion sur les SIEG a également été renouvelée par leur intégration dans une typologie plus large des activités d'intérêt général : il a fallu préciser la frontière délicate à tracer entre les activités économiques et non économiques<sup>234</sup>.

Ainsi, à partir de la jurisprudence de la CJUE et des lignes directrices fixées par la Commission européenne, se construit progressivement un référentiel commun à l'échelle de l'Union sur les règles et les missions des services publics. La terminologie communautaire, parfois déroutante pour les défenseurs du « service public à la française », est révélatrice de la volonté de trouver un moyen terme entre les traditions différentes des États membres, qui n'ont pas la même définition des services publics<sup>235</sup>. Certes, en l'absence d'une directive, il n'y a pas encore de définition communautaire des services d'intérêt général. Ce serait d'ailleurs une tâche difficile tant la conception et la place dévolue aux services publics varient selon les pays. Mais, au-delà des règles classiques du service public reprises par le droit communautaire, il existe désormais des règles européennes qui régissent les services publics.

L'exemple le plus évident est celui de la notion de « *service universel* »<sup>236</sup> qui, après avoir suscité un vif débat<sup>237</sup>, a cependant permis d'apporter des garanties aux usagers – notamment sur l'accès à un prix abordable – et a été introduite avec succès en droit interne<sup>238</sup>. La législation européenne sur les SIEG s'est aussi efforcée de renforcer la protection des consommateurs en confiant, dans chaque pays, à une autorité indépendante, le soin de veiller à la qualité et à la fiabilité du service rendu.

---

232 Commission européenne, *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne. Les services sociaux d'intérêt général dans l'UE*, communication du 26 avril 2006.

233 Ph. Ligneau et C. Saleres, « Associations de solidarité, services sociaux d'intérêt général et concurrence dans l'Union européenne », in *RDSS*, 2006, n° 5 p. 790.

234 Cf. notamment : CJUE, 16 juin 1987, *Commission c. Italie*, aff. C-118/85, point 7 ; CJUE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jointes C-159 et C-160/91 ; CJUE, 27 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90 ; CJUE, 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft*, aff. C-364/92.

235 Annexe 1 à la communication de la Commission du 12 mai 2004, intitulée : *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, COM(2004) 374 (final).

236 « *La notion de service universel porte sur un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable* » (Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003, COM(2003) 270 final, point 50).

237 L. Rapp, « La politique de libéralisation des services en Europe, entre service public et service universel », in *Revue du Marché commun et de l'UE*, 1995 ; M. Debène, O. Raymundie, « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ? », in *AJDA*, 1996.

238 Décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques, et loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité [qui a reconnu un droit à « l'électricité pour tous »] : cf. M. Lombard, « L'impact du droit de l'Union européenne sur le service public », in J.-B. Auby et J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Traité de droit administratif européen*, éd. Bruylant, Bruxelles, (2<sup>e</sup> éd.) 2014.

Mais c'est en ce qui concerne le financement des services publics que l'Union a imposé les changements les plus importants en imposant la transparence dans la gestion et la tarification et la vérité des coûts<sup>239</sup>. Cette transformation a été facilitée par le réseau européen constitué par les autorités nationales de concurrence et de régulation, qui a fait la preuve de son efficacité.<sup>240</sup> L'uniformisation des règles de fond et la décentralisation de leur traitement ont permis de garantir la cohérence sur le territoire de l'Union des réponses données.

L'application des règles du marché intérieur a eu des conséquences profondes sur l'organisation et la définition des services publics des États membres, notamment en France, avec la remise en cause des monopoles nationaux et l'émergence d'autorités de régulation. Aujourd'hui, avec la reconnaissance dans les traités de la spécificité des services publics et de leur rôle essentiel dans la préservation de la cohésion territoriale et sociale, un rééquilibrage s'est opéré. L'Union européenne s'efforce de conjuguer les apports de la politique de concurrence en termes d'efficacité, de transparence et de qualité avec les missions d'intérêt général, tout en respectant les modèles nationaux.

Il n'en demeure pas moins que les inquiétudes sur l'avenir des services publics demeurent. Il y a une demande pour une approche plus démocratique, avec un rôle accru du Parlement européen et des parlements nationaux et une participation plus active des citoyens européens au processus de décision de la Commission européenne. Surtout, l'attachement aux services publics est au cœur du combat pour la défense des préférences collectives des européens dans le cadre de la négociation des traités multilatéraux de libre échange<sup>241</sup>. Cela peut être une chance pour l'Union, si elle parvient à démontrer qu'elle a la capacité de défendre un élément constitutif de l'identité européenne à l'heure de la mondialisation.

---

239 Directive dite « transparence » n° 83/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980, dernièrement modifiée par la directive n° 2006/11/CE du 16 novembre 2006.

240 B. Lasserre, « Dix ans après : quel avenir pour le Réseau Européen de la Concurrence », *in Concurrences*, n° 4-2014, pp. 74-82.

241 Cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe - Tome 1*, sixième conférence intitulée : « *Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales* », éd. La documentation Française, Paris, 2017, pp. 237-247.





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État, ancien directeur général adjoint du groupe La Poste*

Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Marc-André Feffer commence sa carrière comme auditeur au Conseil d'État (1976-1981). Il y exerce les fonctions de rapporteur au contentieux puis de responsable du centre de documentation. Il assure également le secrétariat général de la Commission des sondages. Marc-André Feffer est ensuite nommé conseiller au Cabinet de Gaston Thorn, président de la Commission des communautés européennes à Bruxelles, chargé notamment des affaires juridiques et de la concurrence (1981-1984), puis administrateur délégué du Centre mondial informatique (1984-1985), avant de diriger le service juridique et technique de l'information, placé auprès du Premier ministre (1985-1988). Il entre à Canal+ comme secrétaire général (1988-1994), délégué général (à partir de 1994), puis vice-président du conseil d'administration. Il est ensuite nommé vice-président du directoire du Groupe Canal+ et « *general counsel* » (2000-2003). En qualité de directeur général adjoint du groupe La Poste, chargé de la stratégie de développement, des affaires juridiques et internationales et de la régulation (2004-2015), Marc-André Feffer participe à la création de la Banque postale, à la transformation de La Poste en société anonyme et à la mise en place de la réglementation postale. Il est également président de Poste immo et vice-président du conseil de surveillance de la Banque postale (2007-2015). Marc-André Feffer est membre de la Commission des participations et transferts.

## Les intervenants

### **Marta Franch i Saguer**

*Professeure de droit administratif à l'université autonome de Barcelone*

Marta Franch i Saguer est docteur en droit, professeur de droit public à l'université autonome de Barcelone. Elle est professeur associée dans plusieurs universités françaises et étrangères, notamment en Amérique du sud et l'auteur de nombreuses publications, parmi lesquelles, en langue française : « Droit administratif espagnol » in J.-B. Auby, J. Dutheil de La Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2007 (rééd. 2013) ; « L'Espagne et les contrats de collaboration entre secteurs public et privé », in *Contrats publics*, n° 81, 2008 ; « Les entreprises publiques locales en Espagne », in *Contrats publics*, n° 131, 2013. Elle a participé à plusieurs projets internationaux de recherches, notamment en droit des contrats (Sciences Po Paris, chaire Mutations de l'action

publique et du droit public), en droit de l'environnement (Université Rovira y Virgili – CEDAT) ou encore sur la transposition des directives « services » en Espagne (université allemande des sciences administratives Speyer). Marta Franch i Sagner est également membre de la Commission d'experts en administration locale de la Généralité de Catalogne et, depuis 2011, conseillère à la Commission juridique consultative de la Généralité de Catalogne.

### **Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne*

Anne Houtman est licenciée en sciences mathématiques de l'université catholique de Louvain. Elle a obtenu un doctorat en statistiques de l'université de Princeton (États-Unis). Après une carrière académique dans le secteur privé, elle entre en 1985 à la Commission européenne où elle occupe différentes fonctions, tout d'abord à Eurostat puis à la direction générale de la concurrence. Elle est ensuite nommée membre puis chef de cabinet adjoint du président Romano Prodi (1999-2004), avant d'occuper le poste de directeur de « l'élaboration des politiques horizontales » à la direction générale Marché intérieur et services (2004-2006), puis celui de directrice en charge du marché intérieur et du développement durable à la direction générale de l'énergie et des transports avant d'être nommée directrice des affaires générales à la direction générale de l'énergie (2006-2010). Anne Houtman est ensuite chef de la Représentation en France de la Commission européenne (2010-2014), puis conseiller principal à la direction générale de l'énergie (2014-2016). Anne Houtman est membre de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique et enseigne à Sciences Po Paris.

### **Pierre Mongin**

*Directeur général adjoint et secrétaire général d'Engie*

Pierre Mongin est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques (université Panthéon-Sorbonne), diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA). Il est nommé sous-préfet dans les départements de l'Ain, de l'Ariège et des Yvelines (1980-1984), puis conseiller technique pour la police nationale du ministère de l'intérieur, conseiller du ministre de l'intérieur pour les collectivités locales, et directeur de cabinet du ministre délégué pour les collectivités locales (1984-1986). Directeur de la Préfecture de police de Paris en charge des affaires administratives et financières et des relations avec le Conseil de Paris (1988-1993), Pierre Mongin devient chef de cabinet du Premier ministre Édouard Balladur et conseiller pour les DOM-TOM (1993-1995). Il occupe ensuite successivement les fonctions de préfet d'Eure-et-Loir, préfet de Vaucluse, puis préfet de la région Auvergne et préfet du Puy de Dôme (1995-2004) avant d'être nommé directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, puis directeur de cabinet du Premier ministre Dominique de Villepin. Président-directeur général de la RATP et président de SYSTRA (2006-2015), puis président de Fer de France (2014-2015), Pierre Mongin est, depuis 2015, directeur général adjoint, secrétaire général du groupe et membre du comité de direction générale d'Engie, en charge du Benelux et de l'Afrique, des réseaux de chaleur et de la vente d'énergie aux particuliers.



# Actes – Quelle place pour les services publics dans l’Union ?

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d’État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Avant de commencer, je souhaiterais remercier la section du rapport et des études pour l’organisation du cycle *Entretiens sur l’Europe*, tant celui-ci est particulièrement intéressant au regard du contexte difficile dans lequel se trouve actuellement l’Union européenne. Je remercie également Mme de Saint-Pulgent, présidente de la section, de m’avoir fait confiance pour tenir le rôle de modérateur de cette séance. Enfin, je rappelle que les cycles de conférences du Conseil d’État proposent aux intervenants d’adopter un regard évidemment juridique, mais aussi stratégique et économique sur les sujets qui y sont abordés.

Avant de présenter nos intervenants, je souhaiterais donner quelques repères sur le thème de cette séance consacrée à la place des services publics dans l’Union européenne. Ce sujet s’inscrit dans la suite logique de la précédente conférence consacrée au droit de la concurrence dans l’Union. Les services publics étant une notion extrêmement vaste, nous avons été contraints d’en limiter le champ aux services d’intérêts économiques généraux (SIEG), champ qui renvoie néanmoins à un périmètre très large.

Ce sujet, au cœur de la construction européenne, reste crucial, car il traite d’un équilibre très délicat à trouver et à sans cesse renouveler entre, d’une part, les activités de marché et le droit de la concurrence et, d’autre part, leur interaction avec les problématiques d’intérêt général. À ce sujet, M. Denanot, parlementaire européen et co-président de l’intergroupe *Biens communs et services publics* du Parlement européen, résumait bien cette dialectique propre à l’Union en affirmant que : « *Tout l’enjeu est de conjuguer les apports respectifs de la concurrence et du marché là où ils sont efficaces, et les objectifs de politique publique et d’intérêt général* ».

On notera qu’il s’agit également, et depuis longtemps, d’un sujet clivant où il n’est pas facile de trouver un équilibre – l’a-t-on d’ailleurs jamais atteint ? Et ce sujet a provoqué à ce titre des débats extrêmement vifs au sein de l’Union entre les États membres, mais aussi entre les États membres et la Commission européenne. Sans doute est-ce parce que les approches des uns et des autres étaient et restent très différentes.

Comme vous le savez, la notion de service public renvoie, non seulement, à une tradition politique et juridique variée, mais aussi à des notions fonctionnelles et

organiques opposées – ce qui explique que le traité de Rome<sup>242</sup> ait été quasiment muet sur la question des services publics, en dehors de sa section consacrée aux transports<sup>243</sup>. Au fur et à mesure des époques, la place et le rôle essentiels des SIEG ont été consacrés dans le traité d'Amsterdam<sup>244</sup> et le traité de Lisbonne<sup>245</sup>. Mais peut-on dire pour autant qu'il s'agit d'un sujet apaisé ? Bien qu'il appartienne aux intervenants de trancher, il faut souligner que le débat est aujourd'hui moins violent qu'à une certaine époque. Les SIEG ont été formellement reconnus, et un service universel<sup>246</sup> qui se rapproche un peu plus de la notion de service public a été instauré : les textes communautaires offrent, désormais, la possibilité aux États membres d'imposer à leurs opérateurs des obligations de service public.

Sept ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil d'État considère que le moment est venu de faire le point sur la question. Deux approches vont être explorées afin de fournir des réponses sur le sujet : une approche générale, qui permettra de savoir où nous nous situons au sein de l'équilibre instable entre marché et service public aujourd'hui ; une approche plus sectorielle des services publics dans les politiques de l'Union – voie que l'Union a privilégié au détriment d'une directive cadre. Nous aurons l'occasion lors de cette séance de nous concentrer particulièrement sur l'Union de l'énergie, vu l'actualité forte de la Commission sur le sujet<sup>247</sup> dont nous discuterons avec M. Mongin et Mme Houtman, mais aussi sur les activités postales si vous le souhaitez, puisque j'ai été responsable pendant dix ans des quatre SIEG de La Poste – sans préjudice bien sûr des interventions de Mme Franch i Saguer.

Il est temps que je présente maintenant nos trois intervenants. Tout d'abord, Mme Franch i Saguer, professeure de droit public à l'université autonome de Catalogne à Barcelone, qui a une grande connaissance du droit de l'Union européenne et qui nous rappellera les conditions dans lesquelles le service public se développe en Europe. Ensuite, Mme Houtman, conseillère spéciale à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne, qui a été amenée à s'intéresser au service public et aux politiques sectorielles qui englobent les problématiques d'intérêt général dans le domaine de l'énergie, des transports ou encore des postes. Enfin, M. Mongin, ancien directeur de cabinet du Premier ministre de Villepin, ancien président de la RATP et actuel directeur général adjoint d'Engie. M. Mongin nous livrera le point de vue du praticien, que ce soit au niveau du gouvernement français ou au niveau de l'entreprise. Je donne la parole à Mme Franch i Saguer pour son intervention.

242 Le traité de Rome est composé de deux traités : le traité instaurant la Communauté économique européenne (CEE) et celui créant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), entrés en vigueur le 14 janvier 1958.

243 L'unique référence au service public dans le traité de Rome se trouve à l'article 77 du titre IV relatif aux transports, où il est indiqué que des aides publiques sont admises si elles « *correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public* ».

244 Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, révisé notamment le fonctionnement des institutions communautaires afin de les adapter aux futurs élargissements.

245 Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, régit actuellement le fonctionnement de l'Union européenne.

246 Contrairement au SIEG, le service universel est considéré comme un service de base fourni dans le cadre communautaire et accessible à tout utilisateur à un prix acceptable.

247 La Commission européenne a présenté le 30 novembre 2016 un paquet « énergie propre » relatif au maintien de la compétitivité de l'Union dans un contexte de transition énergétique.



Merci M. le président. Je voudrais, tout d'abord, remercier le Conseil d'État pour cette invitation qui me permet d'intervenir sur un sujet particulièrement important et intéressant pour l'Union européenne.

Après avoir réfléchi à la manière la plus appropriée de traiter le sujet de la place des services publics dans l'Union, il m'a semblé opportun de débiter cet exposé en soulignant une profonde contradiction. En effet, il n'existe pas de définition concrète de la notion de service public au niveau de l'Union européenne, bien que l'on puisse trouver différentes références à de telles obligations dans les textes. Il apparaît donc important de revenir sur la définition même au niveau de l'Union des notions de *service public* et de *service public d'intérêt général*.

Pour ce faire, et afin de respecter le temps qui m'a été octroyé, j'ai décidé de me concentrer exclusivement sur six mots clés.

À cet égard, je recommande l'excellent livre du grand juriste Eduardo Garcia de Enterría, intitulé *La lengua de los derechos* (La langue des droits)<sup>248</sup>. Ce livre raconte comment, pendant la Révolution, la langue française s'est transformée et a créé de nouveaux termes juridiques. Pour citer d'ailleurs l'historienne Renée Balibar : « *La Révolution française se produit à l'intérieur des mots* »<sup>249</sup>. Autrement dit, la Révolution française est une « *révolution linguistique* »<sup>250</sup>. Je crois donc que s'intéresser aux mots qui entourent le service public vont nous faire apparaître à quel point il s'agit, non seulement, d'une révolution linguistique, mais surtout d'une « *révolution juridique* » pour l'Union européenne. Admettre qu'il y ait un service public, ou un service d'intérêt économique général, revient à admettre que les pouvoirs publics ont une responsabilité particulière à l'égard des prestations fournies aux citoyens qui doivent répondre à des critères de qualité et d'accessibilité. Je pense qu'il est difficile pour un pays comme la France de voir qu'un mot qui est l'essence même de la construction de son droit public puisse maintenant changer de sens.

Les six mots que je vais détailler vont nous faire réfléchir à ce changement qu'a permis l'Union européenne sur la notion de service public.

Le premier mot est la *neutralité*. Alors que le service public a originellement été pensé comme un service organisé par l'État, l'Union européenne opère un très grand changement de mentalité en rendant le service gérable par toute autre personne. Le seul élément important est le fait de retrouver partout les mêmes standards de qualité et d'égalité. Le prestataire de service peut ne pas être obligatoirement l'État ou une administration publique.

248 E. Garcia de Enterría, *La lengua de los derechos : la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa* (La langue des droits : la formation du droit public européen après la Révolution française, éd. Alianza Editorial, Madrid, 1994).

249 R. Balibar, *L'institution du français. Essai sur le colingisme des Carolingiens à la République*, éd. PUF, Paris, 1985 ; v. également : R. Balibar, D. Laporte, *Le français national. Politique et pratique de la langue nationale sous la Révolution*, éd. Hachette, Paris, 1974.

250 *Ibid.*

Le deuxième mot est la *concurrence*. Alors que parler de concurrence renvoyait nécessairement aux entreprises privées et non aux services publics, l'Union européenne l'impose aujourd'hui aux SIEG. Il s'agit bien d'une évolution de mentalité qui a modifié, certes, les règles du service public, mais également les règles de concurrence. Les monopoles d'État ont dû accepter de se conformer aux règles de la concurrence tandis que l'article 106 § 2 du TFUE<sup>251</sup> se transformait lui aussi pour permettre aux entreprises en charge d'une mission d'intérêt général d'échapper à ces règles.

Le troisième mot, qui relève plus du concept que du mot, serait le *service d'intérêt général*, qu'il soit économique ou non. Il n'y a pas de définition européenne du service d'intérêt général alors que le droit de l'Union a profondément changé la signification de la notion de service public. La seule définition que l'Union a donné des SIEG provient d'un guide relatif aux SIEG que la Commission européenne a diffusé en 2013, au sein duquel elle tente une définition très juridique en se basant sur la jurisprudence existante<sup>252</sup>. Nous continuons donc à attendre une définition précise, sans avoir de liste exhaustive des SIEG existants puisqu'il appartient aux États de définir ce que seraient pour eux des missions d'intérêt général – l'Union européenne respecte les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Pourtant, il serait opportun de s'accorder sur une définition pour substituer à l'intitulé de la conférence « Quelle place pour le service économique d'intérêt général dans l'Union ? ».

En relation avec la neutralité, le quatrième mot est l'*entreprise*. Qu'elles soient publiques ou privées, ce sont elles qui se retrouvent destinataires de la possibilité de dérogation pour mission d'intérêt général ou service public universel qu'offre le TFUE. Il s'agit pour les entreprises de véritables défis d'organisation. Et elles méritent en ce sens un mandat clair de la part de l'Union européenne qui doit préciser, par exemple, le montant exact de la prise en charge de ce service par l'entreprise. Cet effort de clarification sera nécessairement bénéfique : savoir quel est le coût pour l'entreprise ; quelle est la nature de ce service ; quel est le prix pour les usagers de ce service ; comment retourner un éventuel surplus de financement de ces services aux États membres et à la collectivité. Qu'il s'agisse d'un contrat, d'un acte unilatéral ou d'une convention, il est très important pour les citoyens de savoir ce qui est exactement versé aux entreprises privées pour la prise en charge de ces services d'intérêt général. Sans publicité et transparence de ces informations, les contribuables nationaux auront la sensation d'enrichir les entreprises et non pas de financer les SIEG.

---

251 « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union » (article 106 § 2 du TFUE).

252 Document de travail des services de la Commission : *Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur »* (SWD 2013 53 final/2).



Le cinquième vocable concerne les *droits spéciaux* ou *exclusifs* accordés par les États membres à un nombre limité d'entreprises, qui constituent une nouvelle dérogation. Il est là aussi fondamental d'apporter au public des justifications, de la transparence et de la proportionnalité dans la délivrance de ces droits.

Enfin, le sixième mot ou concept est le *service universel*, que l'on peut aussi appeler « obligation de service public ». Il s'agit de services minimums d'intérêt général qui doivent être offerts à tous les citoyens de l'Union.

Je souhaiterais conclure sur une réflexion, non pas en tant que professeure mais en tant que citoyenne européenne. Notre questionnement porte aujourd'hui autant sur les services d'intérêt économique général que sur les services publics. Lorsqu'il y a une mission d'intérêt général soumise à un contrat, à une concession, les citoyens se demandent si les prix affichés correspondent bien au coût du service public pour l'entreprise ou si l'entreprise utilise cet argent public pour s'enrichir. En Espagne, nous voyons émerger des mouvements politiques et des mouvements issus de la société civile qui exigent, non pas des nationalisations – ce qui serait très exagéré – mais la re-municipalisation des services publics afin qu'ils soient de nouveau gérés par les administrations publiques.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Merci Mme Franch i Saguer. Avant de laisser la parole à mes deux collègues, je souhaiterais vous poser une question en relation avec votre conclusion. Vous nous avez fait part d'une approche sémantique très intéressante qui montre à quel point, du moins pour un juriste français, des concepts nouveaux ont pu être créés par la Commission européenne sans pour autant se révéler très précis. Nous pouvons témoigner du trouble que cela a généré en France, mais qu'en est-il en Espagne, au regard de votre droit public national ?

---

**Marta Franch i Saguer**

*Professeure de droit administratif à l'université autonome de Barcelone*

Pour nous aussi il s'agit d'un grand changement. Beaucoup de services étaient exclusivement gérés par des personnes publiques et nous avons dû mettre fin aux monopoles et accepter le droit de la concurrence. Le problème, c'est qu'il n'existe pas de concurrence dans certains secteurs abritant des services publics d'intérêt général, ce qui a créé de nouveaux monopoles qui sont gérés par des entreprises privées. Les réglementations européennes sont difficiles à respecter, notamment dans les secteurs comme l'énergie ou la poste où il n'existe pas de réelle concurrence à la base.



---

**Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie  
de la Commission européenne*

Vous avez mentionné la « neutralité » parmi vos mots. Or, dans le traité, la neutralité renvoie justement à la neutralité à l'égard de la propriété des entreprises. L'objectif de la Commission n'a jamais été de privatiser les services publics. Nous nous adressons ici à des entreprises de réseau pour avoir un réseau européen plutôt que vingt-huit (ou vingt-sept) réseaux juxtaposés. L'idée est d'introduire de la concurrence dans les activités de production ou de fournitures, là où elle peut facilement s'appliquer – et non pas les activités de réseau régulées qui restent en monopole. J'essaye donc de comprendre à quoi vous faites référence lorsque vous parlez de « re-création » d'entreprises privées en monopoles. De quelles entreprises s'agit-il ?

---

**Marta Franch i Sauer**

*Professeure de droit administratif à l'université autonome de Barcelone*

Lorsqu'un service public a été soumis à la concurrence, quelques fois il n'y a qu'une seule entreprise qui le gère. Je ne fais pas référence aux établissements qui gèrent en réseau qui sont une autorité publique – dans le domaine de l'énergie ou des télécommunications par exemple –, mais aux services sur lesquels les citoyens n'ont aucune prise et qui sont en réelle situation de monopole. Par exemple en Espagne, la privatisation qui a été opérée dans le secteur des télécommunications a permis à *Telefonica* d'acquiescer la propriété complète du réseau. Le passage d'une entreprise publique à une société anonyme n'a pas supprimé une situation de monopole, il l'a simplement reconduite dans sa situation de monopole sauf que celui-ci est désormais privé.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Cette réflexion pose la question de la régulation de l'opérateur et de l'accès au service, sur laquelle nous aurons certainement l'occasion de revenir.

---

**Pierre Mongin**

*Directeur général adjoint et secrétaire général d'Engie*

Je crois que nous entrons ici au cœur du débat. Je reviendrai, dans le cadre de mon intervention, sur la réhabilitation de cette notion de monopole sur des bases économiques dont il était question à l'instant. En attendant, j'ai une remarque à faire moi aussi en tant que citoyen européen. Je constate qu'il y a une aspiration manifeste à un autre mode de fonctionnement démocratique de



l'Europe aujourd'hui, qui s'exprime par toutes sortes de moyens. Derrière cela, il y a certainement une volonté de renforcer la subsidiarité, principe fondateur qui a été, depuis longtemps, un peu perdu de vue par Bruxelles. Selon vous, Mme Franch i Sagner, comment donner aujourd'hui plus d'espace à la subsidiarité espagnole ? Que recommanderiez-vous si vous aviez la liberté d'organiser les choses différemment ?

---

**Marta Franch i Sagner**

*Professeure de droit administratif à l'université autonome de Barcelone*

Je proposerais qu'il y ait plus de proximité entre les entreprises et les citoyens. Les entreprises en charge de ces services sont devenues des entreprises multinationales qui ne peuvent pas percevoir les revendications citoyennes à ce sujet. C'est bien ce problème-là qui a fondé les mouvements politiques et citoyens que je mentionnais tout à l'heure.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Je pense que nous aurons l'occasion de revenir sur cette question. Je donne la parole à Mme Houtman qui va nous livrer le point de vue de la Commission.

---

**Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie  
de la Commission européenne*

Merci pour l'invitation à cette conférence qui traite d'un sujet très vaste mais, selon moi, typiquement européen. Les services publics sont, en effet, typiques du modèle européen de société en terme de valeurs, notamment s'agissant du respect de la dignité humaine. L'Union européenne s'est ainsi construite autour d'un système d'économie sociale de marché, qui reconnaît l'intervention de l'État dans le fonctionnement du marché et l'articulation entre le marché et les droits fondamentaux – en particulier le droit d'accès à des services de base. Enfin, notons que pour le reste du monde il s'agit là d'un sujet purement européen ; tandis qu'au sein de l'Union les philosophies, les vues et les sens de ces mots sont très différents.

En France, la notion de service public renvoie à l'incarnation de l'État en tant que responsable et garant du service public. En Allemagne, nous parlons de « *Daseinsvorsorgen* », qui sont plutôt des services de prévoyance sociale, organisés de manière décentralisée et confiés aux *Landër*. Au Royaume-Uni, il est question de « *public utilities* », ce qui fait référence plutôt à des secteurs régulés corrigeant les défaillances de marché. Bien sûr, il ne s'agit que d'exemples choisis et les élargissements ont renforcé cette diversité. Il est donc important de clarifier les définitions au regard des multiples traditions du service public dans les différents



États membres – d'où la grande difficulté à donner une définition commune au niveau européen. Le traité de Rome (ou traité instituant la Communauté européenne) ne contient pas la notion de service public, mais celle de service d'intérêt économique général<sup>253</sup>. En pratique, un service d'intérêt général (SIG) est un service que les États membres considèrent comme étant d'intérêt général et qui, pour cette raison, est soumis à des obligations spécifiques de service public – ici service public n'est pas à entendre comme service produit par une entreprise publique, mais comme un service au public. Il y a donc une distinction entre l'entreprise qui fournit le service et les droits du citoyen, et l'équilibre entre les deux est bien ce que l'Union cherche à atteindre – tout en admettant que la préoccupation principale est bien le droit du citoyen auquel s'adresse ce service.

Les obligations de service public au niveau national sont imposées soit par l'État, soit par les collectivités locales, afin d'assurer l'intérêt général – obligations en terme d'accessibilité, de continuité, d'adaptabilité et de qualité – dont les conditions de réalisation ne sont pas nécessairement optimales sur un marché. Dès lors, les États membres ont une très grande marge de manœuvre pour tenir compte de la diversité des situations locales – nous sommes en plein principe de subsidiarité. Finalement, les seules limites au pouvoir discrétionnaire des États membres sont l'erreur manifeste d'appréciation, les principes généraux du droit du traité et les *minima* harmonisés en matière d'obligation de service public dans certains secteurs pour lesquels l'Union développe des services en réseau – par exemple, la notion de service universel pour les postes, l'énergie, ou encore les télécommunications. Les États membres sont libres d'aller au-delà de ces exigences minimales, mais ne peuvent pas fournir un service moindre.

Le cadre européen a beaucoup évolué sur ces questions. Le traité de Rome contenait déjà un article – l'article 86<sup>254</sup> – dont l'objectif était précisément de rendre compatibles le marché et les missions de service public. Il est important de voir ici que le traité protège les missions, alors que les entreprises qui fournissent ces services sont soumises au respect du traité et ne bénéficient de dérogations que si ces règles les empêchent de mener à bien ces missions. Ce n'est qu'à partir du traité d'Amsterdam qu'a été introduit un article 16<sup>255</sup> qui a une approche positive du sujet. Cependant, sa rédaction témoigne d'un compromis extrêmement compliqué à obtenir : il est précisé que cet article est « *sans préjudice* » d'autres articles, que ces services fonctionnent « *dans le respect des traités* » et dans « *la limite des compétences de chacun* »<sup>256</sup>. Il faut comprendre que cet article est le fruit de longs

253 Les services économiques d'intérêt général (SIEG) sont une sous-catégorie des services d'intérêt général (SIG).

254 Article 106 du TFUE.

255 Article 14 du TFUE.

256 « *Sans préjudice des articles 93, 106 et 107 du présent traité et de l'article 4 du traité sur l'Union européenne, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services* » (article 14 du TFUE).

débats et de la volonté de certains États membres d'avoir une vision des services d'intérêt économique général positive dans le traité. La Commission européenne, quant à elle, voulait également voir cet article rédigé positivement et avait préparé en 1996 l'arrivée de cet article par une communication<sup>257</sup> qui cherchait à valoriser les missions d'intérêt général à caractère économique – alors qu'il s'agissait d'une époque où ces services étaient extrêmement controversés du fait de l'ouverture progressive des services en réseau à la concurrence.

Le cadre sectoriel des services publics en réseau vise à créer de grandes industries à dimension européenne, et nous avons pu constater une évolution progressive depuis vingt-cinq ans des règles de concurrence auxquelles ces services en réseau se soumettent aujourd'hui. Prenons le cas du domaine de l'énergie : depuis vingt ans nous tentons d'ouvrir ce marché à la concurrence, mais il ne l'est toujours pas pleinement. Ceci dit, le manque d'ouverture n'est pas si problématique. Je pense que les nouvelles technologies, notamment celles qui sont liées au domaine de l'énergie renouvelable, vont devoir se développer surtout au niveau des collectivités territoriales et au plus près des citoyens pour qu'ils deviennent eux-mêmes des producteurs d'électricité. En réalité, nous évoluons vers un système de plus en plus décentralisé dans le domaine de l'énergie, au sein duquel le citoyen est réellement au cœur du projet – ce sur quoi la Commission insiste d'ailleurs dans son paquet « énergie propre ».

Au fur et à mesure que le marché s'ouvrait, l'Union affichait, en parallèle, des ambitions de plus en plus grandes vis-à-vis des services rendus au public et des droits des usagers de ces services.

Prenons une nouvelle fois l'exemple du domaine de l'énergie.

- Lorsque l'ouverture à la concurrence s'enclenchait en 1996 – qui concernait à l'époque les échanges entre monopoles d'importation et d'exportation des États membres – deux directives sur l'électricité<sup>258</sup> et le gaz<sup>259</sup> entraient en vigueur. Elles ne font que reconnaître aux États membres le droit d'imposer des obligations de service public en matière de sécurité, de qualité, de prix, d'environnement et de régularité des services.

- La directive de 2003<sup>260</sup>, qui remplace celle de 1996, prévoit une ouverture totale à la concurrence à partir de 2007, soit la possibilité pour chaque citoyen de choisir son fournisseur. Cette directive reprend l'article consacré aux obligations de service public, mais impose en plus aux États membres d'assurer un service universel – défini comme le droit pour chaque citoyen « d'être approvisionné en électricité d'une qualité bien définie à des prix clairement comparables,

---

257 Communication de la Commission : *Les services d'intérêt général en Europe* (Journal officiel des communautés européennes C281 du 26 septembre 1996).

258 Directive 96/92 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

259 Directive 98/30 du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

260 Directive 2003/54 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92.



transparents et raisonnables »<sup>261</sup> – et offre la possibilité aux États membres de nommer un fournisseur de dernier recours. De plus, cette directive impose aussi aux États membres de protéger les droits de consommateur du client final, mais également les droits sociaux des consommateurs les plus vulnérables – et éviter ainsi une déconnexion du réseau pour les clients en grande difficulté ou les clients installés dans des régions plus reculées. Enfin, les États membres doivent, toujours au regard de cette directive qui porte précisément sur l’ouverture à la concurrence, s’assurer des objectifs en matière de cohésion économique et sociale, y compris en matière de protection environnementale, d’efficacité énergétique, de surveillance des approvisionnements ou encore de la qualité des entreprises en réseau.

- En 2009, la nouvelle directive<sup>262</sup> reprend toutes les obligations de service universel et de protection des consommateurs les plus vulnérables fixées par la directive de 2003, et impose désormais en plus aux États membres de prendre des mesures pour lutter contre la pauvreté énergétique : mesures de sauvegarde contre la déconnexion des consommateurs, priorité donnée aux logements des publics vulnérables en situation de précarité énergétique, que ce soit en matière d’efficacité énergétique ou en matière de rénovation de bâtiment – nous voyons bien que l’ouverture progressive à la concurrence du secteur de l’énergie s’accompagne systématiquement d’une augmentation des droits des consommateurs. Le dernier paquet énergie de la Commission européenne reprend d’ailleurs, une nouvelle fois, les obligations de service public, bien qu’exception soit faite pour les tarifs ceux-ci pouvant encore être réglementés – mais cela sera progressivement éliminé puisque le texte en propose la suppression, notamment au regard des consommateurs vulnérables. La notion de service public est ici entièrement liée à celle de la protection des consommateurs, mais l’organisation de ces services se fait de plus en plus à travers des instruments de marché – le dernier paquet énergie de la Commission remplace le terme « prix raisonnables » par « prix compétitifs ».

Je n’ai pas eu le temps d’aborder la question de l’application des règles du marché, mais il est nécessaire de savoir que deux logiques coexistent : d’une part, vous trouvez la nécessité pour l’opérateur chargé de missions de service public d’obtenir une compensation financière pour couvrir les surcoûts du service – il peut prétendre en effet à une aide d’État si celle-ci est strictement proportionnelle au surcoût en question<sup>263</sup> afin d’assurer que le contribuable ne craigne pas une mauvaise utilisation de l’argent public, mais croit plutôt en une efficience de la dépense publique – ; d’autre part, vous avez le citoyen qui fait son choix d’opérateur et qui doit pouvoir obtenir les meilleurs prix ; et s’il n’existe qu’un seul opérateur sur le marché, il faut que le droit exclusif confié à ce dernier puisse garantir le respect des règles de concurrence, notamment en le désignant selon une vraie procédure d’appel d’offre assurant une totale transparence.

---

261 *Ibid.*

262 Directive 2009/28 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l’utilisation de l’énergie produite à partir de sources renouvelables.

263 CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, aff. C-280/00.





Cette transparence est fondamentale, non seulement dans le cadre de la sélection d'un opérateur pour la délivrance de droits exclusifs, mais également dans celui des compensations. En effet, une compensation est définie de façon claire et précise tandis que les obligations de service public sont encadrées par un cahier des charges très transparent. Le citoyen profite de cette transparence et sait exactement à quoi il a droit et comment sont utilisées ses ressources.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup pour cet exposé très clair. Je me tourne vers Mme Franch i Saguer qui souhaiterait poser une question.

---

**Marta Franch i Saguer**

*Professeure de droit administratif à l'université autonome de Barcelone*

Je suis très contente que la pauvreté énergétique ait été abordée. En Espagne, sûrement parce que ces obligations de service public faites à l'opérateur ne sont pas correctement contractualisées, beaucoup de mes compatriotes se retrouvent dans une situation de forte précarité énergétique où ils n'ont parfois même pas accès à l'électricité. Pour cette raison, je considère très important d'établir des protocoles précis pour les mandats que nous confions aux opérateurs. Or cela est d'autant plus crucial que, même si la lutte contre la pauvreté énergétique est prévue dans le cadre des contrats de service public, cette obligation n'est pas toujours respectée – par exemple, en Espagne.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Votre remarque me conduit à poser une question sur le même sujet. En passant d'un droit du citoyen à un droit du consommateur, ne laissons-nous pas de côté la problématique plus sociale qu'est celle de la pauvreté énergétique ? En effet, le consommateur est une cible qui ne comprend pas nécessairement la totalité des missions d'intérêt général.

---

**Pierre Mongin**

*Directeur général adjoint et secrétaire général d'Engie*

Je complète volontiers votre question si vous me le permettez. Dans l'excellent exposé de Mme Houtman, j'ai été frappé d'entendre que le modèle d'intérêt général européen s'était transformé en modèle de défense du consommateur



européen. Bien entendu, toute entreprise a vocation à servir des consommateurs. Cependant, les usagers dont nous parlons sont des sujets de service public, de service d'intérêt général. La question est de savoir si les intérêts particuliers, tout à fait respectables par ailleurs, doivent toujours être dépassés par le cadre plus élevé de l'intérêt général. Or la politique que vous nous décrivez nous donne, au contraire, l'impression de favoriser l'individualisme et de mettre en avant la situation de chaque consommateur, au lieu d'élever le débat à la juste dimension européenne qui est la sienne.

Dans le secteur de l'énergie, Mme Houtman, il me semble que les trois grandes priorités de l'Union – que sont la politique de sécurité des approvisionnements, la politique de protection environnementale et la politique d'accès de tous à l'énergie – sont toutes les trois des échecs. Aucune ne répond aux ambitions que l'Union européenne s'était fixées. Prenons un autre exemple : alors que nous avons un supposé marché du carbone au niveau européen<sup>264</sup>, les émissions de carbone de l'Union européenne sont en réalité plus élevées qu'avant.

Il y a manifestement un problème d'efficacité d'une politique focalisée exclusivement sur le consommateur, par rapport à des objectifs d'intérêt général. J'imagine que vous partagez mon avis, Mme Houtman ?

---

**Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie  
de la Commission européenne*

Sur la pauvreté énergétique, il s'agit à la fois d'un problème lié au coût de l'énergie, à la pauvreté et à la qualité des logements. De plus, il faut savoir que les logements qu'occupent les foyers ayant le moins de ressources sont généralement les plus inefficaces en matière d'énergie, mais aussi que ces personnes ne sont pas propriétaires de leurs logements. Dès lors, il y a un problème de mesures incitatives : le propriétaire n'est pas incité à moderniser les installations électriques du logement si ce n'est pas lui qui paye la facture.

Face à ces trois problèmes, la Commission a apporté des réponses différentes.

Concernant les prix : je pense que la concurrence permet en principe de faire baisser les prix, puisque nous pouvons constater que les prix sur les marchés de gros ont énormément baissé. Deux tiers du prix de l'énergie sont soit des taxes et des prélèvements, soit des coûts de réseau – ces derniers restent très élevés aujourd'hui il est vrai, peu d'investissements pour la modernisation de leur structure ayant été réalisés ces dernières années. Concernant la pauvreté : la politique sociale ne fait pas partie des compétences de l'Union européenne, donc la Commission européenne ne peut que se tourner vers les propres moyens des États membres pour résoudre le problème de pauvreté énergétique, mais elle leur impose de trouver une solution au problème considérant leurs obligations

---

<sup>264</sup> Marché d'échange de quotas d'émission de CO<sup>2</sup> en vigueur depuis 2005, connu sous le nom de *Emissions Trading Scheme (ETS)* ou de système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE).



de service d'intérêt général – notamment en rendant prioritaire la rénovation des logements sociaux. Il faut bien savoir que l'Union européenne met à disposition des fonds pour cela : un des premiers projets financés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques<sup>265</sup>, que Jean-Claude Juncker a créé au début de son mandat, est un projet de rénovation des logements en France.

Il relève de la volonté des États membres de mettre en œuvre ces législations. Par exemple, le domaine où est constaté le plus grand nombre de violations du droit de l'Union européenne est celui de l'efficacité énergétique, alors qu'être efficace énergétiquement permettrait à toute l'Union de réduire sa facture d'électricité et ses émissions de carbone.

Pour revenir sur votre remarque relative à l'intérêt général européen, nous sommes évidemment d'accord qu'il concerne l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Or, dans les secteurs spécifiques dont nous parlons ici, l'ensemble des citoyens se retrouvent dans une situation d'usager, à la fois sur l'énergie, les transports, les communications et les services postaux. J'ai donc du mal à comprendre pourquoi la défense de l'intérêt de tous ces citoyens – en tant que consommateurs, mais aussi contribuables – serait en contradiction avec l'intérêt général européen. Ce dernier s'attache bien à assurer une certaine qualité de vie aux citoyens ; or nous disposons en Europe d'un des systèmes électriques les plus sûrs au monde et d'une des politiques les plus favorables au développement durable dans le domaine énergétique.

Je ne dis pas que nous ne faisons aucune erreur, ni que nous avons atteint nos objectifs – et encore, nous nous sommes fixés des objectifs pour 2020 que nous respectons pour l'instant. Nous ne devons pas avoir honte de ce que nous avons déjà accompli. Il n'est donc pas question d'échec selon moi, mais de retard dans la réussite de nos objectifs, en témoigne le projet d'Union de l'énergie qui nous permettra d'avancer plus vite et d'être plus efficaces.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Avant de donner la parole à M. Mongin, j'aimerais évoquer un autre aspect du sujet. Nous n'avons pas parlé du rôle du Parlement européen. Or, en tant que praticien des missions de service public, je sais que les grandes entreprises publiques françaises ont toujours trouvé une oreille assez attentive chez les parlementaires en la matière. Vu de la Commission, est-ce que le rôle du Parlement européen est suffisamment valorisé, sachant qu'historiquement il a plus porté les problématiques d'intérêt général que cette dernière ?

---

<sup>265</sup> Règlement 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement.



---

**Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie  
de la Commission européenne*

Il est vrai que Parlement européen est un allié traditionnel du service public. Il y a vingt ans, lorsque la Commission a fait ses premières propositions d'ouverture du secteur de l'énergie, le Parlement européen a tenu à l'insertion d'un article relatif aux obligations de service public.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Merci pour cette précision. La parole est à M. Mongin pour son exposé.

---

**Pierre Mongin**

*Directeur général adjoint et secrétaire général d'Engie*

Merci beaucoup. En remarque liminaire, je dirais que je ne partage pas complètement cette vision, bien que j'attende beaucoup de l'Union étant moi-même un citoyen européen convaincu.

Cela étant dit, j'aimerais revenir sur plusieurs éléments basiques. Nous parlons ici d'industries en réseau de toute nature, qui engendrent nécessairement une monopolisation et tendent vers un *optimum* économique. En ce qui concerne les infrastructures des industries de réseau – par exemple dans le transport gazier ou électrique –, il est communément admis qu'il est plus efficace de laisser la gestion de ce réseau aux mains d'une seule entreprise plutôt que de dupliquer les coûts, répartis entre plusieurs opérateurs. Il n'existe, en effet, aucune concurrence instantanée possible. Néanmoins, il est possible d'introduire un peu de concurrence échelonnée dans le temps dans l'ensemble du réseau, afin de le confier à un autre opérateur – il s'agit du principe même de concession et délégation de service public qui nous permet de passer d'une concurrence *du* marché à une concurrence *dans* le marché.

Établie de manière quasi-simultanée par Léon Walras en France et par John Stuart Mill en Angleterre à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>266</sup>, la théorie du monopole naturel identifie les particularités liées à l'infrastructure de réseau, puis démontre la supériorité économique d'une gouvernance monopolistique par rapport à une gouvernance de marché dans le cadre de l'optimisation mathématique de l'équilibre général<sup>267</sup> – tout ceci a été prouvé scientifiquement. En effet, la principale caractéristique

---

266 Léon Walras (1834-1910), économiste. John Stuart Mill (1806-1873), économiste et philosophe.

267 L'idée de la « main invisible » d'Adam Smith de 1776 est reprise par Léon Walras, qui développe la théorie de l'équilibre général. Cet équilibre s'obtiendrait dans le cadre d'une économie de marché où règne la concurrence pure et parfaite, qui permet une allocation optimale des ressources entre les agents économiques.



économique des industries de réseau se situe dans l'importance des coûts fixes qu'elles engendrent : des investissements très lourds sont à prévoir pour construire et maintenir les réseaux – ce qui constitue indiscutablement une barrière à l'entrée – tandis que les coûts variables sont, eux, extrêmement limités. Le coût marginal de fourniture de ces services est donc décroissant, contrairement aux autres biens et services, rendant impossible l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents.

Ces systèmes d'optimum économique de type walrasien, qui reposent sur une concurrence pure et parfaite et sur une multitude d'offreurs face à un grand nombre de demandeurs, ne sont pas compatibles avec les situations de monopole. Une fois les coûts liés à l'infrastructure amortis, les rendements de l'opérateur croissent et les économies d'échelle procurent à l'acteur historique des rentes infinies et, dès lors, participent à la consolidation naturelle du monopole. En ce sens, au moment même où les industries de réseau ont été inventées, il a immédiatement été question de réguler ces secteurs – voyez l'exemple des chemins de fer sous Napoléon III. Là, ce n'est pas la concurrence qui est mobilisée pour faire fonctionner les services publics, mais un instrument réglementaire – soit un cahier des charges et des contraintes spécifiques.

Or il faut se rappeler que l'adhésion à un système collectif permet de créer le réseau : plus il y a d'utilisateurs, plus les services prennent de valeur, plus l'opérateur dispose de ressources pour investir, diversifier et améliorer le service. La qualité et l'attractivité du réseau augmentent avec le volume d'usagers. Finalement, la variable sur laquelle les pouvoirs publics ont toujours eu envie de fonder leur action est – à juste titre – le prix (le tarif). Sachant que ce prix est en général réglementé, je ne peux pas cacher mon émotion lorsque Mme Houtman m'apprend que la Commission européenne souhaite à terme supprimer les tarifs réglementés. De plus, il ne faut pas oublier que le réseau comporte aussi des externalités très importantes – par exemple, les retombées en aménagement du territoire par les grandes infrastructures de transports. De ce fait, le réseau interpelle les politiques et les citoyens qui ne peuvent pas rester indifférents à des choix qui dépassent le cadre du simple service d'un point A vers un point B, car il s'agit aussi de développer un quartier, une ville, une région.

Enfin, l'offre et la demande interagissent selon un principe de rétroaction positive qui renforce constamment la notion de concentration. Les industries de réseau engendrent ainsi une dynamique qui correspond à un *optimum* économique et créent suffisamment d'incitations pour financer des investissements – investissements qui doivent être alors clairement et fortement régulés par la puissance publique. La circonstance que la propriété du capital de ces monopoles appartienne à l'État n'est en aucun cas une nécessité économique ou juridique. L'Europe est d'ailleurs agnostique en matière de propriété du capital puisqu'il y a d'autres moyens de contrôler l'intérêt général : les règles de sûreté, les cahiers des charges, les tarifs. Voilà le modèle classique des industries de réseau, dont nous démontrons que le terme de « monopole » n'est pas à considérer péjorativement, mais constitue simplement un phénomène économique prouvé mathématiquement.



À partir de ces constats, l'histoire des services publics pris en charge par les industries de réseau se divise en trois grandes phases. La première, qui s'étend de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, se caractérise par l'extension rapide de petits réseaux progressivement interconnectés pour former plus tard de vastes réseaux régionaux – notamment dans les domaines de l'énergie, des tramways urbains, des chemins de fer, de l'eau et de l'assainissement.

Ensuite, au lendemain de la seconde guerre mondiale, nous assistons au développement de puissants monopoles à l'échelle nationale – en France, les exemples d'EDF/GDF, de La Poste, et de la RATP dont la propriété est devenue cent pour cent étatique conformément au programme du Conseil national de la résistance. Théoriquement, à ce moment précis, tous les objectifs attribués aux monopoles étaient remplis : optimisations économique et sociale ; légitimités démocratique et de sa gouvernance ; absence de rente privatisée qui n'entraîne aucun risque de spoliation du peuple.

Toute cette logique a évidemment disparu au regard de la troisième phase, très actuelle, puisque le marché commun est venu contrarier la notion de service en réseau. Les mots utilisés par Mme Houtman sont tout à fait justes : ouverture à la concurrence ; libre accès à ces activités pour tous les entrepreneurs européens – ne nous méprenons pas, l'ouverture permet bien à un allemand de venir gérer un service public en France –, meilleure défense des intérêts des consommateurs, sur lesquels il y a eu parfois, selon moi, une focalisation excessive – bien que légitime. La libéralisation des industries de réseau a entraîné un démantèlement des monopoles nationaux.

Afin de renforcer son poids à travers ses réglementations multiples – cf. la difficulté pour le Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne –, le but recherché par l'Union européenne est bien celui de la compétitivité, comme vous l'avez signalé Mme Houtman. Sachant que cette notion a du mal à s'introduire dans un cadre de monopoles naturels, l'idée a donc été de mettre fin aux monopoles et de démanteler des industries pourtant verticalement intégrés pour ouvrir des maillons, aval et amont, à la compétition. Prenons l'exemple de la chaîne du gaz : les entreprises ont dû se diviser en « marché sur l'importation », « transports », « stockage », « distribution » ou encore « vente de molécules », obligeant à des éclatements dont l'efficacité économique n'est pas toujours facile à démontrer. Le marché ne peut pas se substituer à la régulation dans le cadre d'un monopole économique naturel, qui a été ainsi artificiellement scindé et découpé.

Personnellement, je trouve que la rationalité économique n'a tiré aucun bénéfice de la destruction des entreprises verticalement intégrées. Les couches de concurrence introduites sont en effet trop limitées puisque sur le prix de l'électricité, par exemple – vous l'avez souligné vous-même Mme Houtman –, 30 % maximum du prix payé par le consommateur est lié à la concurrence ! Tout le reste correspond à des taxes et à la rémunération légitime du réseau, faisant que la compétition ne peut jouer que sur une assiette faible par rapport au prix final du consommateur, et de plus trop faible pour inciter le consommateur à changer de fournisseur. Lorsqu'un certain nombre de tarifs réglementés ont été



supprimés chez EDF, nous avons pu constater des situations incongrues où certains consommateurs ne voulaient pas quitter l'opérateur historique et ont pourtant été réassignés d'office par la Commission de régulation de l'énergie<sup>268</sup>. Il n'y a donc pas d'appétit particulièrement important pour ce type d'évolution.

La libéralisation a surtout transformé radicalement les conditions d'exercice et de contrôle des missions de service public, avec l'émergence des autorités de régulation indépendantes, qui ont adopté une vision synthétique entre l'intérêt du client et l'intérêt général – comme Mme Houtman l'a souligné dans son intervention –, conciliation qui s'est faite avec plus ou moins de réussite. Pour moi, en tant qu'industriel, ce changement représente un risque réel de perdre la vision du long terme. En réalité, tout ce dont il est question ici est très court-termiste : continuer à systématiquement baisser les prix pour le consommateur. Pourtant, vous l'avez dit vous-même Mme Houtman, ces réseaux sont dans de mauvais états dans certains pays, voire catastrophiques dans d'autres. Il existe là-bas de graves problèmes de sûreté et de continuité du service public et bientôt des problèmes de garantie d'accès à ces derniers.

Je ne critique pas ici l'intention de la Commission européenne, mais je souligne la difficulté de l'arbitrage auquel nous sommes confrontés. La réglementation relative à la libéralisation des réseaux européens a clairement indiqué sa préférence pour des « services universels ». Or, en tant que citoyen, je suis en profond désaccord avec cette notion qui remplace celle traditionnelle de *service public*, qui elle oblige à l'égalité devant le service public. Le terme « universel » renvoie à la fourniture d'un service de base, c'est-à-dire le minimum nécessaire simplement pour survivre. Cette vision est complètement minimaliste de ce qu'il est considéré juste d'accorder à un citoyen à un prix supportable. Pourtant, ce prix supportable a été changé puisque vous avez montré, Mme Houtman, que la législation européenne l'a transformé en « prix compétitif »<sup>269</sup> – d'ailleurs, je n'ai toujours pas compris comment il était possible de rendre un service universel compétitif..

Le droit européen a clarifié les besoins des utilisateurs des services publics en définissant ainsi des standards minimums, certainement utiles, mais si éloignés de la tradition française qui est celle de l'égalité de tous devant le service public – tradition définie ici même au Conseil d'État. Je pense que nous sommes actuellement très en-deçà de cette notion pour ce qui est des impératifs et des objectifs démocratiques.

Les missions de service public, dans le cadre de ces industries de réseau décomposées, perdent des caractéristiques très importantes, comme la péréquation des territoires et entre les consommateurs : le tarif général français permet à un corse de payer le même prix qu'un parisien. Il s'agit d'un choix profondément politique et, selon moi, l'Union européenne n'a pas son mot à dire sur le sujet. Ce mouvement de libéralisation, mené à marche forcée, conduit à

268 La Commission de régulation de l'énergie, créée en 2000, est une autorité administrative indépendante chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz en France.

269 Référence au paquet « énergie propre » présenté par la Commission européenne le 30 novembre 2016.



substituer des opérateurs alternatifs aux traditionnels, tout en laissant les charges systémiques peser sur les opérateurs historiques. En effet, alors qu'ils continuent à supporter les coûts des services d'intérêt général, ils doivent également faire face à la concurrence d'entreprises qui sont, elles, totalement exonérées de ces charges. En France, par exemple, les vendeurs alternatifs d'électricité ou de gaz ne sont pas soumis au statut des industries électriques et gazières – je vous le demande, où s'applique la concurrence ?

La reconnaissance par l'Union européenne des spécificités du service public n'a été que très progressive. J'ai été très fier lorsque, dans le domaine des transports urbains, nous avons obtenu avec Jacques Barrot<sup>270</sup> que le règlement sur les transports<sup>271</sup>, qui fait encore autorité aujourd'hui, s'appelle « service public de transport ». Ici, le terme « service public » avait été réhabilité face au service d'intérêt économique général. Je pense que nous voyons la Commission comme une entité interférente. Il semblerait que la pression continue à s'exercer toujours dans un même sens : à savoir élargir la stratégie d'ouverture de ces réseaux. Or cette ouverture à la compétition est parfois injustifiée. Je me mets à la place du président de la SNCF, qui doit ouvrir à la concurrence bientôt la ligne TGV sud-est alors que cette ligne est déjà saturée. Où est l'intérêt pour le consommateur ? Il est normal que la SNCF soit incitée à baisser ses tarifs vu la productivité de ses services – je me suis efforcé de le faire lorsque j'étais à la tête d'une entreprise publique de transport<sup>272</sup> –, mais l'introduction de trains supplémentaires venus de compagnies différentes ne l'est absolument pas. Pourquoi persister dans cette voie ? Je me pose vraiment la question.

Je pense que nous devons aujourd'hui complètement revoir nos priorités. Nous ne pouvons pas être ambitieux au point de revendiquer une politique énergétique européenne exemplaire en matière environnementale, tandis que sont encore tolérées des centrales à charbon. Ce sont ces incohérences que le citoyen ne comprend pas. Il est urgent d'achever la réalisation d'un marché européen du carbone efficace pour que les choix économiques soient orientés de manière intelligente vers l'intérêt général voire l'intérêt de la planète. Je suis ainsi optimiste à l'égard du travail de la Commission sur le « *winter package* »<sup>273</sup>.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup M. Mongin pour cet exposé enthousiaste et stimulant. Je précise cependant que vous faites une description très vertueuse des monopoles. Or, pour

---

270 Ancien commissaire européen chargé des transports au sein de la direction générale de l'énergie et des transports, séparée en 2010 entre la direction générale des transports et de la mobilité et la direction générale de l'énergie.

271 Règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

272 Pierre Mongin a été président de la RATP de 2006 à 2015.

273 Référence au paquet « énergie propre » présenté par la Commission européenne le 30 novembre 2016.





avoir moi aussi travaillé dans un monopole finissant, je suis conscient de ce que la concurrence peut apporter en matière de qualité de service et d'innovation. Je me permets donc cette remarque pour la suite de la séance et relativise la vision idyllique que nous avons eu au départ.

---

**Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie  
de la Commission européenne*

Lorsque nous parlons d'industries de réseau, nous faisons référence en partie aux activités de production, qui ne sont pas en monopole naturel. Si nous avions gardé un monopole de production dans le secteur de l'énergie, les citoyens n'auraient sûrement pas eu la possibilité de fabriquer leur propre énergie. Par contre, nous n'avons jamais supprimé les monopoles des activités en réseau. La gestion et les tarifs de réseau sont restés régulés. Quand je mentionne la suppression des tarifs réglementés, je fais référence à la suppression des tarifs pour les citoyens ; tarifs qui donnaient l'impression que le coût de l'énergie était décidé par l'État et empêchait les citoyens de profiter d'un tarif plus compétitif. L'objectif est bien d'avoir une offre pour les usagers qui contienne un volet flexible, permettant aux citoyens d'être actifs sur le marché. Pour rassurer, je précise que nous ne supprimons pas les tarifs de réseau, mais les tarifs aux consommateurs pour la fourniture d'un service.

Nous avons effectivement opéré un découpage des activités, mais en gardant à l'esprit qu'il existe, d'une part, des activités de production en concurrence et, d'autre part, des activités de réseau qui n'ont pas été ouvertes à la concurrence – j'insiste sur ce point fondamental. M. Mongin a dit que le réseau est de mauvaise qualité et que la Commission adopte une vision de court terme. Or vous trouverez des réseaux au niveau européen avec des plans d'investissement à dix ans dont les contributions émanent directement des gestionnaires de réseaux nationaux. Il y a, non seulement, des mécanismes dans les réglementations européennes qui permettent cette planification à long terme, mais également des obligations de maintenance régulière des réseaux.

De plus, je précise que la Commission ne fait que proposer, elle ne légifère pas. Les règles des paquets relatifs à l'ouverture à la concurrence de l'énergie ou des services postaux sont votées par le Parlement et le Conseil. Je précise aussi que la péréquation à laquelle fait référence M. Mongin n'est pas interdite par le droit de l'Union européenne. Enfin, la Commission avait proposé un prix du carbone en 1990, mais il s'est révélé impossible de faire consensus sur ce projet. Nous avons refait une proposition en 2011, qui a été retirée en mars 2015. Ici le blocage provient des États membres et non de la Commission. Le droit européen n'empêche pas chaque pays d'imposer un prix du carbone à son échelle, même si cela n'est pas souhaitable puisque nous nous retrouverions avec vingt-huit prix du carbone différents.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Merci pour ces précisions Mme Houtman. Je laisse la parole à la professeure Franch i Saguer qui souhaiterait poser une question à M. Mongin.

---

**Marta Franch i Saguer**

*Professeure de droit administratif à l'université autonome de Barcelone*

Vous avez tous deux précisé que dans les tarifs finals proposés aux consommateurs, une partie serait fixe du fait notamment des nécessités de maintenance des réseaux. Or, en Espagne, l'objectif du gouvernement est de réduire le « déficit tarifaire » de l'État vis-à-vis des entreprises énergétiques – qui s'élève à plus de vingt-trois milliards d'euros – en augmentant les tarifs d'électricité. Cela diminue encore plus les marges de manœuvre laissées aux citoyens pour sélectionner leur fournisseur.

---

**Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie  
de la Commission européenne*

Quand nous faisons référence au prix supporté par le consommateur, il faut prendre en compte également le prix imposé par l'État. Soit le prix est égal au prix du marché et il ne sert à rien de fixer un prix étatique ; soit il est fixé au-dessus du prix du marché et cela est inacceptable ; soit il est fixé en-dessous du prix du marché et cela génère des déficits qui seront payés par les consommateurs futurs ou le citoyen directement en tant que contribuable. Je ne vois donc pas l'avantage. Pour moi, la logique du tarif réglementé s'est imposée car il existait un monopole de services aux citoyens qu'il fallait contrôler pour l'empêcher d'abuser de sa position dominante. S'il n'y a plus de concurrence au niveau de la fourniture de services, le tarif réglementé perd de sa substance.

---

**Pierre Mongin**

*Directeur général adjoint et secrétaire général d'Engie*

Mme Houtman a précisé auparavant que les prix de gros de l'énergie baissent. Mais pourquoi baissent-ils ? En raison du fait que l'offre ne cesse d'augmenter chez le producteur qui a été libéralisé. Bien que cette offre soit mieux orientée vers les énergies renouvelables, ce qui est louable, elle repose sur un subventionnement massif financé par le consommateur. Dès lors, les prix deviennent de plus en plus compétitifs par rapport aux autres formes d'énergie. Cependant, comment les anciens monopoles font-ils pour survivre ? L'Union européenne a créé un prix de marché pour valoriser la production électrique là où existait un prix réglementé.



Le parc de centrales nucléaires existant nécessite des investissements très importants pour prolonger leur durée de vie et leur sûreté. Comment les financer avec des prix de marché fluctuants et trop bas pour rétribuer le producteur ?

Face à cela, l'Union européenne nous explique qu'il est nécessaire de créer du marché en amont, sur la production. Vous ne pouvez que constater qu'il s'agit d'une charge monumentale pour le seul opérateur capable de garantir la sécurité d'approvisionnement du marché. Quelques câbles financés entre les pays européens par le plan Juncker ne suffira pas<sup>274</sup>. La subvention de certains de ces traits d'union entre États n'empêchera pas une possible panne de courant du réseau électrique, les éoliennes et l'énergie solaire étant dépendantes des conditions climatiques. L'énergie permanente de base ne peut reposer que sur le gaz ou le nucléaire, au regard de ce que nous utilisons le plus aujourd'hui. Le marché, encore une fois, n'est pas toujours à l'*optimum* économique, ni ne constitue toujours la meilleure solution pour assurer l'intérêt général.

---

**Anne Houtman**

*Conseillère principale honoraire à la direction générale de l'énergie  
de la Commission européenne*

Je suis d'accord avec M. Mongin, mais pas sur les causes qui sont que le marché n'a pas fonctionné, notamment en raison du volume énorme des subventions qui ont surcompensé les producteurs d'énergies renouvelables. Et l'un des objectifs du paquet législatif « énergie propre » adopté le 30 novembre 2016 par la Commission européenne, et visant à compléter le cadre d'action de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, est justement de réorganiser ce marché de l'électricité.

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Je me demandais si le sujet était toujours clivant et je crois que nous sommes fixés ! Je donne maintenant la parole à la salle pour un échange avec nos trois intervenants.

---

<sup>274</sup> Le plan d'investissement pour l'Europe, dit « plan Juncker », vise à relancer l'investissement dans les pays de l'Union européenne, en déployant trois cent quinze milliards d'euros de 2015 à 2017.





# Échanges avec la salle

---

---

## *Question du public*

*Comment progresser dans le sens d'une libéralisation du secteur ferroviaire en France sans créer d'impact négatif sur les services publics ferroviaires ? Qu'en est-il dans les autres pays européens ?*

---

## *Pierre Mongin*

*Est-il pertinent et prudent de séparer de manière précise la gestion de l'infrastructure ferroviaire (voies, signalisation, aiguillages) de la gestion des trains (opérateur) ? Il faut savoir que les pays qui ont fait une séparation trop rapide ou maladroite entre l'infrastructure et l'opérateur ont abouti à une catastrophe. C'est par exemple le cas au Royaume-Uni où l'on a privatisé l'infrastructure tout en ayant des opérateurs eux-mêmes privatisés. Le Royaume-Uni – pourtant profondément libéral – est revenu sur ce schéma-là et a de nouveau nationalisé son réseau ferroviaire. Il ne s'agit pas d'arguments idéologiques ou politiques qui ont conduit à ces choix, mais d'arguments purement rationnels. La gestion uniforme du réseau est un élément fondamental de la sécurité ferroviaire. C'est pourquoi lorsqu'il a fallu discuter à Bruxelles d'une perspective d'ouverture à la concurrence des lignes de métro de Paris, je me suis insurgé, car je pense que cela n'a aucun sens. J'ai donc repoussé, avec l'appui du Parlement et des parlementaires – qui ont encore un peu de bon sens –, ce type de discussion à... 2039, ce qui permettra peut-être d'ici-là de trouver le moyen de découper le métro parisien, ce dont je doute fort ! Surtout, je ne vois pas le bénéfice d'une telle action pour le consommateur.*

*En revanche, que l'on émette le souhait de changer d'opérateur parce que celui-ci ne donne plus satisfaction, cela peut se discuter ; mais c'est un autre sujet. Par contre, il ne faut pas désorganiser les réseaux ferroviaires – le cadencement des trains sur une ligne ne souffre absolument aucune approximation –, au risque sinon de générer des accidents mortels.*

*Sur la libéralisation des services publics ferroviaires, je suis donc réservé et je pense surtout que la concurrence n'a pas sa place dans la gestion des réseaux structurels ferroviaires.*

---

## *Question pour M. Mongin et Mme Houtman*

*Vous n'avez pas évoqué le rôle des partenaires sociaux, pourtant très présents dans les services publics. Qu'en est-il exactement ? Ma seconde question concerne la filière de l'hydrogène. En terme de production et de réseau de distribution, cette filière présente un caractère dangereux pour les usagers. N'y*

*aurait-il pas, à l'échelle de l'Union européenne, une action de rationalisation à mener en matière d'investissement et de déploiement à grande échelle de cette filière ?*

---

*Pierre Mongin*

*Sur la question des partenaires sociaux, vous avez tout à fait raison. L'un des objectifs de la Commission européenne lorsqu'elle a cherché à créer plus de compétitivité dans les anciens monopoles, a été notamment de mettre fin à des situations de protection excessive d'un certain nombre de salariés de ces entreprises, et donc de trouver là un impact utile et efficace pour le consommateur en termes de baisse de coûts, de meilleure productivité, et de meilleure organisation et flexibilité. C'est là un objectif extrêmement louable. Mais je ne suis pas sûr que la concurrence soit la solution à ce problème ; je suis même convaincu du contraire. Si, en effet, vous changez un opérateur, par exemple une compagnie de bus urbains soumise à la concurrence en France, l'opérateur qui reprend les salariés est obligé, en vertu du règlement européen « EURES SPE »<sup>275</sup>, de la loi française et du code du travail, de reprendre le même nombre de salariés avec les mêmes salaires, les mêmes conditions de travail et les mêmes horaires. Où est alors le bénéfice ?*

*Il y a donc, selon moi, deux sujets à résoudre : obtenir des salariés de ces entités qu'ils acceptent d'être un peu moins « protégés » afin de ne pas imposer un rapport de force excessif à l'entreprise – et dans certains cas apparaître dans une situation privilégiée par rapport aux autres salariés –, et convaincre les actionnaires privés d'agir pour organiser les concertations sociales nécessaires à changer un certain nombre de choses dans l'entreprise et pour négocier des accords afin d'améliorer l'efficacité de leur entreprise – car je ne crois pas que la sous-concurrence soit la solution au problème.*

*C'est ce que j'ai fait lorsque j'étais P-DG de la RATP en signant environ trente accords par an avec les organisations syndicales, avec toujours l'objectif de changer dans l'intérêt de l'entreprise et des clients.*

---

*Anne Houtman*

*La filière de l'hydrogène a été promue au niveau européen depuis le début des années 2000 où l'on a d'abord créé une plateforme sur l'hydrogène et les piles à combustible. Au début, il s'agissait d'une plateforme qui rassemblait les acteurs du secteur et des programmes de recherche. Ensuite, cette plateforme s'est transformée en entreprise publique – le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dans son chapitre sur la recherche prévoit la possibilité de*

---

275 Règlement (UE) 2016/589 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2016 relatif à un réseau européen des services de l'emploi (EURES), à l'accès des travailleurs aux services de mobilité et à la poursuite de l'intégration des marchés du travail, et modifiant les règlements (UE) n° 492/2011 et (UE) n° 1296/2013. EURES (*EUROpean Employment Services*) est un réseau de coopération entre la Commission européenne et les services publics de l'emploi (SPE) des États membres de l'Espace économique.

créer des entreprises conjointes en matière de recherche<sup>276</sup>. On a donc créé une entreprise conjointe en matière d'hydrogène et de piles à combustible pour faire progresser ce secteur en mettant autour de la table tous les acteurs du secteur (centres de recherche, industrie, utilisateurs).

Nous essayons également d'encourager ce secteur à travers le marché : d'abord dans un texte qui prévoit que les États membres doivent faire des plans permettant d'avoir une infrastructure de recharge. C'est la raison pour laquelle, à l'instar de ce qui se passe pour les véhicules électriques, il n'existe pas d'incitation à acheter des véhicules à hydrogène tant que cette infrastructure n'existe pas. Et pour ce qui est de l'hydrogène en tant que moyen de stockage de l'énergie, le paquet qui a été proposé le 30 novembre 2016 donne une place beaucoup plus importante dans le marché aux activités de stockage, y compris le stockage individuel qui est une façon d'avoir un meilleur accès au marché puisque, notamment en matière d'équilibrage des réseaux, les gestionnaires de réseaux vont être obligés de traiter de façon identique la production classique d'électricité, le stockage et la gestion de la demande.

---

*Marc-André Feffer*

Je souhaiterais juste ajouter que La Poste, important service public, s'est lancée dans l'expérimentation de véhicules à hydrogène (dans le département de l'Ain) et qu'elle rencontre les difficultés précisées par Mme Houtman au sujet du manque d'infrastructures. Mais il s'agit là d'une filière extrêmement prometteuse pour améliorer le rayon d'action des véhicules.

---

*Question du public*

Pourquoi ne peut-on pas concevoir, avec les moyens modernes actuels, que plusieurs entreprises privées puissent gérer de concert une même infrastructure ? Cela existe déjà pour certaines lignes aériennes qui gèrent les vols de nombreuses compagnies.

---

*Pierre Mongin*

Quand il y a de la place physique pour introduire de la compétition, c'est possible et cela vaut la peine de le faire. C'est ce qui s'est passé sur de nombreux aéroports, comme par exemple l'aéroport Charles de Gaulle – agrandi non sans difficultés toutefois.

En revanche, le problème existe lorsque l'on se trouve dans un réseau extrêmement saturé ne disposant d'aucune place additionnelle. Faut-il alors chasser celui qui exerce la fonction, en lui disant : « ce n'est plus vous, vos trains vous pouvez les mettre à la casse, car quelqu'un d'autre vient investir le marché pour prendre votre place ; quant à vos salariés, soit vous les licenciez, soit vous

---

276 Article 187 du TFUE.

*les faites reprendre par votre remplaçant » ? Quel est le bénéfice économique et social d'une telle démarche pour le consommateur ? Personnellement, je n'en vois aucun ! Et mon propos n'est ni idéologique, ni absolutiste, mais pragmatique. Tout dépend donc de l'espace physique disponible, sur un marché donné, pour accueillir ou pas un acteur alternatif tout en respectant les optima de l'ensemble du système à faire fonctionner.*

---

### *Question du public*

*Quelle place occupent les règlements d'exemption parmi les actes adoptés par la Commission ?*

---

*Anne Houtman*

*Lorsque la Commission européenne adopte des règlements d'exemption<sup>277</sup>, c'est parce qu'il y a un règlement du Conseil et du Parlement qui l'habilite à le faire et qui, en même temps, limite son pouvoir dans l'adoption dudit règlement d'exemption. J'ajoute que, dans le domaine des aides d'État, l'on fait plutôt une faveur aux États membres car la règle normale est que la Commission prenne des décisions sur tous les cas. Donc en faisant des règlements d'exemption la Commission souhaite faciliter le travail administratif en déchargeant les États membres et les administrations d'un travail superflu, à partir du moment où existent des règles de compatibilité très claires. Mais c'est bien le Conseil et le Parlement qui habilitent la Commission, dans un certain cadre bien défini, à adopter des règles d'exemption. La Commission publie d'ailleurs ces règles d'exemption pour une consultation publique très large avant de les adopter. Bien sûr la Commission prend des décisions en matière antitrust sur la base des règles du traité ou des règles législatives existantes, notamment en matière de concentrations, mais il s'agit là de décisions individuelles d'application.*

---

*Marta Franch i Saguer*

*Je souhaiterais revenir sur la question ferroviaire pour vous présenter brièvement l'expérience espagnole. En Espagne, la propriété du réseau ferroviaire appartient à l'État qui en assure la gestion. Ce réseau a été libéralisé pour le transport de marchandises, mais actuellement seulement 10 % du fret est géré par des compagnies privées autre que l'opérateur historique (RENFE<sup>278</sup>). En ce qui concerne le transport des voyageurs, l'entrée de compagnies concurrentes a été reportée plusieurs fois, avec toutefois un accès laissé à la SNCF en raison du fait que certains TGV français ont pour destination finale de grandes villes*

---

277 Les règlements d'exemption offrent un cadre juridique général, directement applicable dans chaque État membre de l'Union, permettant d'exempter de sanctions des pratiques qui restreignent normalement la concurrence sur le marché intérieur. V. en ce sens l'article 101 § 3 du TFUE.

278 *Red nacional de los ferrocarriles españoles* (réseau national des chemins de fer espagnols) est la société nationale d'exploitation des chemins de fer espagnols créée en 1941. Notons que depuis 2005 la RenFE ne gère plus l'infrastructure ferroviaire du fait de la création de *Administrador de infraestructuras ferroviarias* (ADIF ou administration des infrastructures ferroviaires).



espagnoles, comme par exemple Barcelone. Le problème que nous rencontrons en Espagne, c'est que toutes nos voies sont fortement occupées par un trafic ferroviaire espagnol, géré par la RENFE, très dense, et que je ne vois pas comment l'on pourrait ajouter des trains d'autres compagnies au milieu d'horaires déjà très chargés.

---

### *Question du public*

Mme Franch i Saguer a fait allusion à une disposition des textes européens qui indiquerait que l'État ne doit pas être prestataire, pourrait-elle apporter quelques précisions à ce sujet ? D'autre part, s'il est entendu que la concurrence et l'émulation sont considérées comme l'apanage du secteur privé, pensez-vous qu'il puisse y avoir une émulation, une concurrence qui viendrait d'une initiative publique et de fonds publics ? L'État pourrait-il introduire de la concurrence vis-à-vis de lui-même, ou vis-à-vis d'autres services ?

---

### *Marta Franch i Saguer*

En la matière, l'important est que puisse exister une concurrence libre et non faussée, peu importe que les prestations soient réalisées par le secteur public ou par le secteur privé. En Espagne, de nombreuses entreprises publiques qui, autrefois, étaient en situation de monopole ont été, ou pas, privatisées, mais dans tous les cas elles ont subi des transformations et assurent aujourd'hui les services d'intérêt général (poste, etc.). Même la RENFE, détenue par l'État<sup>279</sup>, s'est améliorée et devra affronter la concurrence des entreprises du secteur privé. La Constitution espagnole prévoit que l'État ou les administrations publiques peuvent, sans fausser la concurrence et en démontrant qu'il existe un intérêt public à le faire, prendre des initiatives économiques y compris pour assurer des missions qui ne sont pas d'intérêt général<sup>280</sup> comme la vente de biens ou de services.

---

### *Question du public*

Je souhaiterais revenir sur la notion de service universel. Est-ce que l'Union européenne a inclus – ou envisage d'inclure – dans cette notion la fourniture d'eau potable, qui est un élément primordial notamment de santé publique ? Et peut-on envisager qu'en France l'État se réapproprie la fourniture d'eau potable ?

---

279 Ley 38/2015 del Sector Ferroviario. V. aussi : Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora et Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

280 Cf. Constitution espagnole du 27 décembre 1978, titre VII (économie et finances), art. 128 et suiv.

---

*Anne Houtman*

*La gestion de l'eau est révélatrice des différences culturelles existant entre pays de l'Union européenne. Curieusement, dans ce domaine, la France évolue en sens inverse de ses voisins européens puisqu'elle a dévolu la gestion de l'eau au secteur privé, ce qui est impensable dans certains États membres, comme par exemple en Allemagne.*

*Comme j'ai essayé de l'expliquer dans mon intervention, les droits que l'on donne aux citoyens européens vont toujours de paire, en terme d'équilibre, avec la création de réseaux intégrés au niveau européens. Pour ce qui concerne le domaine de l'eau, on considère que l'eau n'est pas un produit que l'on transporte sur de grands réseaux européens ; cela reste un service relativement local. Il n'existe donc pas dans ce domaine de politique visant à créer une « Europe de l'eau ». De sorte que le pendant d'un service universel n'existe pas dans le domaine de l'eau. Et si la Commission européenne essayait d'agir en ce sens, l'Allemagne serait le premier pays à l'en empêcher parce que c'est une prérogative des autorités locales voire parfois fédérales. C'est pourquoi, en la matière, l'Union européenne se contente de légiférer sur la qualité de l'eau en termes de protection des citoyens (bactéries, radioactivité, etc.), mais pas en termes d'accès.*

---

*Pierre Mongin*

*En tout cas, il y a un point sur lequel nous sommes tous les trois d'accord, c'est la nécessité de « neutralité ». C'est-à-dire la circonstance que le propriétaire de l'entreprise (ou le capital de l'opérateur) qui gère le service soit étatique ou pas, ne change rien à l'intérêt général européen, ou à celui des bénéficiaires du service public, des clients et à l'intérêt général tout court. Pour l'eau, la propriété du capital de l'opérateur n'est donc pas un avantage potentiel pour le consommateur. Cela a d'ailleurs été démontré ici même, au Conseil d'État, dans cette salle de l'Assemblée générale où, il y a cent cinquante ans, l'on a imaginé un modèle de délégation de service public de l'eau qui permette, sous d'autres formes de contraintes, d'assurer un service de très grande qualité et qui soit complètement universel même s'il est en même temps très local.*

*Au-delà de ce point d'accord, je réaffirme que confier la totalité de la défense de l'intérêt général à la compétition de la direction générale de la concurrence et à la régulation concurrentielle ne me paraît pas une bonne idée. En effet, je pense que d'autres instruments de régulation sont beaucoup plus pertinents comme, par exemple, tout ce qui concerne les règles de sécurité et d'accessibilité aux services, la non-discrimination et l'égalité des usagers (ou des clients) ; le contrôle d'une tarification abusive ou spoliatrice ; la vision à long terme ; sans oublier l'intérêt général, avec les déclencheurs suffisants pour des investissements qui sont massifs dans tous ces métiers et absolument indispensables au maintien dans le long terme des infrastructures ; ainsi que tout ce qui assure la sécurité globale de l'approvisionnement des nations et des populations.*

*Tous ces objectifs ne peuvent pas se résoudre à des décisions de concurrence. C'est là une facheuse illusion contraire aux théories économiques les plus élémentaires ou les plus libérales.*

*Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas de compétition. D'ailleurs il y en a, et c'est heureux car il faut pouvoir en proposer chaque fois que cela est possible. Mais ne mettons pas tous nos espoirs dans la concurrence, car nous savons d'expérience que cela ne suffit pas à satisfaire au mieux l'intérêt général. Or selon moi la Commission européenne, par son autorité et le poids de ses décisions, réduit trop souvent les débats à un contrôle, pas toujours bien inspiré, de concurrence sur ces sujets.*

---

*Marta Franch i Saguer*

*En Espagne, la gestion de l'eau est un service public local réservé à la « municipalité »<sup>281</sup> qui, pour le moment, ne peut pas faire jouer la concurrence. Dans environ 80 % des cas, il s'agit d'un contrat de concession de l'eau.*

---

**Marc-André Feffer**

*Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État,  
ancien directeur général adjoint du groupe La Poste,  
modérateur de la conférence*

Je me garderai bien de conclure, car nous avons vu que le sujet restait très complexe.

Ancien dirigeant d'une entreprise publique, j'ai pu mesurer le poids de la direction de la concurrence sur les entreprises publiques ; mais ce qui me frappe dans notre propos c'est la progression vers des problématiques d'intérêt générale. Mme Houtman l'a très bien dit pour l'énergie. On l'a également vu pour le service postal où nous sommes partis d'une proposition de directive qui était très tournée vers la libéralisation du marché et qui, finalement, a abouti à un *corpus* de doctrine sur le service universel et la régulation qui font finalement la part belle aux services publics...

Là où j'ai eu quelques doutes – et je vois qu'ils étaient partagés –, c'est le passage au « tout consommateur » tant il reste une inquiétude par rapport aux tenants français du service public dans la mesure où le consommateur n'est pas tout par rapport aux problématiques d'intérêt général.

Enfin, il y a un dernier point qui a été évoqué par M. Mongin mais que nous n'avons pas eu le temps d'approfondir : l'importance de l'investissement de long terme, et même de très long terme pour nos sociétés, et l'acteur qui gère cet investissement.

À cet égard, je ne pense pas que le marché tout seul puisse gérer ce type d'investissement. Se pose donc la question du rôle de l'Etat et d'un certain

---

281 La « municipalité » (en espagnol, « *el municipio* ») désigne l'administration territoriale d'une entité de type communal (ville, agglomérations, ou territoire donné).

nombre de services publics. Nous avons beaucoup parlé du sillon sud-est de SNCF Réseau, mais cela pose en réalité la question de savoir s'il faut ou non doubler l'infrastructure, et comment. Et dans ce contexte, comment pourrait s'effectuer la prévision, sachant qu'il y a de nombreuses décennies ce sillon a été modernisé et qu'il est aujourd'hui pleinement utilisé. De même, nous savons que l'autoroute du nord est totalement saturée.

Au final, tout cela nous renvoie à des choix beaucoup plus importants dans lesquels, en tout cas en France, le service public a toute sa part.

Je remercie beaucoup nos trois intervenants pour la qualité de leurs prestations, ainsi que le public pour la pertinence de ses questions.



# Peut-on parler d'une démocratie européenne ?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	151
Biographie des intervenants .....	163
Actes.....	165
Échanges avec la salle .....	183



# Présentation du thème de la conférence

La volonté de préserver la paix et la démocratie est à l'origine de la renaissance des idéaux européens au lendemain de la seconde guerre mondiale. Dans le contexte de la guerre froide, la Communauté économique européenne était, pour les pères fondateurs, l'antidote aux nationalismes et aux totalitarismes et le moyen pour les démocraties du vieux continent d'unir leurs forces face au bloc soviétique. L'Union européenne est donc fondée sur les valeurs de la démocratie dont le respect conditionne la possibilité pour un État européen d'y adhérer<sup>282</sup>.

Néanmoins, la querelle sur le « déficit démocratique » des institutions communautaires n'a jamais cessé<sup>283</sup>. Cela tient en partie à la méthode communautaire qui transfère des pouvoirs très importants aux institutions *supranationales non élues* que sont la Commission et la Cour de Justice. Mais cette question est aussi intrinsèquement liée au projet européen qui vise à unir de façon irréversible des nations aux racines très anciennes, attachées à leurs langues, à leurs droits et à leurs identités et qui restent, pour les peuples, le cadre naturel d'exercice de la démocratie.

En l'absence d'un *démos* européen, la construction d'une démocratie européenne est un défi sans précédent. Ainsi, au fur et à mesure de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union, n'ont cessé de s'affronter deux visions : celle des défenseurs de la souveraineté nationale qui considèrent que seuls les parlements sont légitimes à représenter les peuples, et celle d'une Europe fédérale gardienne des valeurs démocratiques à l'heure de la globalisation.

Tout au long de l'histoire de la construction européenne, la légitimité démocratique des institutions communautaires n'a cessé de faire débat (1). Aujourd'hui, si l'Union européenne s'est rapprochée du modèle de la démocratie représentative, les institutions restent peu lisibles pour les citoyens dont la participation reste faible. (2) Le débat sur les solutions à apporter au déficit démocratique de l'Union oppose les partisans d'une Europe recentrée au profit des États aux avocats d'une Europe fédérale à l'échelle de l'Union ou de la zone euro (3).

---

282 « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes » (TUE, article 2) ;

« Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte » (TUE, article 49).

283 A. Dotézac, « Le déficit démocratique de l'Europe », in *Market*, n° 117, 2014, pp. 28-40.

## 1. - Tout au long de l'histoire de la construction européenne, la légitimité démocratique des institutions communautaires n'a cessé de faire débat<sup>284</sup>.

Les institutions créées par le traité de Rome, signé en 1957, reposent sur un équilibre voulu par les pères fondateurs entre des institutions à caractère fédéral et les États qui conservent le pouvoir législatif. La Commission, qui dispose du monopole de l'initiative normative et du pouvoir exécutif, est la gardienne des traités. Le Conseil, émanation des États, est seul à pouvoir approuver les règlements et les directives. Enfin, la Cour de justice joue un rôle essentiel ; la fameuse méthode communautaire étant d'abord fondée sur la régulation des conflits par le droit. Cet édifice est complété par une assemblée parlementaire constituée de délégations des parlements des États membres qui n'a qu'un rôle consultatif. À l'époque, au sein de l'Europe des Six, les débats sont vifs entre ceux qui exigent, avec le général de Gaulle, que les États aient un droit de veto et ceux qui sont partisans d'une Europe supranationale<sup>285</sup>. Tant que les États détiennent l'essentiel du pouvoir de décision, le système européen bénéficie de la légitimité démocratique des gouvernements nationaux des États qui le composent. Ainsi, les traités successifs qui ont jalonné la construction de l'Europe ont-ils été signés par des chefs d'État ou de gouvernement investis démocratiquement, puis ratifiés par les parlements ou approuvés par le peuple *via* des référendums. L'Union a donc incontestablement une base démocratique, mais sa légitimité reste indirecte puisqu'elle repose, *in fine*, sur celle des gouvernements de ses États membres issus du suffrage universel.

Pendant longtemps, cette situation n'a pas empêché la construction européenne de progresser du fait d'un assez large soutien des opinions publiques à l'égard du projet européen et d'une confiance dans les élites nationales qui impulsaient ce processus. Au fur et à mesure de l'élargissement de l'Union européenne et de l'extension des transferts de souveraineté, et donc du droit communautaire dérivé<sup>286</sup>, les dirigeants européens prennent conscience de la nécessité d'une représentation des citoyens européens pour qu'ils soient associés au contrôle des décisions communautaires. En 1979, à la suite d'une réforme impulsée par Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, ont lieu les premières élections au suffrage

---

284 Sur les enjeux institutionnels, cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe - Tome 1*, éd. La documentation Française, Paris, 2017, deuxième conférence intitulée : « Quelles institutions pour l'Europe de demain ? », pp. 57-100.

285 Ceci aboutit au compromis de Luxembourg, signé le 29 janvier 1966 : « Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité. (...) La délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement ».

286 Dès les années 1960, la Cour de justice pose les fondations de l'ordre juridique communautaire et affirme la primauté du droit de l'Union, même s'il faudra attendre de nombreuses années pour que celle-ci soit admise par l'ensemble des juges nationaux : CJCE, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, aff. 26/62 ; CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64 ; CJCE, 1<sup>er</sup> décembre 1965, *Schwarze*, aff. C-16/65 [uniformité de l'application et de l'interprétation du droit de l'Union] ; CJCE, 14 novembre 1985, *Neumann*, aff. C-299/84 [procédure préjudicielle, article 267 du TFUE].



direct des députés au Parlement européen<sup>287</sup> qui acquiert ainsi une légitimité démocratique beaucoup plus forte. Il est intéressant de rappeler que le Parlement européen adopte, en juin 1984, sous l'impulsion du parlementaire Altiero Spinelli, un projet de traité sur l'Union européenne d'essence fédéraliste qui demeure sans suite. Sous l'impulsion de Jacques Delors, président de la Commission européenne, est adopté, en 1986, l'Acte unique qui permet d'achever la réalisation du marché intérieur, renforce les pouvoirs du Parlement européen<sup>288</sup> et consacre l'existence du Conseil européen. La chute du mur de Berlin (novembre 1989) et la perspective de la réunification du continent rendent encore plus nécessaire l'approfondissement de l'Europe politique avant son élargissement aux démocraties d'Europe de l'Est et aux Balkans. C'est l'objet du traité de Maastricht<sup>289</sup> qui crée l'Union européenne, instaure une citoyenneté européenne et lance l'Union économique et monétaire. Sur le plan institutionnel, le traité de Maastricht accroît les prérogatives du Parlement européen en instaurant une procédure de codécision<sup>290</sup> avec le Conseil et en lui donnant compétence pour investir la Commission.

Mais la ratification (de justesse en France), en 1992, du traité de Maastricht a valeur d'avertissement. Avec la création du marché unique et le développement de nombreuses politiques publiques (environnement, protection des consommateurs, concurrence, politique commerciale, etc.), un nombre croissant de citoyens ont pris conscience de l'impact des décisions européennes sur leur vie quotidienne. Et de plus en plus de voix s'inquiètent de l'affaiblissement des parlements nationaux dépossédés d'une partie de leurs prérogatives législatives en raison du développement de l'intégration européenne et de la montée en puissance du droit communautaire.

À la suite des élargissements successifs de 1995<sup>291</sup>, 2004<sup>292</sup>, 2007<sup>293</sup> et 2013<sup>294</sup>, l'Union européenne change d'échelle. Elle rassemble désormais vingt-huit États membres et sa population dépasse cinq cents millions d'habitants<sup>295</sup>. En 2001, le Conseil européen convoque une convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, dont l'objectif est d'adapter les institutions de l'Union à cette nouvelle donne. Les travaux de la convention aboutissent au traité constitutionnel

---

287 À la suite de la décision et de l'acte signés en septembre 1976 et entrés en vigueur en juillet 1978 après ratification par les États membres. Dans sa décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, le Conseil constitutionnel a jugé que la décision du Conseil ne comportait aucune clause contraire à la Constitution.

288 Avec la procédure de coopération, le Parlement européen est doté de la possibilité de proposer des amendements qui, si la Commission les approuve, ne peuvent être repoussés par le Conseil qu'à l'unanimité.

289 Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

290 Introduite par le traité de Maastricht (1992), étendue et aménagée par le traité d'Amsterdam (1999), renommée « procédure législative ordinaire » depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009) et devenue la principale procédure législative du système décisionnel de l'Union.

291 Autriche, Finlande, Suède.

292 Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie.

293 Bulgarie, Roumanie.

294 Croatie.

295 Environ cinq cent huit millions au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (Eurostat).



européen<sup>296</sup> qui dote l'Union européenne de la personnalité juridique et énonce les valeurs et les objectifs de l'Union, parmi lesquels figure la démocratie. Le traité clarifie aussi la répartition des compétences entre les États et l'Union en se fondant sur les principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité<sup>297</sup>. Sur un plan institutionnel, le traité fait de la procédure de codécision, entre le Parlement européen et le Conseil, la procédure législative ordinaire à l'œuvre dans la plupart des domaines. Mais le rejet du traité par référendum en France<sup>298</sup> et en Hollande<sup>299</sup> confirme la défiance grandissante des peuples. Si le traité amendé (traité de Lisbonne) est ratifié dans presque tous les États par la voie parlementaire, son rejet par référendum en Irlande<sup>300</sup> illustre le fossé qui s'est creusé entre les citoyens et les institutions européennes.

Paradoxalement, alors que l'Union européenne proclame qu'elle « repose sur le principe de la démocratie »<sup>301</sup>, la question de son déficit démocratique ne cesse donc de hanter le débat public européen. La complexité intrinsèque du système communautaire dérouté les citoyens, et l'obscurité des règles du jeu alimente les critiques contre les « eurocrates » soupçonnés d'être les otages des groupes de pression. La Commission est devenue le bouc émissaire des eurosceptiques qui lui reprochent de légiférer sans légitimité démocratique. Ce procès est alimenté par le développement du droit dérivé, qui entraîne une inflation normative souvent incomprise. Ce constat critique va conduire l'Union européenne à se réformer pour se rapprocher du modèle de la démocratie représentative.

## **2. - Aujourd'hui, malgré les efforts de l'Union européenne pour se rapprocher du modèle de la démocratie représentative, les institutions et le débat public européen restent peu lisibles pour les citoyens dont la participation reste faible.**

Selon les termes de l'article 10 du traité sur l'Union européenne<sup>302</sup> : « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* ». Effectivement, à bien des égards, le système européen s'est rapproché du régime parlementaire représentatif tel qu'il est pratiqué dans la plupart des États

296 Le traité constitutionnel européen (TCE), également appelé traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE) devait régir le fonctionnement de l'Union européenne à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2006. Il n'est jamais entré en vigueur, suite au « non » des référendums français (mai 2005) et néerlandais (juin 2005).

297 Cf. titre 1 « Catégories et domaines de compétence de l'Union » (articles 2 à 6) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

298 Lors du référendum du 29 mai 2005, le « non » a recueilli 54,68 % des suffrages.

299 Lors du référendum du 1<sup>er</sup> juin 2005, le « non » a recueilli 61,54 % des suffrages.

300 Lors du référendum du 12 juin 2008, le « non » a recueilli 53,4 % des suffrages.

301 « (...) *Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice (...)* » (Charte européenne des droits fondamentaux, préambule).

302 « 1. *Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. 2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. 3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. 4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union* » (TUE, article 10).



membres. L'acteur clé de cette transformation est le Parlement européen, dont les pouvoirs législatif et budgétaire se sont accrus au fur et à mesure que progressait l'intégration européenne. Le Parlement européen a été doté de tous les instruments classiques du contrôle parlementaire (questions orales ou écrites, commissions d'enquête, suivi de l'exécution du budget, auditions, etc.) et d'importants pouvoirs de nomination<sup>303</sup>.

À deux reprises, en 2004 et en 2009, le Parlement européen a refusé son investiture à un commissaire. Ces « coups d'éclat » ont puissamment contribué à renforcer la crédibilité et les pouvoirs du Parlement. Encore récemment la procédure d'investiture de la Commission s'est accompagnée d'une inflexion significative : le président pressenti de la Commission a été « pré-investi » par la coalition parlementaire majoritaire au Parlement européen, contrairement à la lettre du traité qui confie cette désignation au Conseil, ce qui a conduit certains commentateurs à parler de « coup d'État » modifiant l'équilibre voulu par les traités<sup>304</sup>. D'autres se sont au contraire réjouis d'un progrès démocratique, dans la mesure où ce choix reflète celui des électeurs et traduit le fait que les élections européennes donnent désormais lieu à des campagnes transnationales.

Par ailleurs, à partir des groupes parlementaires du Parlement européen, se sont progressivement structurés des partis politiques européens qui contribuent à l'émergence d'une vie politique européenne<sup>305</sup>. Un statut leur a été donné en 2003, modifié en 2007, qui organise un système de subventions au profit de structures fédérant les partis politiques nationaux<sup>306</sup>. Les exigences pour pouvoir en bénéficier sont suffisamment souples pour permettre un réel pluralisme dans la diversité des partis accrédités : preuve en est que la moitié d'entre eux sont eurosceptiques. Les congrès des principaux partis, notamment ceux du Parti populaire européen (PPE) et du Parti socialiste européen (PSE), réunissent les dirigeants les plus influents d'Europe pour confronter les points de vue et adopter une plate-forme pragmatique sur les enjeux communautaires.

Il est significatif que pour la première fois dans l'histoire de l'Union, à l'occasion des dernières élections européennes, un débat télévisé a été organisé entre les cinq chefs de file des grandes formations européennes – principaux prétendants à la présidence de la Commission<sup>307</sup> – et présenté comme l'un des moments forts de la campagne.

---

303 Cf. Collectif d'auteurs, *L'Union européenne*, éd. La documentation Française (4<sup>e</sup> édition), Paris, 2014, notice 6, p. 80.

304 Cf. TUE, article 17 parag. 7 : « *En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission (...)* ».

305 Pour une liste complète des partis politiques européens et des financements qui leurs sont alloués : [http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/Grant\\_amounts\\_parties\\_01\\_2017.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/Grant_amounts_parties_01_2017.pdf)

306 Cf. règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen.

307 Cf. le débat télévisé du 15 mai 2014 dans lequel s'affrontaient les candidats Martin Schulz (PSE), Jean-Claude Juncker (PPE), Guy Verhofstadt (ADLE), Ska Keller (PVE) et Alexis Tsipras (GUE).



Même si le système de décision communautaire laisse davantage de place au débat parlementaire, l'analogie avec le modèle classique de la démocratie représentative se heurte à des limites inhérentes au fonctionnement de l'Union :

- Dans son rôle de législateur, le Parlement européen, comme toute assemblée fédérale, n'est compétent que dans les matières qui relèvent de l'Union : il ne peut donc pas légiférer dans les domaines qui relèvent des États. C'est ainsi, par exemple, qu'il n'a qu'un rôle limité sur les questions de souveraineté (défense, contrôle des frontières, etc.) même s'il ne faut pas sous-estimer l'aura symbolique qui s'attache à sa fonction tribunitienne de gardien des valeurs européennes<sup>308</sup>. Surtout, le Parlement européen ne dispose ni du pouvoir d'initiative, ni du pouvoir constituant.

- Dans son rôle de représentant des citoyens européens, le Parlement européen est entravé par la recherche du consensus qui caractérise le fonctionnement de l'Union européenne. D'une part, pour que les décisions ne soient pas bloquées au Conseil ou rejetées au Parlement européen elles sont discutées en amont au sein de « trilogues informels » regroupant des représentants du « triangle institutionnel » (Conseil, Commission européenne et Parlement européen) ; d'autre part, au sein même du Parlement européen, la recherche du consensus est privilégiée. Le débat public européen a donc tendance à atténuer les clivages politiques traditionnels, ce qui le rend peu lisible pour les citoyens européens.

- Enfin, si les parlementaires européens représentent, en principe, les citoyens européens et non leur État, ils sont élus au niveau national. Ce système génère des ambiguïtés : certes, les membres du Parlement européen sont regroupés par famille politique et non par nationalité ; mais il n'est pas rare que les clivages nationaux ressurgissent dans les débats et la cohésion idéologique des groupes parlementaires demeure faible. Enfin, avec vingt-quatre langues officielles et de travail dans l'Union européenne, il ne faut pas sous-estimer l'obstacle linguistique qui contribue à alourdir les débats<sup>309</sup> même si tout est fait pour garantir une traduction simultanée<sup>310</sup>.

Ainsi s'explique le sentiment, largement partagé par les citoyens européens, selon lequel l'élection des eurodéputés a peu de conséquences sur le programme législatif européen et sur la composition de la Commission européenne. Cette réalité se traduit par un fort taux d'abstention aux élections européennes qui n'a fait qu'augmenter au fil du temps, passant au-dessus de 50 % au scrutin de 1999. C'est ainsi que le Parlement européen issu des élections de 2014 n'a été élu que par une minorité de citoyens (42,54 % de participation).

---

308 Cf. à titre d'exemples : résolution du Parlement européen du 20 novembre 2008 sur la décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (*Passenger Name Record – PNR*) à des fins répressives et résolution du Parlement européen du 24 novembre 2016, demandant le gel temporaire des négociations d'adhésion avec la Turquie.

309 A. Fenet, « Diversité linguistique et construction européenne », in *RTD Eur.*, 2001, p. 235.

310 L'Union européenne compte vingt-quatre langues officielles et de travail. Le Parlement européen emploie sept cents traducteurs et deux cents assistants qui traduisent quelque cent mille pages chaque mois, impliquant cinq cent cinquante-deux combinaisons linguistiques.



Au total, la légitimité démocratique directe, fondée sur le principe représentatif, demeure donc faible. Les institutions européennes qui en ont fait le constat<sup>311</sup> ont essayé, notamment à la suite du « non » français et néerlandais de 2005, d'encourager d'autres formes de dialogues : « consultations européennes de citoyens » sur l'avenir de l'Europe, sondages délibératifs<sup>312</sup>. Le traité de Lisbonne a consacré l'importance de cette dimension participative de la démocratie à l'échelle européenne<sup>313</sup> et introduit notamment une innovation institutionnelle qui vise à donner davantage la parole aux citoyens : l'initiative citoyenne européenne (ICE)<sup>314</sup>. Mais, malgré des efforts réels de la Commission européenne pour promouvoir ces outils de participation directe au processus décisionnel, le bilan est maigre. En 2015, seule une vingtaine d'ICE avaient été enregistrées<sup>315</sup> dont deux ont obtenu suffisamment de signatures pour que la Commission européenne les examine<sup>316</sup>. Si le constat du déficit démocratique est donc largement partagé, le débat sur les solutions proposées oppose des visions très différentes de l'avenir de l'Union.

### **3. - Le débat sur les solutions à apporter au déficit démocratique de l'Union oppose les partisans d'une Europe recentrée au profit des États, aux tenants d'une Europe fédérale à l'échelle de l'Union ou de la zone euro.**

Conformément à la nature démocratique du projet européen, les parlements nationaux sont associés à la construction du droit primaire de l'Union. La procédure de révision des traités européens prévoit que l'unanimité des États membres est

311 Commission européenne, SEC(2007) 1267, 3/10/2007.

312 Cf. Collectif d'auteurs, *L'Union européenne*, éd. La documentation Française (4<sup>e</sup> édition), Paris, 2014, p. 82.

313 Article 10 paragr. 3 du TUE.

314 « 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. 4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TUE, article 11).

315 Notons que les organisateurs d'ICE et les organisations non gouvernementales (ONG) ont dénoncé une procédure lourde et complexe dont l'issue demeure très incertaine et opaque puisque la Commission peut rejeter une ICE sans avoir à le justifier. De même, la communication de données personnelles sensibles, lors de la déclaration de soutien, effraie certains citoyens. C'est également ce qu'a critiqué le Parlement européen dans un rapport de mai 2014 consacré à l'initiative citoyenne européenne. V. également les onze propositions formulées, le 6 mars 2015, par la médiatrice européenne, destinées à renforcer le rôle des ICE dans le débat politique démocratique européen : communiqué de presse n° 4/2015 sur [www.ombudsman.europa.eu/fr/](http://www.ombudsman.europa.eu/fr/)

316 Les personnes désireuses de proposer une ICE doivent constituer un comité de citoyens composé d'au moins sept citoyens de l'Union résidant dans sept États membres différents et ayant l'âge requis pour voter aux élections du Parlement européen. Ensuite, la proposition d'initiative doit être enregistrée par la Commission. Une fois l'enregistrement confirmé, les organisateurs disposent d'un an pour recueillir le soutien nécessaire, par voie papier ou électronique. Le « soutien nécessaire » signifie que les signataires doivent être au moins un million, provenir d'au moins un quart des États membres, et que dans au moins un quart des États membres le seuil minimal de signataires soit atteint (seuil proportionnel au nombre de députés européens élus dans les États concernés). V. Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.



nécessaire et donne donc un droit de regard aux parlements nationaux<sup>317</sup>. Sur le plan des principes, l'adoption des traités entraînant des transferts importants de souveraineté a suscité un débat au sein des constitutionnalistes, notamment en Allemagne, sur les limites au-delà desquelles les droits fondamentaux et l'identité constitutionnelle d'un État seraient remis en cause<sup>318</sup>.

De même, tout accord d'adhésion ou d'association<sup>319</sup> doit être ratifié par les États conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. S'agissant des traités commerciaux, la compétence exclusive de l'Union européenne ne dispense pas de l'obligation d'une ratification par les États membres dans le cas où le traité concerne aussi des compétences nationales, en particulier les réglementations<sup>320</sup>. La nécessité d'obtenir l'unanimité des États a d'ailleurs pour corollaire une grande complexité du processus de décision communautaire, comme en témoigne l'épisode récent du blocage du parlement wallon lors de la ratification de l'Accord économique et commercial global (AEGC) avec le Canada qui a dû être amendé *in extremis* avant de pouvoir être signé<sup>321</sup>.

L'augmentation frappante du nombre de consultations référendaires<sup>322</sup> révèle une forme de « délégitimation », dans les opinions publiques, du processus d'adoption par la voie parlementaire. Ce phénomène est lourd de conséquences pour l'Union européenne, comme l'a illustré le résultat du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union du 23 juin 2016 qui a abouti au *Brexit*. En raison du choix binaire qu'il propose, le référendum dans un cadre national est par nature peu adapté au processus décisionnel de l'Union qui nécessite des compromis entre les États membres<sup>323</sup>. Le fait que, partout en Europe, des partis politiques en appellent à la consultation directe du « peuple constituant » pour tout projet d'évolution institutionnelle fait donc peser une épée de Damoclès sur la ratification à l'avenir des traités de portée constitutionnelle.

En revanche, les parlements nationaux ne participent pas directement à l'élaboration du droit communautaire dérivé<sup>324</sup>, dont la « prolifération » alimente les critiques de tous ceux qui s'inquiètent du « déficit démocratique » de l'Union. Imputée aux

317 Article 48 du TUE.

318 D. Hanf, « Le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du traité de Maastricht », in *RTD Eur.*, 1994, p. 391 et suiv. ; Conseil constitutionnel, décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Traité sur l'Union européenne.

319 Article 49 du TUE, et articles 217 et 218 paragr. 8 du TFUE.

320 Article 207 paragr. 6 du TFUE.

321 Le 27 octobre 2016, les vingt-huit pays de l'Union européenne devaient signer l'Accord économique et commercial global (AEGC) ou *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA). L'entrée en vigueur pleine et entière de ce traité international de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada dépend en effet des signatures des États membres et de l'approbation du Parlement européen. Mais, suite au refus de la Wallonie d'autoriser la Belgique à parapher l'accord, le sommet qui devait accueillir sa signature a été annulé. Les entités belges ayant finalement trouvé un accord dans la semaine, la signature a pu avoir lieu le 30 octobre 2016 (source : [www.touteurope.eu](http://www.touteurope.eu), thème : « commerce extérieur »).

322 On décompte quarante-et-un référendums dans l'Union au cours des quarante-quatre dernières années (<http://geopolis.francetvinfo.fr/referendums-dans-l-union-europeenne-ca-change-quoi-de-voter-non-110409>).

323 Y. Bertoncini, « L'Union européenne et les référendums nationaux : un antagonisme structurel ? », in *Notre Europe*, septembre 2015.

324 Cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe - Tome 1*, éd. La documentation Française, Paris, 2017, deuxième conférence : « Quelles institutions pour l'Europe de demain ? », pp. 59-100.

pouvoirs normatifs de la Commission européenne et à la jurisprudence de la CJUE, cette « dérive bureaucratique » est dénoncée comme aboutissant à déposséder les parlements nationaux au profit d'une technocratie européenne sans légitimité démocratique<sup>325</sup>.

Même si ce constat manichéen ne fait pas l'unanimité<sup>326</sup>, il y a une demande de rééquilibrage au profit des États avec une application plus stricte du principe de subsidiarité inscrit dans les traités communautaires<sup>327</sup>. Cette aspiration à une Europe recentrée sur le cœur de ses compétences et plus respectueuse de la souveraineté des parlements nationaux était d'ailleurs le fil conducteur des demandes formulées par la Grande-Bretagne dans les négociations préalables au *Brexit*. Sans aller jusqu'à répondre positivement à la proposition britannique de permettre à une coalition de parlements nationaux de bloquer l'adoption de règlements ou de directives, l'Union s'est efforcée de prendre en compte ces revendications. La portée du principe de subsidiarité a été ainsi précisée, puis renforcée, par le traité de Lisbonne<sup>328</sup>. Un mécanisme d'alerte précoce a été institué avec la possibilité de transmettre directement aux parlements nationaux les projets d'actes législatifs européens<sup>329</sup> et la reconnaissance du droit de chaque Chambre d'adresser un avis motivé aux institutions européennes exposant les raisons pour lesquelles elle estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité<sup>330</sup>.

En outre, les Parlements nationaux ont la possibilité de former un recours devant la CJUE pour violation de ce principe<sup>331</sup>. Dans la pratique, la plupart des parlements nationaux se sont dotés d'outils efficaces pour exercer leur contrôle sur l'action de leur gouvernement au niveau européen selon des modalités adaptées à leur organisation constitutionnelle. Mais, faute de mécanismes efficaces de coordination entre les parlements nationaux, ceux-ci ne sont pas parvenus à déclencher des alertes communes et à être en capacité d'influer directement sur la législation communautaire<sup>332</sup>.

---

325 D. Grimm, O. Beaud, « Démocratie européenne : les raisons de la défiance », in *Esprit*, 2015, p. 83 et suiv.

326 A. Moravcsik, « Le mythe du déficit démocratique européen », in *raisons politiques*, 2003/2 (n° 10), pp. 87-105,

327 « *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'exécède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité* » (TCE, article 5).

328 Cf. TUE, article 2 ; protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ; protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

329 En France, l'article 88-4 de la Constitution, introduit en 1992 et complété en 1999, avait déjà consacré une obligation de transmission par voie gouvernementale.

330 Ceci s'est traduit, en France, par l'adoption des articles 88-6 et 88-7 de la Constitution, introduits à la suite de l'adoption du traité de Lisbonne.

331 TFUE, article 263.

332 L'article 7 du protocole n° 2, sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, prévoit bien que si un tiers des assemblées parlementaires exprime des avis négatifs sur une proposition communautaire, l'institution européenne concernée est obligée de procéder à un réexamen ; mais en pratique cela n'a quasiment jamais abouti à un retrait effectif du texte.



Les partisans d'une Europe fédérale se situent évidemment à l'opposé de cette vision d'une Europe qui serait subsidiaire par rapport aux États membres. Ils partent du constat qu'aujourd'hui aucun État-nation ne peut, à lui seul, peser sur la mondialisation. Ils militent donc pour la création des « États-Unis d'Europe », se référant à l'idée de Victor Hugo<sup>333</sup> et, pour cela, proposent une refondation démocratique de l'Union. Rares sont ceux, cependant, qui plaident pour une évolution vers une démocratie présidentielle s'inspirant du modèle américain. À l'exception de la France, le modèle constitutionnel qui prévaut en Europe est celui de la démocratie parlementaire. Même si l'on peut regretter que l'institution par le traité de Lisbonne d'un poste de Président du Conseil européen n'ait pas suffi à donner un visage à l'Europe, l'idée d'un président de l'Union européenne élu au suffrage universel direct relève donc de la chimère. Une proposition plus réaliste consisterait à ce que le Président de l'Union européenne cumule la présidence du Conseil européen avec celle de la Commission<sup>334</sup>, même si cette perspective semble exclue à court terme.

La plupart des tenants d'une évolution fédéraliste souhaitent donc achever la transformation de l'Union en une démocratie parlementaire de type continental. Dans un tel schéma, l'exécutif qu'est la Commission européenne serait responsable à la fois devant le Parlement européen dont les députés seraient élus sur des listes transnationales et devant un Sénat qui représenterait les États, en lieu et place de l'actuel Conseil européen. Dans les scénarios les plus aboutis, la nouvelle constitution de l'Union serait débattue et adoptée par un Congrès constituant composé de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux<sup>335</sup> et validée, soit par la voie référendaire, soit par la voie parlementaire, selon le choix des États membres. La tenue d'un *référendum paneuropéen* est difficilement envisageable, car l'on imagine mal qu'un État dont le peuple aurait majoritairement voté « non » puisse accepter de se soumettre à la règle d'une majorité électorale européenne. Pour ceux qui militent pour ce « saut en avant » constitutionnel, cela permettrait l'édification d'une Union dotée progressivement de tous les attributs de la souveraineté : budget fondé sur des ressources propres, citoyenneté et passeport européen, diplomatie, défense, etc.

À court terme, cependant, même s'il est défendu par des personnalités écoutées et promu par un courant fédéraliste au Parlement européen, le rêve d'une Europe fédérale est hors d'atteinte à l'échelle de l'Union à vingt-huit<sup>336</sup>, appelée théoriquement à compter à l'avenir jusqu'à trente-quatre États membres au

333 « (...) Un jour viendra où vous, France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne, absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, se sont fondues dans la France. Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées. (...) Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les États-Unis d'Amérique, les États-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie, leurs arts, leurs génies, défrichant le globe, colonisant les déserts, améliorant la création sous le regard du Créateur (...) », Victor Hugo (1802-1885), discours d'ouverture du Congrès de la paix, Paris, 21 août 1849.

334 M. Barnier, « Vers une Europe nouvelle », Humboldt Universität (Berlin), 9 mai 2011.

335 D. Cohn-Bendit, G. Verhovstadt, *Debout l'Europe ! Manifeste pour une révolution postnationale en Europe*, éd. Actes Sud, Paris, 2012.

336 L'Union ne comptera plus que vingt-sept membres après le départ du Royaume-Uni.



moins<sup>337</sup>. Une approche plus pragmatique consiste à prendre acte de la réalité institutionnelle d'une Union à plusieurs vitesses et à permettre aux États qui le souhaitent d'avancer ensemble sur la voie d'une souveraineté partagée. C'est ainsi que d'éminentes personnalités européennes militent pour constituer un « cœur d'Europe » à l'intérieur de la zone euro : un noyau d'États constitué autour du couple franco-allemand impulserait le processus devant mener à une fédération d'États-nations.

Suivant les auteurs, l'assise territoriale de la future fédération varie de même que les compétences qui lui sont dévolues<sup>338</sup>. Mais le dessein fondamental est le même : la zone euro a vocation, à terme, à être dotée d'institutions fédérales. Le raisonnement est simple : la gestion d'une monnaie commune conduit inéluctablement au « fédéralisme budgétaire »<sup>339</sup>, c'est-à-dire à la nécessité de faire converger les politiques budgétaire, fiscale et sociale des États et d'accompagner ce processus par des institutions communes garantissant un débat démocratique. Il sera en effet de plus en plus difficile de plaider pour un renforcement du « gouvernement économique » de la « zone euro » sans prévoir la création d'une instance parlementaire chargée de contrôler les décisions prises afin d'en assurer la légitimité<sup>340</sup>. L'installation de la Conférence prévue par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TCSG), destinée à réunir des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux<sup>341</sup> pour débattre notamment des politiques budgétaires, est un premier pas dans cette direction.

Pour ses promoteurs, le terme de « fédération d'États-nations » signifie qu'il n'est pas question de faire disparaître les États, mais d'approfondir leur union pour préserver leur capacité à peser dans un monde globalisé. Il ne s'agit donc pas de constituer un État fédéral européen, mais de donner une assise démocratique à la fédération en clarifiant la répartition des pouvoirs et en garantissant aux citoyens des États qui en sont membres le droit d'élire des représentants au niveau fédéral chargés de garantir un contrôle démocratique des décisions prises dans le cadre des compétences transférées (monnaie, budget propre, fiscalité, couverture sociale, etc.).

La démocratie européenne est, dans son principe même, plurielle et inachevée puisqu'elle a pour finalité de créer, par étapes successives, « *une union sans*

---

337 L'Albanie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie ont le statut de candidat officiel à l'adhésion à l'Union européenne. La Bosnie Herzégovine et le Kosovo sont, quant à eux, candidats potentiels.

338 Cf. V. Giscard d'Estaing (préface d'H. Schmidt), *Europa - La dernière chance de l'Europe*, éd. XO, Paris, 2014 ; et G. Ricard-Nihoul (préface de J. Delors), *Pour une fédération européenne d'États-nations - La vision de Jacques Delors revisitée*, éd. Larcier, Paris, 2012.

339 Fondation Robert Schuman, « Pour un fédéralisme budgétaire dans la zone euro », in *Question d'Europe*, n° 178, 19 juillet 2010.

340 J. Habermas, « Rendons l'Europe plus démocratique ! », in *Le Monde*, 25 octobre 2011.

341 « Comme le prévoit le titre II du protocole (n° I) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité » (TCSG, article 13).



cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »<sup>342</sup>. En l'absence d'un « démos européen », les traités communautaires fondent donc un ordre constitutionnel nouveau qui résulte d'une volonté commune des peuples constituants. C'est en ce sens que l'Union européenne est une aventure sans précédent dans l'histoire de l'humanité : loin d'abolir les États et les parlements nationaux qui restent le cœur de la démocratie, elle crée une « communauté de destin » pour permettre aux européens de défendre leurs intérêts et les valeurs sur lesquelles repose la civilisation européenne.

Il y a donc une part d'utopie dans le projet d'une démocratie européenne, héritière de la « république universelle » cosmopolite imaginée par Kant pour garantir la « paix perpétuelle »<sup>343</sup>. Plus prosaïquement, l'Union européenne se construit laborieusement par des compromis successifs dont la complexité et parfois l'opacité peuvent dérouter les peuples. Mais, si imparfaite soit-elle, l'Union européenne représente la tentative la plus aboutie permettant aux nations d'ajouter leurs forces démocratiquement pour peser sur les régulations qui accompagnent la mondialisation<sup>344</sup>.

La preuve de son caractère démocratique réside d'ailleurs dans le fait que l'Union européenne n'est pas une union irréversible : le *Brexit* a rappelé qu'un État peut quitter l'Union si son peuple le décide. *In fine*, l'avenir de la démocratie européenne dépend donc de l'adhésion des citoyens européens et de la capacité de l'Union à les convaincre de son efficacité et à donner un contenu à la notion de citoyenneté européenne.

---

342 Article 1 du TUE.

343 E. Kant (1724-1804), *Projet de paix perpétuelle* (1795), éd. Fayard, coll. Mille et une nuits, n° 327, Paris, 2001.

344 M. Gauchet, *L'avènement de la démocratie IV - Le nouveau monde*, éd. Gallimard, Paris, 2017.



# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni*

Diplômé de l'ESCP-Europe, Michel Barnier a commencé sa carrière dans plusieurs cabinets ministériels (1973-1978). Il est élu en 1973 conseiller général de la Savoie en Haute-Tarentaise, puis en 1978 député. En 1982, il devient président du Conseil général de la Savoie (1982-1999). En 1993, il est nommé ministre de l'environnement puis, en 1995, ministre des affaires européennes. En 1997, il est élu sénateur de la Savoie et préside la délégation aux affaires européennes du Sénat. En 1999, il devient commissaire européen en charge de la politique régionale et de la réforme des institutions (1999-2004) aux côtés de Romano Prodi. Il est ensuite nommé ministre des affaires étrangères (2004-2005). Michel Barnier intègre le Conseil d'État en 2005 avant de devenir le vice-président du groupe Mérieux Alliance (2006-2007). Ministre de l'Agriculture et de la pêche (2007-2009), il est élu député européen en 2009, puis nommé commissaire européen au marché intérieur et aux services (2010-2014) aux côtés de José Manuel Barroso. Il réintègre le Conseil d'État avant d'être nommé négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni.

## Les intervenants

### **Mario Monti**

*Ancien président du Conseil des ministres de la République italienne, président de l'université Bocconi*

Mario Monti est diplômé de l'université Bocconi et de l'université de Yale. Professeur d'économie, il enseigne à l'université de Turin et à l'université Bocconi (1970-1994) dont il a été le recteur. En 1995, il est nommé commissaire européen au marché intérieur, aux services financiers et à la politique fiscale (1995-1999), puis commissaire européen à la concurrence (1999-2004). Nommé sénateur à vie par le Président de la République italienne en 2011, Mario Monti est nommé président du Conseil des ministres (2011-2013), puis ministre de l'économie et des finances (2011-2012). Aujourd'hui président de l'université Bocconi, il est, par ailleurs, président du Groupe à haut niveau sur les ressources propres de l'Union européenne et président du comité consultatif de *Transparency International EU*. Il est membre de l'Académie des sciences morales et politiques depuis 2014, membre du Conseil sur le futur de l'Europe du *Berggruen Institute* et président honoraire de *Bruegel*, groupe de réflexion européen qu'il a fondé en 2005. Mario Monti est

l'auteur de nombreuses publications, principalement sur la politique monétaire, fiscale, financière et la politique de la concurrence, ainsi que sur les dimensions économiques et politiques de l'intégration européenne.

### **Jan Pieter Hendrik Donner**

*Vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas*

Jan Pieter Hendrik Donner est diplômé en droit de l'université libre d'Amsterdam (1974) et de l'université du Michigan Ann Arbor (1975). Il commence sa carrière en qualité de chargé de mission au ministère des affaires économiques et des relations économiques extérieures (1976-1981) avant d'être nommé conseiller au ministère de la justice de 1981 à 1990. Au cours de cette période, il est détaché deux années auprès de la Chambre des représentants pour la commission d'enquête parlementaire sur le groupe de construction navale *Rijn-Schelde-Verolme* (1982-1984). En 1992, il est nommé membre du Conseil scientifique de la politique gouvernementale, comité dont il assure ensuite la présidence de 1992 à 1997. Nommé membre du Conseil d'État en 1998, il est ensuite nommé ministre de la justice (2002-2006). En 2006, il est élu membre de la Chambre des représentants pour le parti chrétien démocrate avant d'être nommé ministre des affaires sociales et de l'emploi (2007-2010), puis ministre de l'intérieur et des relations au sein du Royaume (2010-2011). Depuis le 1<sup>er</sup> février 2012, Jan Pieter Hendrik Donner est vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas. Il est, par ailleurs, membre du comité de recommandation de l'association *Oranjehotel* (depuis 2012), membre du conseil consultatif de l'association *Carnegie* (depuis 2013), président du conseil de surveillance des sépultures de guerre et, depuis 2015, président du conseil consultatif social de l'université d'Utrecht.

### **Antonio Vitorino**

*Ancien président de Notre Europe Institut Jacques Delors, ancien commissaire européen*

Antonio Vitorino est diplômé en droit (1981) et en sciences politiques (1986) de l'université de Lisbonne et membre du barreau du Portugal (1982). Il est élu membre du Parlement à plusieurs reprises de 1980 à 2006. Nommé secrétaire d'État aux affaires parlementaires (1983-1985), puis secrétaire à l'administration et à la justice du gouvernement de Macao (1986-1987), il est ensuite élu juge au Tribunal constitutionnel (1989-1994). Élu député européen en 1994, Antonio Vitorino est nommé ministre de la Présidence et ministre de la défense nationale du Portugal (1995-1997) puis, en 1999, commissaire européen à la justice et aux affaires intérieures (1999-2004). Antonio Vitorino est associé du cabinet *Cuatrecasas, Gonçalves Pereira* depuis 2005. Il est, par ailleurs, membre non exécutif du conseil d'administration de la banque *Santander Totta*, président de l'assemblée générale des actionnaires de *Brisa Auto – Estradas de Portugal* et *EDP Energias de Portugal*, président du conseil de surveillance de *Siemens Portugal* et *Tabaqueira Indústria* et directeur non exécutif d'*Áreas*. Il a été président de Notre Europe-Institut Jacques Delors de 2011 à 2016.



# Actes – Peut-on parler d’une démocratie européenne ?

---

**Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l’Union européenne avec le Royaume-Uni,*  
**modérateur de la conférence**

Je tiens à remercier les membres de la section du rapport et des études représentée par sa présidente, Mme de Saint Pulgent, et son rapporteur général, M. Gérard, qui organise avec beaucoup de ténacité ces *Entretiens sur l’Europe*. Je salue également les panélistes qui sont à mes côtés et j’espère que cette assemblée prendra intérêt à les écouter sur le sujet que nous allons explorer ensemble.

À première vue, ce sujet d’actualité peut surprendre. L’Europe n’a-t-elle pas toujours été considérée comme le berceau de la démocratie ? L’Union européenne, qui en est le visage contemporain, ne s’est-elle pas construite sur le fondement même de la démocratie ?

Je vais, en ce sens, introduire ce débat en rappelant l’article 2 du traité sur l’Union européenne (TUE) :

*« L’Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, de l’État de droit, ainsi que de respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l’égalité entre les femmes et les hommes ».*

Cette promesse d’idéal démocratique, que des hommes d’États visionnaires et courageux ont formulée seulement quelques mois après la fin de la seconde guerre mondiale, n’aurait pas pu être mieux rédigée. Cette utopie est néanmoins basée sur l’intérêt et le besoin qu’ont les États membres de s’unir. J’ai pu m’en rendre compte lorsque j’ai été nommé commissaire européen au marché intérieur : le ciment démocratique de l’Union européenne repose originellement sur l’économie, à travers la Communauté européenne du charbon et de l’acier<sup>345</sup>.

Certains pourront penser que j’invoque ici une période révolue, bien loin des préoccupations actuelles. Pourtant, si nous songeons à des temps plus proches, comment ne pas voir que cette construction démocratique s’est révélée fondamentale pour les pays de l’ex-Union soviétique qui nous ont rejoints depuis 2004 ? J’ajouterai même que la situation géopolitique de notre continent nous

---

<sup>345</sup> La Communauté européenne du charbon et de l’acier (CECA) de 1951 constitue le fondement institutionnel de la future Communauté économique européenne (CEE), créée en 1957 par le traité de Rome.

fournit de nombreuses raisons de rester vigilants quant à la stabilité de ses valeurs démocratiques, notamment s'agissant de la liberté d'expression<sup>346</sup>.

L'idéal démocratique n'est pas un vœu pieux. Dès l'origine, il s'est ancré dans les institutions européennes, afin de leur donner un fonctionnement naturellement démocratique. Au niveau national, les États membres de l'Union se sont progressivement dotés depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle de systèmes politiques fondés sur le modèle de démocratie représentative, dans lesquels la volonté du peuple est appelée à être exprimée par des représentants élus. Au niveau européen, bien qu'il ne s'agisse pas d'un modèle de démocratie directe, les institutions européennes ont su s'adapter pour demeurer démocratiques dans ce système unique de communauté d'États – ce qui témoigne du caractère extraordinaire de cette mutualisation de nations que constitue le projet européen.

Ce projet repose, tout d'abord, sur un organe de nature fédérale, la Commission européenne, qui dispose du monopole de l'initiative normative et du pouvoir exécutif. Il est fondé, ensuite, sur deux entités que nous pourrions qualifier de chambres, qui partagent le pouvoir législatif : le Conseil de l'Union européenne composé des représentants des gouvernements des États membres, et le Parlement européen dont les députés sont élus au suffrage universel direct depuis 1979. La nature démocratique de l'architecture singulière de cette « *fédération d'États-nations* »<sup>347</sup> est indéniable, et pourtant souvent méconnue.

Il serait paradoxal de remettre en cause le caractère démocratique des institutions européennes, dont les normes ne peuvent être adoptées que par des représentants directement élus – des députés européens ou des membres des exécutifs nationaux. Pour avoir été membre de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, je ne peux pas m'empêcher de penser que cette critique prospère surtout parce qu'elle permet à beaucoup de s'exonérer de leurs responsabilités. Je n'en dirai pas plus sur le sujet, pour laisser le soin à Antonio Vitorino, avec qui j'ai travaillé au sein de la commission Prodi de 1999 à 2004, de présenter plus en détail ce cadre institutionnel et ses possibles améliorations.

Cependant, il serait profondément erroné de penser que la démocratie européenne, incarnée par ses institutions, se porte si bien qu'il ne faudrait rien y changer. L'un des symptômes les plus frappants de cette fatigue est assurément le recul régulier du taux de participation aux élections européennes. Cette tendance n'est pas nouvelle, et son accentuation révèle une désaffection profonde – ou du moins une incompréhension – d'une partie croissante de nos compatriotes envers le projet politique européen. Les causes en sont nombreuses, qu'il s'agisse de la complexité

---

346 Dans son classement annuel 2016, l'organisation Reporters sans frontières (RSF) indique que si l'Europe demeure la zone où les médias sont les plus libres, elle constate depuis 2015 un affaiblissement de son modèle : « *détournement du contre-espionnage et de la lutte contre le terrorisme, adoption de lois permettant une surveillance à grande échelle, augmentation des conflits d'intérêts, mainmise de plus en plus grande des autorités sur les médias publics et parfois privés, le continent (...) ne s'illustre pas par une trajectoire positive* ». V. également : résolution du Parlement européen du 23 novembre 2016 sur la communication stratégique de l'Union visant à contrer la propagande dirigée contre elle par des tiers (2016/2030(INI)). V. aussi : J. Bergman, « Europe : pour en finir avec la liberté d'expression ! Les États membres sont-ils devenus des États policiers ? », 20 novembre 2016, *Gatestone Institute*.

347 Expression empruntée à Jacques Delors, président de la Commission européenne de 1985 à 1994.



intrinsèque au processus normatif européen, du caractère insuffisamment européen des partis politiques – je souligne une nouvelle fois ma déception de voir à quel point les débats dans notre pays restent si hexagonaux –, et du sentiment que l’Union européenne ne protège plus efficacement ses citoyens, notamment contre une mondialisation qui demeure perçue comme une menace.

À ces égards, je recommande vivement que ne soient pas confondus le populisme, d’une part, et le sentiment populaire, d’autre part, qui s’expriment tous deux dans ces élections européennes. Le sentiment populaire traduit bien une colère, une angoisse, des souffrances que tous les hommes politiques seraient bien inspirés d’écouter et auxquels ils se doivent de répondre. Les institutions européennes doivent prendre part à cet examen de conscience vis-à-vis du virage libéral qu’elles ont pris dans leurs décisions et qui n’a pas toujours su rassurer. Ces angoisses appellent des réponses innovantes : la meilleure des protections n’est pas le protectionnisme, mais l’investissement en commun que nous ne faisons pas suffisamment. En ce sens, je remercie le vice-président du Conseil d’État des Pays-Bas, Jan Pieter Hendrik Donner, de participer à cette conférence et de nous faire part de ses réflexions sur le sujet.

En conclusion, je souhaiterais évoquer la question du référendum qui soulève plusieurs paradoxes. Rien n’est, en apparence, plus démocratique que le vote référendaire. Ce n’est pas un phénomène nouveau dans la construction européenne – j’ai le souvenir d’avoir voté pour la première fois en 1972 lors d’un référendum organisé sur l’adhésion du Royaume-Uni à la CEE<sup>348</sup> –, et il s’est considérablement développé au point d’apparaître comme l’outil d’expression démocratique européen par excellence – au regard du référendum sur le projet de constitution européenne<sup>349</sup> et surtout du référendum engageant le Royaume-Uni à sortir de l’Union<sup>350</sup>. Je ne mets pas en cause les résultats de ces référendums, incontestables, mais plutôt la manière : l’outil le plus démocratique au niveau européen est trop souvent un vote national, alors qu’il impacte l’Union dans son ensemble. Autrement dit, peut-on se satisfaire du fait que des votes référendaires nationaux apparaissent comme le principal outil citoyen d’une construction politique qui en dépasse le cadre ?

Comment renforcer la démocratie européenne ? Certaines réponses sont institutionnelles, ce qui sera le propos d’Antonio Vitorino ; d’autres sont juridiques, ce qui sera montré par Jan Pieter Hendrik Donner. Enfin, des réponses peuvent être budgétaires, comme nous l’exposera Mario Monti qui a récemment remis un rapport opportun relatif à la réforme du budget européen et à l’augmentation des ressources propres, afin d’en faire un outil plus transparent aux yeux des contribuables<sup>351</sup>.

348 Référendum sur l’élargissement des Communautés européennes du 23 avril 1972, lors duquel les citoyens français ont autorisé la ratification du traité relatif à l’adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de l’Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes à 68,32 %.

349 Référendum sur le traité établissant une constitution pour l’Europe du 29 mai 2005, rejeté par la France (et les Pays-Bas) à 54,68 %.

350 Référendum sur l’appartenance du Royaume-Uni à l’Union européenne du 23 juin 2016 (résultat : 51,89 % pour la sortie de l’Union).

351 Collectif d’auteurs, *Financement futur de l’Union européenne – Rapport final et recommandations du groupe à haut niveau sur les ressources propres*, décembre 2016.



J'ai le souvenir d'un article de M. Viansson-Ponté paru dans le quotidien *Le Monde*, quelques mois avant les événements de mai 1968, intitulé : « Quand la France s'ennuie »<sup>352</sup> et qui pourrait être transposé, toutes proportions gardées, à l'Europe d'aujourd'hui.

L'Europe est interpellée par un monde instable, dangereux, injuste, dans lequel elle ne peut plus se permettre d'être sur la défensive. Les dirigeants européens doivent avoir le courage collectif, qui dans le passé n'a pas manqué, de forger une Union plus forte dans laquelle les citoyens se sentent en sécurité et au sein de laquelle ils investissent pour son avenir. En tant que négociateur du *Brexit* au nom de l'Union européenne, je me dois de faire que cette négociation se déroule sans agressivité, sans naïveté et, surtout, qu'elle soit bien distincte du nouvel agenda européen. Face à tous ces enjeux, ma conviction n'a pas changé : je parlerai toujours de l'Europe avec passion et du *Brexit* avec raison ; mais ce que les européens ne feront pas pour eux-mêmes, personne ne viendra le faire à leur place.

Je donne maintenant la parole au président Monti pour son intervention.

---

### **Mario Monti**

*Ancien président du Conseil des ministres de la République italienne,  
président de l'université Bocconi*

C'est avec émotion que je prends la parole dans cette salle d'assemblée générale, dont je connais l'importance institutionnelle, historique et culturelle, et sur un sujet des plus difficiles.

Peut-on parler d'une démocratie européenne ? Oui, nous pouvons même l'écrire. En 2012 avec Sylvie Goulard nous avons publié un livre intitulé *De la démocratie en Europe : voir plus loin*<sup>353</sup>. Or, depuis, l'actualité de ce sous-titre n'a fait que s'accroître.

Le sujet de ce débat ne devrait pas se limiter à la seule démocratie européenne. On devrait aussi s'interroger pour savoir où vont nos démocraties. Pour ce qui me concerne, je considère que l'acte le plus important de toute l'histoire de la construction européenne a eu lieu près d'ici, au quai d'Orsay, le 9 mai 1950. La déclaration Schuman<sup>354</sup> est, en effet, l'acte politique le plus fondamental de l'histoire de l'Union. Comment aurions-nous pris cet acte aujourd'hui ? Et bien je pense que les six pays fondateurs n'auraient pas trouvé d'accord et qu'il y aurait eu un référendum dans chacun de ces pays pour valider son application.

Les démocraties ne s'envisagent plus qu'à court terme ; alors que nous avons besoin d'une vision de long terme pour l'Union européenne, plus encore aujourd'hui qu'en 1950. Cependant, nous ne pouvons pas ignorer les dérives de nos propres démocraties.

---

352 P. Viansson-Ponté, « Quand la France s'ennuie », in *Le Monde*, 15 mars 1968.

353 Sylvie Goulard, Mario Monti, *De la démocratie en Europe : voir plus loin*, éd. Flammarion, Paris, 2012.

354 La « déclaration Schuman » est le nom communément donné au discours prononcé par Robert Schuman, alors ministre des affaires étrangères français, proposant la création de la CECA.





Penser la démocratie européenne ne doit pas être une distraction – nos modèles nationaux sont de moins en moins en mesure d’assurer leur légitimité aux yeux des citoyens. Il faut résoudre la question du déficit démocratique de l’Union, bien que celui-ci soit moins important que nous le pensons. Dans l’ouvrage que nous avons écrit avec Sylvie Goulard, nous notons le paradoxe selon lequel le rôle du Parlement européen s’est considérablement accru tandis que, parallèlement, la participation aux élections européennes a continué de diminuer. Nous ne pouvons pas imposer une démocratie aux citoyens si ces derniers n’en veulent pas, mais l’important est que celle-ci soit proposée et toujours disponible. Le comportement des gouvernements des États membres au Conseil de l’Union européenne est de plus en plus soumis à l’examen *ex post* des parlements nationaux, ce qui rend la démocratie européenne plus ouverte et facile d’accès. Or ce degré de contrôle ne se retrouve pas toujours au sein des systèmes nationaux.

Bien évidemment, nous devons et nous pouvons améliorer la démocratie au niveau européen. Cependant, nous ne pouvons pas considérer que nos États disposent de modèles démocratiques qui fonctionnent mieux que celui de l’Union. Il faut favoriser la participation des institutions européennes aux débats et aux conflits nationaux. Pour le moment, l’inverse est vrai : si l’Union souffre d’un déficit démocratique, ces dernières années, cela est dû au fait que les gouvernements nationaux n’ont plus l’intention de poursuivre la construction européenne.

Les résultats de l’Union sont peut-être insatisfaisants, mais il serait faux de dire qu’elle souffre de dysfonctionnements lorsque nous nous penchons sur le fonctionnement de ses institutions, telles que le Parlement européen, la Commission européenne, la Cour de justice de l’Union européenne ou encore la Banque centrale européenne. Nous pouvons ne pas être d’accord avec leurs actes et décisions, mais nous ne pouvons pas dire que ces institutions sont la cause de tous les maux.

J’ai volontairement choisi de ne pas évoquer dans cette liste le Conseil européen, dont le fonctionnement fait largement défaut : au lieu d’apporter une pierre à l’édifice, les chefs de gouvernement ont l’habitude de prendre sans donner au projet européen. Peu importe s’ils détruisent l’Union, du moment qu’ils ont réussi à défendre leur propre intérêt national. Et encore s’agit-il plutôt des intérêts d’une coalition, voire d’un seul parti politique. David Cameron<sup>355</sup> est celui qui a le mieux incarné cette logique : il a organisé le référendum sur le *Brexit* non pas dans l’intérêt général européen, ni britannique, mais dans son propre intérêt, afin de sauvegarder et d’accroître sa position au sein de son parti politique. L’unique point positif que nous pouvons retirer des résultats du *Brexit* est bien que tous les chefs de gouvernements aient pu se rendre compte de l’inefficacité d’une telle méthode. J’ai déjà l’impression que certains d’entre eux sont devenus de fait plus prudents.

Nous avons le devoir de commencer à considérer comme réaliste un scénario dans lequel il existerait bientôt une Europe sans Union européenne. Il serait très instructif que nous imaginions ensemble ce à quoi ressemblerait le quotidien des États et à quel point la paix serait stable dans un monde sans Union européenne.

355 David Cameron a été Premier ministre du Royaume-Uni de 2010 à 2016.



Selon moi, qu'elles soient occidentales ou orientales, les démocraties sont en train de traverser d'importantes crises qui rendent la réflexion autour d'un avenir européen commun de plus en plus difficile. Nous sommes en train de laisser à la Chine le monopole de la vision politique de long terme. De plus, l'antonyme du « court terme » en politique, et de la simplicité extrême des discours nationalistes au passage, est bien « l'intégration internationale ». Or expliquer les bienfaits d'une intégration prend au moins deux minutes, alors qu'expliquer ceux du protectionnisme prend seulement dix secondes. Les dérives actuelles de la démocratie sont en train de remettre en question l'intégration à tous les niveaux : au niveau mondial selon les chiffres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; au niveau national au regard des exemples écossais et catalans ; au niveau européen, ce qui est plus grave encore sachant que nous avons bâti l'Union sur l'idéal d'intégration. Depuis soixante ans, nous avons vu les démocraties européennes se développer grâce à l'attractivité d'une Europe unie et intégrée – au Portugal, en Espagne, en Grèce ou encore en l'Europe de l'Est. Or si le cercle vertueux « démocratie - intégration » cesse de fonctionner dans l'Union, nous serions face à un problème des plus sérieux.

Nous devons alors prendre une décision : soit nous sommes en mesure, à la fois, d'améliorer la capacité des démocraties à se faire comprendre par les citoyens et de continuer à bâtir une intégration au niveau mondial, soit nous perdons notre envie d'intégration, et par conséquent de démocratie, et nous nous exposons aux dérives autocratiques.

La démocratie européenne décline – ce que les sondages nous rappellent régulièrement – en raison de la forte diminution de la confiance des citoyens envers leurs institutions politiques nationales. Nous ne pouvons pas espérer sauver la démocratie européenne si nous la développons selon un modèle identique aux modèles nationaux préexistants. Le cœur des dirigeants européens ne doit pas continuer à battre aussi au sein de la politique nationale. Essayons de ne plus contaminer, dans la mesure du possible, la démocratie européenne avec nos dysfonctionnements nationaux.

---

**Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni, modérateur de la conférence*

Merci pour ce propos plein de sagesse et de gravité. Vous avez mentionné la manière dont certains profitent de la scène européenne pour défendre l'intérêt national. Cela me rappelle l'intitulé très intéressant d'une conférence donnée par Chris Patten<sup>356</sup> : « La défense de l'intérêt national est-elle toujours nationale ? ».

Je passe la parole au vice-président Hendrik Donner pour qu'il puisse également rebondir sur les conclusions du président Monti.

---

<sup>356</sup> Chris Patten a été commissaire européen chargé des relations extérieures sous la présidence de Romano Prodi, de 1999 à 2004.



---

**Jan Pieter Hendrik Donner**

*Vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas*

M. le président, vous pensez qu'après le référendum sur le *Brexit* il y a eu un recul des demandes de sortie de l'Union des États membres. Or je crains, au contraire, un renforcement de cette tendance, sur le modèle « *si un pays a pu le faire, pourquoi pas nous ?* ». De plus, ce mouvement sera pour moi accentué par les changements qui s'opèrent actuellement aux États-Unis à la suite de l'élection du Président Trump.

---

**Mario Monti**

*Ancien président du Conseil des ministres de la République italienne,  
président de l'université Bocconi*

Je ne fais que reprendre l'analyse faite par la fondation Bertelsmann<sup>357</sup>. D'ailleurs, je suis d'accord avec vous sur le fait que les partis nationalistes et protectionnistes se sont sentis soutenus dans leur cause après le *Brexit*, en voyant qu'il était possible de sortir de l'Union. Cependant, je suis convaincu que les dirigeants politiques ont bien vu le sort qui a été réservé à M. Cameron. De plus, selon le sondage de la fondation Bertelsmann, une majorité de citoyens européens se dit en faveur d'un maintien dans l'Union européenne de leur pays.

---

**Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union  
européenne avec le Royaume-Uni,  
modérateur de la conférence*

Je me permets d'évoquer ici les négociations que je suis en charge de mener au nom de l'Union européenne : les vingt-sept États membres de l'Union ont réaffirmé que le meilleur accord possible pour le Royaume-Uni à l'issue des négociations serait en réalité de rester dans l'Union européenne, ou au moins membre de l'Espace économique européen<sup>358</sup> en continuant de participer au marché intérieur. Nous allons démontrer, tout au long de ce processus, qu'il est beaucoup plus attractif d'être à l'intérieur de l'Union plutôt qu'en dehors. Je donne maintenant la parole au vice-président Hendrik Donner pour son exposé.

---

**Jan Pieter Hendrik Donner**

*Vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas*

Merci M. le président. *Peut-on parler d'une démocratie européenne ?* Selon moi cette question, qui est aussi le titre de la conférence, est justifiée car l'idéal européen de démocratie rencontre de sérieux contretemps, au point de faire risquer à l'Union une implosion.

---

357 Fondation Bertelsmann, *Brexit boosts EU survey results*, 21 novembre 2016.

358 L'Espace économique européen, créé en 1992, rassemble les vingt-sept États membres de l'Union ainsi que trois membres de l'Association européenne de libre-échange, au sein d'un accord relatif à la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes.

Cette situation est d'autant plus grave qu'aucun État membre ne semble avoir de perspectives réelles sans coopérer avec l'Union. Nous cherchons encore le moyen de renforcer le caractère démocratique de l'Union, afin de répondre au mécontentement populaire. Néanmoins, bien qu'il soit toujours utile de renforcer la sensibilité démocratique des institutions européennes, nous pouvons nous demander si la perte de popularité de celles-ci aux yeux des citoyens est réellement liée au déficit démocratique. L'Union s'est dotée de nombreux outils et procédures qui garantissent, comme au niveau national, une participation démocratique à l'exercice du pouvoir.

Nous pourrions même aller jusqu'à dire qu'il y a trop de démocratie en Europe lorsque nous cumulons les procédures européennes avec les procédures nationales. Les membres du conseil des ministres sont tous responsables devant leur parlement, ce qui permet à ce dernier de surveiller et d'influencer le processus communautaire – le traité de Lisbonne a d'ailleurs introduit des procédures qui permettent aux parlements nationaux de le faire plus directement encore<sup>359</sup>. De plus, nous assistons à un renforcement du poids des décisions intergouvernementales au regard du rôle accru du Conseil européen<sup>360</sup> : du point de vue des citoyens, tous les succès européens sont réalisés grâce aux chefs de gouvernements réunis au Conseil, tandis que tous les dysfonctionnements sont le fait des autres institutions de l'Union qui apparaissent incapables d'agir. En réalité, ce sont les gouvernements nationaux qui bloquent l'action européenne.

À l'époque de la République des provinces unies<sup>361</sup>, la province de Frise fonctionnait selon un système de « décisions provinciales » qui exigeait, pour certaines décisions, le consentement de chacune des onze villes et trente communautés frisonnes. De nos jours, l'expression « une décision à onze trente » signifie en néerlandais une procédure lente et inefficace. Cela vaut également pour l'Union : les propositions faites pour renforcer la démocratie dans l'Union ont tendance à réduire sa capacité d'action et à la rendre, à terme, moins démocratique.

En effet, une démocratie n'est pas seulement fondée sur une procédure parlementaire ou sur l'opinion publique. Elle repose avant tout sur la capacité des responsables politiques à agir et à réagir pour l'intérêt général. Un État peut être une démocratie dysfonctionnelle, mais un État dysfonctionnel ne peut pas être une démocratie. En outre, et sans soulever une quelconque querelle relative à la nature souveraine de l'Union, il faut admettre que l'Union européenne a été munie de pouvoirs publics justement pour promouvoir et protéger l'intérêt commun des citoyens.

Dans toute cette discussion sur le manque de démocratie dans l'Union, nous méconnaissions le fait que les mêmes phénomènes de désaffection populaire se manifestent dans la grande majorité des États membres, voire dans d'autres

359 Les parlements nationaux contribuent « *au bon fonctionnement de l'Union* » (article 12 du TUE), notamment en examinant les projets législatifs de l'Union afin de s'assurer que ceux-ci respectent le principe de subsidiarité (article 69 du TFUE ; article 88-6 de la Constitution du 4 octobre 1958).

360 Le traité de Lisbonne de 2009 consacre le Conseil européen comme institution à part entière de l'Union européenne (article 13 du TUE).

361 Les « provinces unies » font référence aux sept provinces du nord des Pays-Bas qui se sont réunies en République indépendante de 1579 à 1795.



régions du monde – aux États-Unis, nous assistons à un bouleversement des principes politiques qui ont jusqu’alors régis l’ordre mondial actuel. Il est alors peu vraisemblable que l’origine du mécontentement émane de causes spécifiques à l’Union européenne – d’autant qu’au sein des débats nationaux ce mécontentement est souvent attribué à un... excès de démocratie. À la lumière des programmes des partis politiques populaires aux États-Unis, le rejet du fonctionnement du système institutionnel et ses résultats sur les plans économique et social est général. Une grande partie de l’électorat a le sentiment que leurs intérêts ne sont plus défendus, au point de vouloir déstabiliser le système dans son ensemble.

Il ne s’agit plus d’une simple insatisfaction des citoyens vis-à-vis de l’aspect démocratique de l’Union européenne, mais d’un mécontentement plus fondamental envers le contrat social qui est à la base du système européen.

À l’origine, les communautés européennes étaient fondées sur la volonté d’assurer une paix durable entre les États membres et de renforcer la sécurité à ses frontières. Au cours des années qui ont suivi, l’envie de garantir la croissance économique et la prospérité s’est substituée à la peur de la guerre comme moteur de la construction européenne.

Pourtant, une partie grandissante de l’électorat ne se reconnaît plus dans ce modèle et a plutôt le sentiment que les coûts de l’Union européenne se font à ses frais : fragilisation de l’emploi, perte d’identité commune, inégalités sociales croissantes. Il est donc naturel que ce mécontentement se dirige d’abord contre l’Union européenne et que nous cherchions une forme de protection au niveau national, sachant en outre que la libre circulation au sein de l’Union européenne est intimement associée à ces dérives.

Si nous démantelons l’Union européenne un jour, nous constaterons que les États sont encore moins capables de faire face à l’insécurité et aux craintes de la société moderne, mais il sera alors trop tard. Une étude récente sous la direction de Madeleine Albright, ancienne secrétaire d’État des États-Unis<sup>362</sup>, a conclu qu’aucun État n’était capable d’affronter seul les problèmes d’insécurité, d’intégrité des réseaux numériques, de terrorisme, de climat, d’épuisement des ressources naturelles – problèmes auxquels toute société moderne se confronte un jour. La restauration du contrôle aux frontières de l’Union européenne n’est pas le gage d’un renouvellement de coopération. Au contraire, il s’agit selon moi de la pire des solutions. Si les États membres sont réduits à devoir régler ces problèmes avec leurs propres ressources et, ainsi, avoir encore moins de possibilités qu’aujourd’hui de répondre aux exigences de la société moderne, je crains que cela ne réconcilie pas les électeurs mécontents avec l’Union européenne.

Dans le passé, nous avons souvent pensé qu’en marge du renforcement démocratique la protection des droits fondamentaux pourrait aussi diminuer l’aliénation populaire – ce qui a conduit à l’adoption de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne en 2000. Néanmoins, le mécontentement actuel ne vise pas la protection des droits qu’offrent les États ou l’Union européenne, mais bien le fait

---

362 Le secrétaire d’État aux États-Unis s’apparente au ministre des affaires étrangères français.



que cette protection ne soit pas encore suffisante selon eux. Nous oublions que le droit le plus fondamental est le droit d'avoir un gouvernement capable d'agir pour la protection des intérêts communs des citoyens – au Royaume-Uni, le Parlement européen n'est pas moins visé par les critiques que la Cour de justice de l'Union.

Puisque, dans le monde actuel, les États membres ne sont plus capables d'assurer une telle protection par eux-mêmes, il faut pouvoir la garantir dans le cadre d'une coopération européenne. Apporter des réponses satisfaisantes aux craintes, reprendre confiance en la légitimité des institutions, organiser l'application de ces réponses : il ne s'agit pas seulement du développement d'une nouvelle politique ou de la recherche de nouvelles formes de participation démocratique, mais bien de reformuler le contrat social sur lequel repose le projet européen. Peut-être que le tournant actuel de la politique américaine est favorable à un changement en ce sens, sachant qu'il est clair que le soutien des États-Unis n'est désormais plus assuré en toutes circonstances.

Cette reformulation de politique n'est pas une déclaration solennelle, mais elle doit se définir selon une approche pratique concertée entre l'Union européenne et les États membres. Que ce soit dans la réaction aux politiques et aux mesures prises par le gouvernement américain, ou encore dans la reprise en main de mesures négociées avec le gouvernement Cameron dans le cas où le *Brexit* aurait été rejeté. Il faut montrer que les reproches adressés à l'Union européenne peuvent donner lieu à des améliorations par la coopération, bien plus intéressante que la fermeture des frontières nationales.

Une reformulation de politique exige, dans tous les cas, d'avoir la capacité d'agir. La crise migratoire a montré que rien n'abîme plus la confiance que l'incapacité à répondre aux attentes de la société. Pour cette raison, le nombre croissant de citoyens qui exigent plus d'initiatives de la part des seuls États membres est, selon moi, inquiétant – cela risque de paralyser davantage les décisions communes. Ce n'est pas une question de choix entre l'Union européenne ou les États membres, mais une question de « mise au pas » des concepts fédéralistes qui obligent à concevoir des solutions en ces termes. Contrairement à une fédération, l'Union ne fonctionne pas sur la base d'une division exclusive de pouvoirs, mais sur celle de pouvoirs supplémentaires. Dans la plupart des cas, l'Union ne se substitue pas à l'action nationale mais s'y ajoute, de telle façon qu'elle rend cette dernière plus effective.

L'image trompeuse de perte de pouvoir ou de souveraineté méconnaît le fait que, dans la plupart des situations, la coopération européenne permet aux États membres de conserver la main mise sur des pouvoirs qui, autrement, échapperaient à leur contrôle. Dans le même temps, la critique adressée à l'Union sur le fait qu'elle aurait tendance à produire des réglementations qui ne laissent aucune place à la diversité nationale, régionale ou culturelle est légitime.

Il ne faut pas nier que cette réglementation est souvent rédigée par des fonctionnaires et des juristes issus de traditions centralistes. Il n'est donc pas surprenant de voir des règles trop uniformes et détaillées entrer en vigueur. Peut-



être pouvons-nous y voir une nouvelle application pour les droits fondamentaux, car jusqu'à aujourd'hui aucun droit ne donne à des entités publiques le droit de différer l'application des règles communes dans leur législation pour protéger la diversité et les traditions locales.

Je n'ai pas l'intention de passer en revue toutes les questions que nous devrions nous poser sur le mécontentement populaire qui menace de défaire la construction européenne, mais le solutionner est indispensable pour notre avenir. En même temps, ce débat souligne le caractère démocratique de l'Union européenne. Elle est une démocratie, et la preuve en est que nous en discutons aujourd'hui. Néanmoins, il faut prendre garde à ne pas se tromper de débat : le caractère démocratique de l'Union européenne ne doit pas être séparé de celui des États membres. La nature de la coopération européenne, au sein de laquelle le droit et l'action de l'Union européenne ne se substituent pas à ceux des États membres mais s'y ajoutent, implique que l'aspect démocratique de l'Union soit indissociable de celui des États membres.

L'Union européenne n'est pas plus démocratique que l'État membre le moins démocratique. Sur ce point, il y a actuellement des processus mis en œuvre au sein des États membres qui affaiblissent le caractère démocratique de l'Union. Le projet européen repose sur l'idée que la démocratie et l'État de droit vont nécessairement de pair. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne ne dispose pas d'une force de police pour obliger les États membres à respecter sa législation. Elle suppose simplement qu'une décision de la Cour de justice suffit pour ce faire. Or selon une ancienne idée de Pascal<sup>363</sup> : « *La justice sans la force est impuissante. La force sans la justice est tyrannique* »<sup>364</sup>. « *Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, et pour cela faire que ce qui est juste soit fort ou que ce qui est fort soit juste* »<sup>365</sup>. C'est là toute la raison d'être de la combinaison entre la démocratie – la force – et l'État de droit – la justice.

Sachant que le caractère démocratique de l'Union européenne est inséparable de celui des États membres, mais aussi de l'État de droit, les développements qui portent préjudice à ce dernier dans certains pays membres ne sont pas une moindre menace pour l'Union européenne que les forces électorales qui la rejettent. Le respect d'un État de droit dans tous les États membres n'est pas le fait d'une conformité au droit de l'Union, mais une condition fondamentale à l'existence de toute démocratie. Aucune coopération ne peut s'envisager sans son respect absolu.

Je suis conscient du fait que je n'ai pas beaucoup parlé d'identité. Il est vrai que la définition d'une *identité commune* permettrait de relier toutes les communautés politiques. Cependant, l'identité de l'Europe réside justement en sa diversité. Dès lors, une politique trop fondée sur l'identité peut fragiliser. Aux Pays-Bas, nous sommes convaincus de partager une identité commune, mais que l'on ne peut pas mieux caractériser que par l'expression suivante : « *Un néerlandais c'est une*

363 Blaise Pascal (1623-1662), mathématicien, physicien, inventeur, philosophe, moraliste et théologien français.

364 B. Pascal, *Pensées*, éd. du Seuil, Paris, 1963, p. 512.

365 *Ibid.*



*religion ; deux néerlandais c'est une église ; trois néerlandais c'est un schisme » – ce qui explique d'ailleurs pourquoi plus de trente partis politiques se présenteront aux élections législatives néerlandaises de mars 2017...*

Cette expression pourrait s'appliquer au cas de l'Union européenne : la nécessité de trouver des réponses adéquates aux grandes questions de la société moderne apparaît plus importante pour la coopération européenne que la détermination dans l'immédiat d'une identité commune. Il faut un contrat social européen qui, à la fois, rassure et protège ceux qui se sentent actuellement exclus.

---

**Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni, modérateur de la conférence*

Merci pour cet exposé. Je relève dans votre discours, comme dans celui du président Monti, l'idée d'envisager ce que serait l'Europe sans l'Union européenne. Personnellement, au regard de ma mission, je mesure tous les jours son importance : au cours des négociations du *Brexit*, nous constatons les améliorations réelles du quotidien des citoyens en quarante ans d'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne.

---

**Mario Monti**

*Ancien président du Conseil des ministres de la République italienne, président de l'université Bocconi*

J'apprécie l'analyse du vice-président Hendrik Donner, surtout lorsqu'il évoque l'absence de « force européenne » pour servir la justice. Cela me fait penser aux difficultés croissantes que rencontre la Commission européenne lorsqu'elle tente de faire appliquer le droit européen. Comment analysez-vous cette tendance qui consiste à souhaiter une Commission européenne plus politisée ? Pensez-vous que cela mettrait en doute l'objectivité des décisions de mise en conformité du droit national avec la réglementation de l'Union ?

---

**Jan Pieter Hendrik Donner**

*Vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas*

Je crois que l'Union européenne est beaucoup plus mise en danger par les États membres qui n'appliquent pas le droit européen que par les pays qui souhaitent en sortir. Ce sont eux qui mettent particulièrement en danger l'État de droit. Si les États membres ne se fient plus au droit européen, nous effaçons tous les progrès que nous avons faits et retournons à un système où le droit de l'Union n'a pas d'effet direct car les autres pays craignent d'être les seuls à l'appliquer. Nous voyons aujourd'hui le danger que représente le refus par certains pays d'appliquer les accords européens relatifs à l'immigration pour l'avenir de l'Union.





---

**Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni, modérateur de la conférence*

Je donne au ministre Vitorino la parole pour conclure cet échange.

---

**Antonio Vitorino**

*Ancien président de Notre Europe Institut Jacques Delors, ancien commissaire européen*

Je remercie la section du rapport et des études du Conseil d'État de m'avoir invité à venir débattre avec vous ce soir. J'ai choisi de ne pas prendre la parole à la suite des interventions de mes collègues intervenants avant que celle-ci ne me soit confiée, car je suis tout à fait d'accord avec leurs propos.

Ceci étant dit, j'affirme avec force que l'Union européenne est une démocratie et qu'elle peut, comme toutes les démocraties nationales, être améliorée. Cependant, nous sommes aujourd'hui confrontés à un problème nouveau, puisque nous réalisons que l'ingénierie institutionnelle ne sera pas suffisante pour répondre au déficit démocratique.

Dans ce contexte, il est donc fondamental que nous analysions en profondeur l'état de nos démocraties nationales. Leurs défaillances et leurs malaises – crise du contrat social, manque de volonté de coopération – sont trop souvent transformés en problèmes émanant de l'Union européenne, parfait « bouc émissaire ».

Il y a des éléments institutionnels que nous pouvons, évidemment, transformer pour qu'ils s'adaptent mieux aux exigences de nos concitoyens. La critique populiste consiste à souligner qu'augmenter les pouvoirs du Parlement européen est inutile pour faire chuter l'abstention, puisque par nature l'institution ne serait pas suffisamment légitime.

Nous ne pouvons pas ignorer le fait que les citoyens aient le sentiment d'une perte de contrôle, lorsque des compétences sont transférées au niveau européen, non compensée par une grande confiance envers les institutions européennes. Dès lors, les partisans du populisme veulent démontrer qu'il ne peut exister qu'une démocratie de proximité. Or, comme le précisait le président Monti, nous ne pouvons pas évaluer la démocratie européenne sur les mêmes critères que les démocraties nationales.

Il faut donc saisir l'originalité du modèle européen, qui n'est pas un système fédéral intégral, qui ne fonctionne pas selon un catalogue de compétences prédéfinies et qui n'est ni rigide, ni inflexible. De plus, comme l'a rappelé le vice-président Hendrik Donner, il ne serait pas judicieux de rendre ces compétences aux États membres puisque les parlements nationaux ont la possibilité de saisir la Cour de justice sur la base de la violation du principe de subsidiarité et, surtout, puisque ces derniers n'y ont jamais eu recours. Ils n'ont jamais saisi la Cour de justice en ce sens.

Néanmoins, il faut reconnaître à propos du Parlement européen que ces élections dites « européennes » sont, en réalité, des élections nationales. Dès lors, comment transformer ces élections en de véritables élections européennes, et ne plus en faire un prétexte pour les règlements de compte entre les élites politiques nationales ?

Plusieurs scénarios peuvent être imaginés. Par exemple, reprendre l'idée du ministre Barnier, présentée dans le cadre des travaux de la convention<sup>366</sup>, de créer une liste transnationale de candidats aux élections du Parlement européen sur la base des différentes familles politiques européennes et qui conduirait tous les électeurs à se prononcer sur les mêmes candidats. Je profite de la présence de Michel Barnier, négociateur en chef du *Brexit*, pour lui soumettre l'idée d'allouer les soixante-treize sièges des députés européens britanniques à une telle liste transnationale. Il s'agirait d'une modification des traités des plus intéressantes.

Un autre problème se pose. Élire les députés européens au suffrage universel direct constitue le fondement du caractère démocratique des autres institutions européennes, ne serait-ce qu'au regard de leur rôle dans la désignation des commissaires européens<sup>367</sup> – les critères de nomination sont extrêmement stricts, j'en ai fait l'expérience. Or lorsqu'un citoyen se présente devant les urnes il ne souhaite que récompenser ou punir par son vote la mandature précédente. Les citoyens n'ont pas cette perception dans le cadre des élections européennes : selon eux, le vote n'a pas de conséquence. Des progrès ont été faits sur ce point depuis que le président de la Commission européenne est élu en fonction des résultats des dernières élections européennes. Cependant, l'existence de candidats à la présidence de la Commission européenne en tête de liste des élections parlementaires européennes n'a eu, pour l'instant, aucun impact sur la participation au scrutin.

Il est possible d'imaginer alors un système plus inclusif, ou du moins plus transparent, à travers l'organisation de primaires – nous avons eu l'impression que le choix du président de la Commission européenne a été typiquement partisan et qu'il ne s'agissait pas d'un scrutin public. Nous pouvons également envisager que les commissaires des pays membres soient issus du parti politique qui a obtenu la majorité relative lors des élections européennes. Je n'ignore pas que cette idée n'est pas très populaire en France vu les résultats des élections de 2014. Cependant, je me permets de prendre l'exemple portugais : en juin 2004, alors que le parti du Premier ministre Barroso a connu la plus lourde défaite de son existence lors des élections européennes 2004<sup>368</sup>, M. Barroso est devenu... président de la Commission européenne en novembre 2004 – comment voulez-vous que les citoyens portugais considèrent la démocratie européenne ?

366 La convention sur l'avenir de l'Europe, créée en 2001 à l'issue du Conseil européen de Laeken, avait pour mission de proposer un projet de constitution européenne.

367 Le président de la Commission européenne est élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen (article 17 § 7 du TUE). Les candidats aux mandats de commissaires européens sont soumis à une audition publique devant les commissions parlementaires, et l'ensemble du collège est soumis à un vote d'approbation du Parlement (article 17 § 7 du TUE).

368 José Manuel Barroso a été Premier ministre du Portugal entre 2002 et 2004. La coalition que son parti, le parti social démocrate (PPD/PSD), forme avec le parti populaire (CDS/PP), obtient 33 % des suffrages lors des élections européennes de 2004.



Au-delà de ces propositions d'ordre procédural, je parlerai également du transfert de compétences. La dévolution de pouvoir n'est pas une solution viable – transférer des compétences européennes aux États membres ne présente aucun avantage pour l'efficacité des politiques et des décisions. La création de nouvelles institutions n'est pas non plus à l'ordre du jour, puisqu'elle ne ferait que renforcer les critiques relatives à l'inefficacité du système européen – nous voyons bien, dans le cas de la crise de l'euro, que le Conseil européen a pu jouer un rôle essentiel simplement parce que les autres institutions de l'Union n'étaient pas préparées à répondre à une crise financière d'une telle ampleur. Répondre à la crise de l'euro par des décisions prises par les chefs de gouvernement est, certes, légitime, mais n'est pas une méthode convenable. Il s'agit simplement d'une réponse d'urgence à ne pas généraliser.

Ceci étant dit, je trouve paradoxal le fait que le Parlement européen connaisse une évolution contraire à celle des parlements nationaux. Ces derniers, qui sont à l'origine des chambres législatives, perdent progressivement une partie de leurs compétences et finissent par devenir des assemblées de débat politique, de contrôle de l'action gouvernementale et de révision de la législation gouvernementale. De son côté, le Parlement européen, au départ chambre de débats politiques, a gagné des pouvoirs législatif et de contrôle. Je me demande, dès lors, si nous n'avons pas exagéré le degré de détail de la législation européenne.

Lors de la convention sur l'avenir de l'Europe, nous avons proposé de créer une nouvelle catégorie d'acte juridique, les « lois cadres européennes », en soutien aux directives et pour remplacer les règlements, afin de laisser les États mettre en œuvre les dispositions selon des objectifs fixés par l'Union. En effet, beaucoup de dispositions de règlements européens interviennent, aujourd'hui, dans des domaines qui dépendent des compétences des États membres. Parfois ces normes ne sont même pas d'ordre législatif, mais purement administratif. Or ce déséquilibre est dommageable pour le Parlement européen : le débat politique autour de la stratégie et des projets de l'Union perd en intensité, puisque les députés prêtent plus d'attention qu'avant aux détails administratifs et législatifs, desservant la perception que les citoyens ont du Parlement européen.

Néanmoins, soulager le Parlement européen de ces détails exigerait, en parallèle, de renforcer les compétences de la Commission, voire du Parlement, afin de surveiller l'application par les parlements nationaux des règles européennes – nous ne pourrions pas plus accepter les asymétries de transposition alors que nous ne le faisons pas aujourd'hui. Cette proposition a pour objet de renforcer le contrôle des parlements nationaux sur le processus européen, mais aussi la responsabilité de ces derniers, inhérente à l'exercice du pouvoir législatif.

Tous les eurobaromètres<sup>369</sup> sont unanimes : le niveau de confiance des citoyens en leurs institutions nationales est encore plus faible que celui exprimé à l'égard des institutions européennes. Pour votre information, l'institution à laquelle les citoyens européens feraient le plus confiance, selon ces sondages, serait... l'Organisation

---

<sup>369</sup> Ensemble d'études qui analysent, depuis 1973, les opinions et les comportements au sein des différents pays de l'Union européenne.



des Nations Unies (ONU). Dès lors, n'ignorons pas le déficit de confiance de nos concitoyens en nos institutions, qu'elles soient nationales ou européennes !

Dans ce contexte, notre défi est de montrer que le rapport démocratique qui s'établit entre les institutions européennes et les institutions nationales doit être un jeu à sommes positives. L'actualité mondiale – la montée des pays émergents, la nouvelle politique extérieure des États-Unis, les divisions internes à l'Union européenne – ne nous offre que peu de solutions : soit nous dépassons cette crise ensemble, soit nous serons tous perdants.

Je ne pense pas que les forces de « désintégration » de l'Union européenne soient plus à l'œuvre que les forces d'intégration, aujourd'hui ; mais je crains que nos dirigeants n'aient pas conscience que le sort de leur État est aussi en jeu lorsque nous parlons de « crise de la démocratie » au niveau européen, ni que l'Europe peut être le levier dont ils ont besoin pour combler leurs failles à ce sujet.

Nous vivons dans l'ombre des grands dirigeants européens qui nous ont précédés – les pères fondateurs de l'Union européenne –, mais aussi de l'époque de Jacques Delors<sup>370</sup> et de la coopération entre François Mitterrand et Helmut Kohl, car nous n'avons pas de dirigeants de cette stature aujourd'hui. Or nous ne pouvons pas avoir de grands dirigeants européens sans avoir de grands dirigeants nationaux capables de défendre le bien fondé de leurs idées devant les citoyens. Quand nous aurons cela, nous serons réellement en démocratie.

---

**Mario Monti**

*Ancien président du Conseil des ministres de la République italienne,  
président de l'université Bocconi*

Votre idée d'organiser des primaires dans le cadre de l'élection du président de la Commission européenne inclut-elle la possibilité d'une participation de candidats indépendants qui n'appartiennent à aucun parti existant ?

---

**Antonio Vitorino**

*Ancien président de Notre Europe Institut Jacques Delors,  
ancien commissaire européen*

J'avoue ne pas avoir réfléchi à cet aspect des primaires. J'ai surtout pensé en termes de familles politiques. L'objectif est d'avoir une meilleure représentativité des européens au sein des institutions européennes, cela me paraissait donc plus pertinent de raisonner à partir des partis politiques. Des candidatures indépendantes sont envisageables, mais seulement si un seuil de représentativité minimum est fixé comme condition préalable de participation.

---

370 Jacques Delors a été président de la Commission européenne de 1985 à 1995.



---

**Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni,*  
**modérateur de la conférence**

Je me souviens de la proposition de loi-cadre que nous avons faite lors de la convention. Nous voulions, par ce nouveau format, permettre aux États membres d'atteindre les objectifs que tous auraient fixés en commun dans le cadre de l'Union européenne.

Cependant, comme vous l'expliquez, ce système ne peut pas exister sans un dispositif de contrôle en parallèle, afin de s'assurer du respect par les États membres des conditions de transposition des lois. J'ai pu voir, lorsque j'ai participé à la refonte de l'architecture de régulation financière de l'Union européenne pendant la crise de 2010<sup>371</sup>, la précision et la précaution extrêmes avec lesquelles les directives financières doivent être rédigées, au regard de l'importance de leur impact sur les États membres.

Je donne maintenant la parole au public pour des questions complémentaires.

---

371 Création en mai 2010 du Fonds européen de stabilité financière (FESF) et du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF).



# Échanges avec la salle

---

---

## *Question du public*

*Ne pourrions-nous pas mettre en œuvre un système de cumul de mandats inversé ? Au niveau national, nous tentons de limiter ce cumul alors que celui-ci me paraîtrait bénéfique sur le plan européen. Si nous exigeons que les élus européens émanent des territoires afin qu'ils aient une meilleure connaissance des problématiques locales, cela pourrait-il servir la démocratie européenne ?*

---

## *Mario Monti*

*Le cumul des mandats est possible au Conseil européen puisque tout chef d'État ou de gouvernement national y est membre de droit. Mais ce n'est pas l'institution où ce cumul est le plus pertinent pour améliorer la représentativité de l'Union.*

---

## *Jan Pieter Hendrik Donner*

*Aux Pays-Bas, il est possible de cumuler un mandat de député national avec un mandat européen, bien que les partis politiques s'y refusent. En effet, il n'est plus physiquement possible de cumuler une présence satisfaisante et adéquate, à la fois, au Parlement européen et en chambre nationale. Je suis d'accord sur le fait qu'il faut favoriser une meilleure communication entre ces deux échelons, mais je ne pense pas que la solution soit le cumul des mandats. De plus, je pense que le problème n'est pas d'améliorer la communication entre les élus, mais plutôt entre les institutions européennes et les citoyens.*

---

## *Antonio Vitorino*

*Je partage l'avis du vice-président Hendrik Donner. Cependant, la question du cumul des mandats des parlementaires nationaux et européens n'est pas l'unique enjeu pour améliorer la qualité des relations entre l'Union européenne et les citoyens par l'intermédiaire des parlementaires. D'autres questions se posent en termes de représentativité et de traitement des questions européennes par les parlements nationaux, et il existe des asymétries en la matière. Par exemple, la chambre des Lords britannique, qui n'est pas élue au suffrage universel direct, est la plus exigeante vis-à-vis des questions européennes. Au Danemark, les députés élus au suffrage universel direct ne sont pas directement concernés par les questions européennes, car elles sont traitées par la commission des affaires européennes. Dès lors, il s'agit plus d'une question de culture politique que d'une affaire de cumul des mandats pour rapprocher les citoyens de leurs institutions.*

---

*Sylvie Goulard*  
Députée européenne,  
**invitée à répondre par M. Barnier**

*Il faut avoir une analyse rigoureuse. Soit nous considérons que le problème principal est le manque de proximité entre les élus européens et les citoyens, soit nous considérons qu'il est plus urgent de restaurer la communication entre les États membres. Le ministre Vitorino a bien montré qu'il y avait une diversité – pour ne pas dire une divergence – préoccupante à ce sujet. Or il est difficile de faire les deux. En tant que député européenne, j'ai seize départements dans ma circonscription, mais j'estime que je peux aussi contribuer à la qualité de la législation et de la cohésion européennes lorsque j'interviens sur des questions européennes précises à Londres ou à Berlin.*

---

*Question du public*

*Je remarque qu'il n'a jamais été question dans ce débat de la presse, alors qu'une démocratie est avant tout un régime où la presse est libre et responsable. Lionel Barber, rédacteur du Financial Times, m'a dit un jour : « Good news is no news »<sup>372</sup>. Or nous n'avons pas changé de logique. Aujourd'hui, avec des moyens de communication modernisés, la réflexion a disparu, alors que nous devrions plutôt privilégier le long terme – comme vous l'avez rappelé. Peut-on faire vivre la démocratie européenne avec une presse qui raisonne à un extrême court terme ?*

---

*Mario Monti*

*Je n'ai pas mentionné la presse, mais elle s'inscrit évidemment dans le circuit que j'ai évoqué. Les discours nationalistes – que je ne qualifie plus de populistes car ce serait leur faire trop d'honneur – sont de plus en plus populaires car ils sont dominés par l'impatience. Cependant, est-ce nous et la presse qui sommes devenus impatients ou la nouvelle génération née avec un écran entre les mains ? Vous avez raison, l'impatience est un problème fondamental que nous devons régler pour garantir la pérennité de nos démocraties.*

---

*Jan Pieter Hendrik Donner*

*Il y a certes un problème avec la presse, mais celle-ci a une place de plus en plus marginale dans le débat public. Aux États-Unis, des circuits clos se sont constitués et la même information est relayée par tous, sans que les sources ne se diversifient.*

---

372 « De bonnes nouvelles ne sont pas des nouvelles », par référence à l'expression : « No news is good news » (pas de nouvelles, bonnes nouvelles).



---

*Antonio Vitorino*

*Il s'agit en effet d'un problème très sérieux. Cependant, tel que le vice-président Hendrik Donner l'a dit, il est très troublant de constater que les « fake news<sup>373</sup> » ont été plus relayées par les citoyens américains lors de l'élection présidentielle que les informations délivrées par les journaux officiels. Nous sommes en train d'assister à un changement culturel très profond : selon une étude du Huffington Post, les réseaux sociaux ont plus influencé la formation de l'opinion publique cette année que les journaux ou que les chaînes de télévision d'information. Ce phénomène a été surtout remarqué sur les sites Internet anglophones et très peu sur les sites hispanophones ou germanophones.*

---

*Question du public*

*Vous avez évoqué une crise du contrat social européen. Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par « contrat social européen » ? Ne pensez-vous pas qu'il faut davantage inclure la dimension sociale de ce contrat, notamment en renforçant la solidarité au sein des États membres ?*

---

*Mario Monti*

*Ces dernières années, l'avancée du marché unique n'aurait pas pu se faire sans une plus ample prise en compte de sa dimension sociale. La proposition la plus importante de mon rapport<sup>374</sup>, et qui n'a pas été reprise, était de faciliter la coordination fiscale en même temps que l'intégration des marchés se poursuivait, afin de préserver la souveraineté fiscale nationale et, ainsi, aider les populations pénalisées à court terme par cette évolution. Or sachant que l'État membre qui rejetait systématiquement toute tentative de coordination fiscale au niveau européen était le Royaume-Uni, les choses évolueront peut-être en ce sens désormais. Il est intéressant de voir que le pays membre le plus opposé au projet qui aurait pu réconcilier l'économie et le social est celui qui souffre le plus aujourd'hui de l'insatisfaction populaire.*

---

*Jan Pieter Hendrik Donner*

*Nous avons longtemps pensé que tous les citoyens profiteraient de la prospérité économique offerte par le marché intérieur. Les citoyens sont donc désillusionnés : la mondialisation a créé et renforcé les inégalités sociales ; la concurrence sur le marché du travail européen a été exacerbée. Nous devons rassurer nos concitoyens en trouvant le moyen de leur montrer qu'ils seront toujours gagnants avec l'Union européenne.*

---

373 En français : les bobards.

374 M. Monti, rapport au président de la Commission européenne José Manuel Barroso, *Une nouvelle stratégie pour le marché unique - Au service de l'économie et de la société européennes*, 9 mai 2010.

---

*Michel Barnier*

*Vous avez raison de mentionner la solidarité, elle est fondamentale dans tout contrat social. Au-delà des mots, la solidarité s'exprime : Jacques Delors avait clairement identifié le risque de fracture sociale lorsqu'il proposait la reprise de la réalisation du marché unique par l'Acte unique européen. Dès lors, ces doutes ont permis le développement de la politique régionale, majeure aujourd'hui puisqu'elle représente le premier bloc de dépenses à charge du budget de l'Union – trois cent cinquante milliards d'euros selon le cadre financier pluriannuel de 2014-2020. Il ne faut pas oublier que cette politique est solidaire, puisque les pays les plus riches y contribuent au profit de l'ensemble des États membres. Bien sûr, l'efficacité de cette politique peut être améliorée, mais elle demeure essentielle au développement de tous les territoires de l'Union européenne, quelles que soient leurs situations financières.*

---

*Antonio Vitorino*

*Lors des travaux de la convention sur l'avenir de l'Europe, nous avons, avec Michel Barnier, créé un groupe de travail relatif aux questions sociales. Or les résultats en ont été très décevants : beaucoup de rhétorique et peu de propositions concrètes.*

*Dès lors, trois scénarios me paraissent aujourd'hui envisageables pour renforcer la dimension solidaire du contrat social européen. Premièrement, nous pouvons suivre l'idée de Mario Monti sur le renforcement de la coopération fiscale relative à l'imposition sur les sociétés. Deuxièmement, l'assurance chômage européenne pensée par Pierre Moscovici<sup>375</sup> peut être créée – cette idée est d'ailleurs actuellement étudiée pour la zone euro. Troisièmement, je pense que l'extension de la liberté de circulation des personnes dans toute l'Union européenne serait un scénario bénéfique pour tous les États membres. Je rappelle qu'il s'agit là d'un excellent stabilisateur automatique : pendant la crise de l'euro, quatre cent mille portugais ont quitté leur pays grâce à cette liberté de circulation, ce qui a permis d'ajuster l'offre et la demande de travail nationales. Je parle bien ici d'un scénario pour renforcer la solidarité entre les États membres, sachant que ces portugais sont allés là où l'offre de travail était encore élevée : le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et la Suisse.*

---

*Question du public*

*Pour que l'Union européenne soit perçue comme une démocratie, ne devrait-elle pas se doter d'instruments étatiques : une défense et une diplomatie communes réellement efficaces ?*

---

375 Ancien ministre de l'économie et des finances français de 2012 à 2014, Pierre Moscovici est actuellement le commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l'union douanière depuis 2014.

---

*Michel Barnier*

*Je précise qu'il y a déjà eu, au Conseil d'État, un débat qui a porté sur les outils potentiels de défense européenne et de politique étrangère<sup>376</sup>. Nous avons connu des progrès importants sous l'impulsion de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini. Rappelons d'ailleurs que la Communauté économique européenne avait pour ambition de créer une Communauté européenne de défense (CED) dès 1954 – projet rejeté par le Parlement français.*

---

*Antonio Vitorino*

*Lorsque Georges W. Bush a été élu Président des États-Unis, en janvier 2001, nous pensions que nous allions assister à une moindre intervention des États-Unis dans les conflits mondiaux, et qu'ainsi l'Union européenne serait en mesure de développer plus en profondeur sa politique commune de défense – nous ne savions pas alors que les attentats du 11 septembre 2001 bouleverseraient complètement la politique étrangère américaine. Aujourd'hui, au regard des déclarations du Président Trump<sup>377</sup>, nous avons une nouvelle fois l'opportunité de montrer que nous sommes capables de nous défendre par nos propres moyens.*

---

*Question du public*

*Que peut-être la démocratie européenne lorsque le citoyen européen manque drastiquement d'éducation à l'Europe ?*

---

*Jan Pieter Hendrik Donner*

*Je rappelle que le programme Erasmus connaît, encore aujourd'hui, un très grand succès et fait partie des programmes européens les plus réussis. Au Royaume-Uni, les jeunes qui ont pu bénéficier de ce programme d'échange et d'une éducation européenne sont ceux qui se sont le plus opposés au Brexit. Quel dommage que l'avenir de ce pays soit d'ailleurs décidé par une ancienne génération de dirigeants, dont je fais partie, qui n'a pas connu cette ouverture.*

---

*Question du public*

*La devise de l'Union européenne prétend que nous sommes « unis dans la diversité ». Or, si un français n'envisage pas le fédéralisme de la même manière qu'un allemand, à quoi peut ressembler cette union ? Pourquoi ne pas créer une deuxième chambre au Parlement européen pour ressembler aux vingt-quatre*

---

376 Référence à la cinquième conférence du présent cycle intitulée : « Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ? », in Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe - Tome 1*, coll. Droits et Débats n° 21, éd. La documentation Française, Paris, 2017, pp. 189-233.

377 Notamment ses déclarations relatives au rôle de l'OTAN aujourd'hui.

*États membres qui fonctionnent sur ce modèle ? Pourquoi ne pas non plus confier l'initiative législative uniquement au Conseil de l'Union et au Parlement pour renforcer le caractère démocratique de l'Union ?*

---

*Michel Barnier*

*Je précise que toutes les questions que vous évoquez ne peuvent être tranchées qu'à l'unanimité.*

---

*Sylvie Goulard*

*Députée européenne,*

***invitée à répondre par M. Barnier***

*Le Parlement européen n'est pas une structure comme nous l'entendons au sens de Montesquieu<sup>378</sup> : il n'est pas bicaméral mais contrôle la Commission européenne de manière relativement poussée, il peut renverser la Commission et il dispose de pouvoirs législatifs importants. De plus, le Conseil de l'Union européenne constitue en réalité une deuxième chambre en matière législative.*

*En revanche, deux béances existent : le Parlement européen ne dispose pas de pouvoirs budgétaires suffisants et le Conseil européen a vu son rôle se renforcer considérablement pendant la crise de la zone euro, alors que celui-ci n'était pas prévu par les traités. Ce rôle, utile dans l'urgence, ne peut pas durablement se développer dans le cadre institutionnel européen actuel. En effet, cela aboutirait à ce que des chefs d'État et de gouvernement, élus dans une partie du tout seulement, aient un droit de regard sur l'ensemble des politiques. Mme Merkel est parfaitement légitime en Allemagne, mais n'a jamais été élue pour décider du destin de la Grèce.*

*Nous devons trancher des questions qui relèvent de choix qui n'ont jamais été débattus sur ce que doit être le Parlement européen, mais aussi des questions qui doivent être réglées lors de la prochaine réforme institutionnelle, qui ne pourra être faite avec succès que si nous rétablissons en amont, avec pragmatisme, une plus grande confiance entre les partenaires.*

---

*Antonio Vitorino*

*Il faut savoir de quel type de chambre nous parlons. Dans un système fédéral, une deuxième chambre peut être plus ou moins équilibrée – les États-Unis et l'Allemagne sont très différents de ce point de vue. Quelle serait alors la composition de cette deuxième chambre ? Remplacerait-elle le Conseil de l'Union européenne ? Il s'agit, certes, d'un débat intéressant, mais pas selon moi d'une priorité. Une réforme de la Commission pourrait aussi s'envisager. Nous devrions en réduire la taille car une Commission à vingt-huit n'est pas suffisamment efficace.*

---

<sup>378</sup> « Le corps législatif (...) étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher », Montesquieu (1689-1755), *De l'esprit des lois* (1748), Livre XI, Chapitre 6.

---

### *Question du public*

*Nous avons tous été témoins durant ce colloque de l'ensemble des problèmes qui se posent à l'Union européenne. Envisagez-vous, une fois la question du Brexit traitée, de proposer une nouvelle convention ?*

---

*Michel Barnier*

*Il s'agit là d'une idée intéressante, à condition que nous ayons des propositions concrètes à formuler. Cette nouvelle convention aurait un impact plus important aujourd'hui grâce à Internet et aux réseaux sociaux.*

---

*Jan Pieter Hendrik Donner*

*Je suis tout à fait d'accord avec cette idée, mais il faut d'abord réussir à identifier le but de cette convention. Repenser le contrat social européen ne signifie pas réfléchir au seul domaine social, mais à ce que nous voulons accomplir ensemble.*

---

*Antonio Vitorino*

*Il est certain que toute modification majeure des traités devra passer par une convention. Cependant, je m'interroge sur l'après-convention, c'est-à-dire au sort qui sera réservé à cette réforme lors des référendums nationaux. Personnellement, je n'appellerai à une nouvelle convention que si je suis sûr d'avoir des chances réelles d'obtenir un accord sur les points essentiels de la réforme.*

---

*Jan Pieter Hendrik Donner*

*Il existe une solution pour que les résultats des référendums ne soient pas négatifs, cette fois, en prenant exemple sur un événement historique : au commencement de l'occupation française des Pays-Bas, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>379</sup>, la nouvelle constitution devait être adoptée par référendum ; après deux essais infructueux, une nouvelle règle a été introduite : tous les abstentionnistes sont déclarés en faveur du projet et sont comptabilisés comme des votes « pour ». L'introduction d'une telle règle dans le cadre des élections européennes résoudra définitivement le problème !*

---

### *Question du public*

*Que pensez-vous de la place du juge européen dans la démocratie européenne ?*

---

379 La Convention française déclare la guerre aux Provinces unies en 1793.

---

*Jan Pieter Hendrik Donner*

*Le juge européen a eu une place prépondérante dans la construction de l'Union et de sa démocratie. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est une institution indispensable pour garantir la légitimité de l'Union européenne encore aujourd'hui, sachant que le juge nous guide dans la définition du projet européen à long terme. Un juge ne peut pas trancher des questions d'ordre politique, mais il peut faire consensus sur des questions d'ordre juridique qui nous permettent d'avancer.*

---

*Question du public*

*Nous entendons souvent dire que « construire l'Union européenne revient à faire comme sur un vélo : il faut continuer à pédaler pour éviter de tomber ». Or, du point de vue de la démocratie, nous nous attachons trop à la mécanique – ouverture, transparence, procédure – sans regarder où nous voulons aller. Avant de réviser les traités, les procédures et les institutions, sommes-nous avant tout capables de clarifier le projet européen ?*

---

*Michel Barnier*

*Vous évoquez là quelque chose en lequel je crois profondément. Une convention aujourd'hui ne devrait pas porter sur la mécanique ou sur le moteur de l'Union, mais plutôt sur les projets que nous souhaitons accomplir ensemble sur le long terme. Nous avons trop parlé d'institutions et pas assez de sujets de fond – l'investissement, les frontières, la défense par exemple.*

---

*Jan Pieter Hendrik Donner*

*Clarifier le projet européen est indispensable, surtout si nous souhaitons avancer dans le projet de défense européenne commune. Lorsque la sécurité de l'Europe est en jeu nous ne pouvons pas continuer à être freinés par des procédures décisionnelles laborieuses.*

---

*Sylvie Goulard*

*Députée européenne,*

***invitée à répondre par M. Barnier***

*Une nouvelle convention va se révéler nécessaire à l'avenir. Personnellement, j'insisterai sur le fond et la nécessité de restaurer la confiance des citoyens, à la fois au sein de la zone euro entre les pays du nord et du sud, mais également entre les pays de l'est et de l'ouest pour les questions de libertés publiques et de protection des valeurs fondamentales.*

---

*Antonio Vitorino*

*Avant toute réforme, il est indispensable de savoir ce que nous souhaitons accomplir ensemble. Cela est d'autant plus important que, comme le dit justement Mme Goulard, nous traversons actuellement une période de forte défiance. Pour ce faire, la France et l'Allemagne doivent absolument trouver le moyen de s'entendre sur un plus grand nombre de sujets.*

---

*Michel Barnier*

*Nous évoquons là le cas d'une convention européenne, mais nous pourrions aussi commencer par adopter des conventions relatives à l'Europe au niveau national. Cela peut s'envisager en France après l'élection du prochain Président de la République en mai 2017 : pourquoi ne pas interroger les Français sur ce que devrait être, selon eux, le projet européen ? Je parle ici d'une stratégie inclusive, sollicitant l'avis des syndicats, des collectivités locales, des églises et de toutes les autres composantes de l'opinion publique.*

*Cette réflexion me permet de revenir sur la très juste remarque du président Monti : il ne faut pas confondre le vote nationaliste et le sentiment populaire qui, lui, exprime des angoisses, des colères et que les démagogues reprennent à leur compte. Je repense à une maxime prononcée par le Général de Gaulle : « Il faut combattre la démagogie par la démocratie ».*

---

*Mario Monti*

*En tant que citoyens européens, nous avons le devoir de reconquérir l'Europe. Selon moi, les responsables politiques nationaux volent cette Union européenne que leurs prédécesseurs ont bâtie pour nous.*

*Dès lors, nous devons sensibiliser nos concitoyens aux conséquences réelles qu'aurait une disparition de l'Union européenne. Nous devrions trouver le moyen d'augmenter le coût politique pour les gouvernements de détruire l'Union – tant aujourd'hui les dirigeants sont encouragés par les citoyens dans la voie d'un rejet de l'Union européenne.*

*Nous ne pourrions plus continuer à bénéficier des avantages qu'offre l'Union européenne si nous ne devenons pas plus fermes envers les responsables politiques qui ne défendent pas cet avenir commun.*

*À nous de les convaincre, et à nous de nous en convaincre.*

---

**Michel Barnier**

*Négociateur en chef chargé de la conduite des négociations de l'Union  
européenne avec le Royaume-Uni,*  
**modérateur de la conférence**

Je remercie très vivement nos trois intervenants d'avoir été présents à cette conférence et de nous avoir livré leurs réflexions sur un sujet aussi important pour l'avenir de la construction européenne. Merci également au public pour son écoute attentive et ses nombreuses questions.





# Quels droits pour les citoyens européens ?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	195
Biographie des intervenants .....	205
Actes.....	207
Échanges avec la salle .....	229



# Présentation du thème de la conférence

---

La citoyenneté est indissociable de l'appartenance à une communauté politique. Dans l'Antiquité, le citoyen est celui qui jouit du droit de cité et à qui incombe des devoirs civiques, au premier rang desquels la participation à la vie de la cité et à sa défense. Inspirée des Lumières, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pose les fondements modernes de la citoyenneté en lui donnant une portée universelle. La citoyenneté est désormais liée à l'appartenance à la nation, dans laquelle réside le principe de toute souveraineté<sup>380</sup> et dont les citoyens jouissent des mêmes droits civils et politiques.

Au cœur de la construction européenne, il y a l'ambition de créer une communauté politique dans laquelle tous les citoyens européens partagent les mêmes valeurs et jouissent des mêmes droits. Sans remettre en cause le lien primordial entre l'accès à la citoyenneté et l'appartenance à la nation, le nouvel ordre juridique communautaire fonde une citoyenneté européenne additionnelle à la citoyenneté nationale.

Au fur et à mesure des développements de la construction européenne, l'extension des droits reconnus aux ressortissants des États membres a conduit à l'affirmation d'une Europe des citoyens (1). Symbole de l'intégration communautaire, la citoyenneté européenne ne suffit cependant pas à remédier au déficit démocratique de l'Union ou à fonder une communauté politique (2).

## **1. - Au fur et à mesure des développements de la construction européenne, l'extension des droits reconnus aux ressortissants des États membres a conduit à l'affirmation d'une Europe des citoyens.**

La création en 1957 de la Communauté économique européenne (CEE), afin de favoriser « *une union toujours plus étroite entre les peuples européens* »<sup>381</sup>, pose les fondements d'un espace régi par des règles communes applicables aux ressortissants des États membres. En ce sens, même s'il n'est fait aucune référence aux citoyens européens dans le texte du traité de Rome, la vision des pères fondateurs contient en germe un élargissement de la conception classique de la citoyenneté définie par l'appartenance à la nation<sup>382</sup>. La Cour de justice des communautés européennes<sup>383</sup> en tire très tôt les conséquences logiques. Dès

---

380 « *Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, article 3).

381 « (...) *Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens (...)* » (préambule du traité de Rome du 25 mars 1957).

382 M.-J. Garot, *La citoyenneté de l'Union européenne*, éd. L'Harmattan, Paris, 1999.

383 Dénommée Cour de justice de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009.

1963, dans l'arrêt *Van Gend & Loos*<sup>384</sup>, elle affirme que les traités communautaires fondent un « *nouvel ordre juridique international* », et que les citoyens européens étant directement et individuellement concernés par les normes communautaires sont fondés à s'en prévaloir devant les juges. La Cour de Luxembourg a, en outre, estimé que le droit de recours ouvert aux citoyens européens était utile à la bonne application du droit communautaire car la « *vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits* » conforte le contrôle exercé par les institutions communautaires<sup>385</sup>.

Le « droit au juge » a ainsi pour conséquence de créer une dynamique qui échappe aux États, dans la mesure où la jurisprudence communautaire précise et enrichit en permanence le contenu des droits ouverts aux citoyens européens par les traités. Cette interactivité entre les justiciables et le juge communautaire est essentielle, car elle garantit l'effectivité des droits des citoyens européens. Ainsi, l'interprétation très libérale du principe d'interdiction des discriminations<sup>386</sup> donne toute sa force à la communauté de droit qu'est l'espace européen. De même, en affirmant l'effet direct du droit communautaire, la Cour a permis aux particuliers de l'invoquer devant les juridictions nationales et de se prévaloir d'un grand nombre de droits individuels qui n'avaient pas été explicitement prévus par les traités.

L'ensemble de la législation qui accompagne les politiques communautaires est donc source de droits et d'obligations pour les ressortissants européens. Le citoyen est ainsi détenteur de droits qui le protègent dans sa vie quotidienne ou professionnelle au sein de l'espace européen. Certains de ces droits ne sont d'ailleurs pas réservés aux ressortissants des États membres : ils peuvent être ouverts aux résidents<sup>387</sup> ou même à tous<sup>388</sup>. De même, l'espace qui est régi par ces droits est variable selon les conventions qui lient l'Europe aux États tiers. Ainsi, les dispositions concernant le droit à la libre circulation et au séjour s'appliquent aussi aux ressortissants d'États qui n'appartiennent pas à l'Union<sup>389</sup>.

Dans un autre domaine, toutes les dispositions prises pour encourager les échanges universitaires et la reconnaissance des diplômes et des qualifications à l'intérieur de l'espace européen sont ouvertes à tous les pays signataires de la convention culturelle du Conseil de l'Europe<sup>390</sup>.

384 CJCE, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, aff. 26/62 ; CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64 ; CJCE, 1<sup>er</sup> décembre 1965, *Schwarze*, aff. C-16/65 [uniformité de l'application et de l'interprétation du droit de l'Union] ; CJCE, 14 novembre 1985, *Neumann*, aff. C-299/84 [procédure préjudicielle, article 267 du TFUE].

385 O. Costa, « La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne », in *Revue française de science politique*, n° 6, 2001, pp. 881-902.

386 « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations » (TFUE, article 18).

387 Tels les droits d'accès aux documents, de saisine du médiateur et de pétition.

388 Tel le droit à la bonne administration.

389 Cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe - Tome 1*, éd. La documentation Française, Paris, 2017 ; quatrième conférence : « L'Europe des frontières : enjeux et défis », pp.145-187. Quatre pays non européens font partie de l'espace Schengen : l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Lichtenstein.

390 La Convention culturelle européenne a été signée à Paris le 19 décembre 1954. Voir également dans le présent ouvrage la septième conférence intitulée « Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ? ».

À l'inverse, en raison de clauses d'exemptions obtenues par les États, on compte nombre d'exceptions comme, par exemple, les contrôles aux frontières abolis dans l'espace Schengen mais maintenus au Royaume-Uni ou en Irlande<sup>391</sup>.

À des degrés divers, les droits ayant des répercussions sur la vie quotidienne des citoyens européens contribuent à créer un sentiment d'appartenance à une communauté. Et, réciproquement, les contraintes liées aux obligations qui en résultent peuvent faire naître des tensions, voire des oppositions pouvant aller jusqu'à la volonté de quitter l'Union européenne. Ainsi, au cœur du débat sur le *Brexit*, il y avait l'exigence britannique de pouvoir déroger aux règles du marché unique afin que les migrants communautaires installés en Grande-Bretagne ne puissent pas bénéficier des mêmes avantages sociaux que les Britanniques<sup>392</sup>. Et si l'Union ne pouvait pas faire droit à cette demande, c'est bien parce qu'une telle concession aurait conduit à remettre en cause l'égalité des droits des citoyens européens et donc à détricoter le pacte implicite qui fonde la construction européenne<sup>393</sup>.

Dans leur vie quotidienne, les habitants de l'Union exercent le plus souvent leurs droits de citoyens européens sans en avoir pleinement conscience<sup>394</sup>. Ainsi, la possibilité offerte aux citoyens de l'Union de se déplacer avec les membres de leur famille sans aucune barrière dans toute l'Europe est devenue tellement usitée qu'on en oublie presque qu'elle est la conséquence du droit de circuler et de séjourner librement<sup>395</sup>.

Une abondante jurisprudence, intégrée dans la législation communautaire, a précisé la portée de ce principe fondamental de l'Union européenne<sup>396</sup>, pour garantir notamment l'égal accès des travailleurs européens au marché de l'emploi ou encore préciser les conditions dans lesquelles les citoyens européens peuvent bénéficier des prestations sociales dans leur pays de résidence.

---

391 Cf. Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe - Tome 1*, éd. La documentation Française, Paris, 2017 ; quatrième conférence : « L'Europe des frontières : enjeux et défis », pp.145-187.

392 Cf. trois arrêts qui viennent préciser les droits des travailleurs dans l'Union européenne : CJUE, 10 mars 2011, *Tanja Borger c. Tiroler Gebietskrankenkasse*, aff. C-516/09 ; CJUE, 10 mars 2011, *Deutsche Lufthansa AG c. Gertraud Kumpan*, aff. C-109/09 ; CJUE, 10 mars 2011, *Maurits Casteels c. British Airways plc*, aff. C-379/09.

393 Conseil d'État, *Entretiens sur l'Europe - Tome 1*, deuxième conférence : « Quelles institutions pour l'Europe de demain ? », éd. La documentation Française, Paris, 2017, pp. 59-100.

394 N. Moussis, « La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2000, p. 153.

395 « 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour son application. 2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1. Il statue conformément à la procédure législative ordinaire. 3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen » (TFUE, article 21).

396 Directive n° 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.



Des dispositions ont également été prises afin de limiter les abus du droit à la libre circulation, par exemple pour lutter contre les mariages de complaisance<sup>397</sup>.

Néanmoins, l'empilement de droits divers donnés aux citoyens européens, dont la portée est d'ailleurs souvent méconnue, ne suffit pas à créer un sentiment d'appartenance à une communauté. Pour l'enracinement et la pérennité du projet européen, il est essentiel de créer des symboles et des réalités perceptibles par tous afin de permettre aux ressortissants de l'Union de s'identifier consciemment comme citoyens européens. La création du drapeau et de l'hymne de l'Union<sup>398</sup>, du passeport unique européen<sup>399</sup>, de la journée de l'Europe<sup>400</sup>, sont autant d'initiatives qui procèdent de la volonté politique de rendre l'Europe plus visible pour les citoyens.

Dans un tout autre domaine, la décision créant le programme Erasmus visant à encourager la mobilité étudiante en Europe, qui fixait parmi ses objectifs celui de « consolider le concept d'une Europe des citoyens »<sup>401</sup>, a beaucoup contribué depuis sa création en 1987 à populariser l'Union dans les milieux étudiants.

Les transferts à l'Union d'attributs essentiels de la souveraineté ont représenté un tournant majeur. À la suite de la création de l'espace Schengen, la suppression des postes frontières traditionnels remplacés par de simples panneaux indicateurs accueillant le visiteur dans un autre État de la Communauté a ainsi été un signe visible par tous de l'inscription de la construction européenne dans l'espace. De même, le transfert à l'Union de la monnaie avec la création de l'euro a fait beaucoup progresser, dans les États membres de la zone euro, la conscience d'appartenir à une communauté économique et politique. D'ailleurs, la force de ces symboles est telle qu'ils ont suscité de très fortes résistances, et ces acquis ne sont pas irréversibles comme en témoigne la remise en cause du dispositif Schengen et de l'euro par des courants politiques puissants en Europe.

Il ne suffit donc pas d'empiler des droits et de créer des symboles pour forger une citoyenneté européenne. Logiquement, le transfert à l'Union d'attributs essentiels de la souveraineté nécessite de renforcer la légitimité démocratique des décisions communautaires en donnant des droits politiques aux citoyens européens. À la suite de son inscription dans le traité de Maastricht, en 1992, la citoyenneté européenne devient l'étendard de l'ambition de bâtir une communauté politique.

---

397 Cf. par exemple, Communication de la Commission au Parlement et au Conseil « Aider les autorités nationales à réprimer les abus du droit à la libre circulation : manuel relatif aux mariages de complaisance entre des citoyens de l'Union et des ressortissants de pays tiers, dans le cadre de la législation de l'UE concernant la libre circulation des citoyens de l'Union », COM/2014/0604 final.

398 Le drapeau de l'Union, créé par le Conseil de l'Europe en 1955, devient l'emblème officiel des institutions européennes en juin 1985. L'hymne européen a été adopté en 1970 par le Conseil de l'Europe. Cf. J. Pertek, « Citoyenneté de l'Union », in *Jurisclasseur*, fascicule 28, 6 février 2013.

399 Délivré à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985.

400 Chaque année, le 9 mai, la journée de l'Europe célèbre la paix et l'unité en Europe. Il s'agit de la date anniversaire de la « déclaration Schuman ».

401 CJUE, 18 juillet 2013, *Laurence Prinz c. Region Hannover et Philipp Seeberger c. Studentenwerk Heidelberg*, aff. jointes C-523/11 et C-585/11.



## 2. - Symbole de l'intégration communautaire, la citoyenneté européenne ne suffit cependant pas à remédier au déficit démocratique de l'Union ou à fonder une communauté politique.

La citoyenneté de l'Union découle de la citoyenneté nationale à laquelle elle se superpose. Aux termes de l'article 9 du TUE<sup>402</sup> et de l'article 20 du TFUE<sup>403</sup>, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre, laquelle étant acquise selon les règles propres à chaque État. La citoyenneté européenne est donc une citoyenneté de superposition ou une citoyenneté additionnelle<sup>404</sup>, qui entraîne une série de droits spécifiques.

Une étape décisive a été franchie dès 1979 avec la première élection du Parlement européen au suffrage universel : depuis cette date, les citoyens européens élisent directement leurs représentants<sup>405</sup> ; et même si l'élection se tient dans un cadre national ils deviennent acteurs de la construction européenne. La consécration en 1992 par le traité de Maastricht du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections locales<sup>406</sup> introduit une rupture symbolique dans le lien entre nationalité et citoyenneté politique. L'adoption de cette innovation majeure, qui concerne l'ordre juridique national et la vie démocratique de chacun des États membres, a d'ailleurs entraîné des débats passionnés. En France, elle a nécessité une révision constitutionnelle<sup>407</sup>, qui a abouti à insérer dans la Constitution un nouveau titre XV relatif à l'Union européenne<sup>408</sup>. Les citoyens européens se sont

402 Selon l'article 9 du TUE : Dans toutes ses activités l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

403 « Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres prennent les dispositions nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale et après consultation du Parlement européen, peut adopter des directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter cette protection » (TFUE, article 20).

404 C. Withol de Wenden, *La citoyenneté européenne*, éd. Presses de Sciences Po, Paris, 1997, pp. 51-67.

405 « 2. Sans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient » (TFUE, article 22 al. 2).

406 « 1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient » (TFUE, article 22 al. 1).

407 CC, décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, et loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

408 « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article » (Constitution du 4 octobre 1958, titre XV, article 88-3).



vus également attribuer un droit de pétition devant le Parlement européen<sup>409</sup>. Le chapitre V de la Charte des droits fondamentaux, adoptée dans sa version définitive par les présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne le 12 décembre 2007<sup>410</sup>, intitulé « citoyenneté », a ajouté le droit à une bonne administration défini de façon très circonstanciée<sup>411</sup>, le droit d'accès à l'ensemble des documents des institutions européennes<sup>412</sup>, le droit de s'adresser au médiateur européen<sup>413</sup> et le droit à la protection diplomatique et consulaire sur tout le territoire de l'Union<sup>414</sup>.

La CJUE a très rapidement pris en compte les conséquences de la création de la citoyenneté de l'Union, jusqu'à affirmer « *que le statut de citoyen de l'union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres* »<sup>415</sup>. Plus récemment, le traité de Lisbonne a affirmé le droit de tout citoyen à participer

---

409 « (...) d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue » (TFUE, article 21) ;

« Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 227 » (TFUE, article 24 al. 2) ;

« Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement » (TFUE, article 227).

410 « 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. (...) » (TUE, article 6).

411 « 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment : le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires; l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. 3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres. 4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue » (Charte européenne des droits fondamentaux, article 41 - Droit à une bonne administration).

412 « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission » (Charte européenne des droits fondamentaux, article 42).

413 « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles » (Charte européenne des droits fondamentaux, article 43).

414 « Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État » (Charte européenne des droits fondamentaux, article 46).

415 CJUE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99, paragr. 31.





à la vie démocratique de l'Union<sup>416</sup>. Surtout, il a élargi le rôle politique des citoyens en leur reconnaissant une nouvelle prérogative qu'ils peuvent exercer directement : le droit d'initiative citoyenne<sup>417</sup>. Les citoyens acquièrent ainsi le droit d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition législative appropriée au Parlement européen et au Conseil européen sur un sujet particulier<sup>418</sup>. La démocratie représentative s'enrichit ainsi d'une dimension participative<sup>419</sup>.

Mais, si au fil des textes le citoyen européen est ainsi devenu électeur et citoyen actif, il reste à mesurer quel usage il fait des droits qui lui ont été conférés par les traités successifs. Il faut d'abord observer que la citoyenneté européenne est dépourvue de devoirs apparents. Certes, il est fait référence aux *devoirs* des citoyens de l'Union dans les traités<sup>420</sup>, mais il n'en est tiré aucune conséquence concrète... Il est en effet difficile d'identifier des devoirs qui puissent être attachés à la citoyenneté européenne. Ainsi, par exemple, le devoir de défendre sa patrie peut difficilement trouver un équivalent dans le cadre de l'Union. Il y a là une lacune révélatrice : une citoyenneté européenne qui se définit uniquement par les droits qu'elle confère à son détenteur n'encourage guère le civisme européen. Autre signe préoccupant : la baisse continue de la participation électorale lors des élections européennes, élections qui constituent pourtant un rendez-vous majeur où les citoyens peuvent exprimer leurs préférences sur les orientations de l'Union.

---

416 « 1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. 2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. 3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. 4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union » (TUE, article 10).

417 « 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées. 4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TUE, article 11).

418 Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

419 Cf. dans le présent ouvrage la dixième conférence intitulée : « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? », présentation de la conférence, partie 2.

420 « (...) 2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres : a) le droit de circuler et de séjourner librement (...); b) le droit de vote et d'éligibilité (...); c) le droit de bénéficier (...) de la protection des autorités diplomatiques et consulaires (...); d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union (...). Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités (...) » (TFUE, article 20) ; « (...) La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures » (Préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux, al. 6).



En 1979, la participation au sein des neuf États membres qui constituaient alors la Communauté était de 62 %. Depuis, le taux de participation moyen n'a cessé de baisser pour atteindre son taux le plus bas en 2014 avec 42,5 %, même s'il faut noter que la participation moyenne pour les neuf pays qui avaient participé au scrutin de 1979 était de 56 % contre 33,5 % pour les treize derniers arrivants. Notons également que, quels que soient les pays, le niveau de participation aux élections nationales est toujours nettement supérieur à celui enregistré pour les élections européennes<sup>421</sup>, ce qui conduit souvent les commentateurs à les qualifier d'élections de « second ordre ».

Certes la participation aux référendums sur l'intégration européenne<sup>422</sup> est nettement supérieure, mais, d'une part, les référendums se tiennent dans un cadre national et, d'autre part, ils se sont traduits à six reprises par des rejets<sup>423</sup> reflétant une montée de l'eurosepticisme. Pour ce qui concerne l'usage du droit de vote et d'éligibilité des citoyens migrants intra-Union européenne, seule une minorité en fait usage. Les citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants représentent moins de 2 % de la population électorale européenne et, en son sein, seuls 15 % sont des électeurs communautaires effectivement inscrits<sup>424</sup>. De même, seuls 6 % des quelques quatre millions trois cent mille électeurs concernés se sont inscrits dans leur pays de résidence pour voter aux élections européennes de 1994, et 9 % à celles de 1999.

Enfin, le bilan des instruments de démocratie participative (droit de pétition, recours au médiateur européen et initiative citoyenne européenne) reste globalement modeste. De surcroît, il semble plutôt s'agir d'un mode d'expression élitiste utilisé par des citoyens « politisés » et dotés d'un certain capital culturel, social ou financier<sup>425</sup>. Force est donc de constater que malgré des acquis positifs, la citoyenneté européenne n'a pas vraiment permis de remédier au déficit démocratique de l'Union.

L'évolution des perceptions de l'Union développées par les citoyens européens confirme ce diagnostic en demi-teinte. Certes, l'eurobaromètre mis en place par la Commission européenne depuis 1973 pour mesurer le soutien à l'Union montre que les citoyens se montrent, sur la longue durée, en moyenne majoritairement favorables à l'Union<sup>426</sup>. Mais, d'une part, depuis la difficile ratification du traité de Maastricht, l'on observe une sensible érosion de ce soutien qui s'est accélérée avec la crise économique et financière de 2008 et, d'autre part, l'on observe de très fortes variations selon des paramètres sociologiques, politiques ou nationaux.

---

421 Collectif d'auteurs, R. Dehousse (dir.), *L'Union européenne*, éd. La documentation Française (4<sup>e</sup> éd.), Paris, 2014, notice 7 : « Les citoyens et l'Europe, : modes d'expression et perceptions », p. 85.

422 S. Strudel, « dixième conférence dans le présent ouvrage, intitulée : « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? » ».

423 Rejets par le Danemark du traité de Maastricht, par l'Irlande du traité de Nice, par la Suède de l'euro, par la France et la Hollande du traité constitutionnel et par l'Irlande du traité de Lisbonne.

424 S. Strudel, « Citoyenneté européenne », in P. Perrineau, D. Réyné (dir.), *Dictionnaire du vote*, éd. PUF, Paris, 2001.

425 Collectif d'auteurs, P. Magnette (dir.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*, éd. de boeck, Bruxelles, 1997.

426 Eurobaromètres sur le soutien à l'Union européenne depuis 1973.



Il ne faut cependant pas dresser un tableau trop sombre, car le sentiment d'appartenance à l'Union européenne reste très majoritaire. C'est ainsi qu'en janvier 2014 deux tiers des personnes interrogées déclaraient se sentir « citoyens de l'Union européenne » avec, là encore, de forts écarts nationaux. Mais seuls quatre Européens sur dix estiment que leur voix compte en Europe, ce qui renvoie au constat des limites de la démocratie européenne dont la complexité déroutent les citoyens<sup>427</sup>. Au final, la citoyenneté européenne ne peut pas, à elle seule, suffire à fonder une communauté politique : le degré d'identification à l'Europe reste faible et le sentiment d'appartenance à la nation demeure premier<sup>428</sup>.

La question est d'autant plus complexe que les identités nationales et européennes s'emboîtent ; depuis plus de vingt ans, le pourcentage de personnes interrogées qui se déclarent seulement européennes n'a jamais atteint 5 %, alors qu'un peu moins de 40 % se sentent uniquement nationaux, la majorité se déclarant nationaux et européens. *In fine*, la question posée est donc bien de bâtir une « citoyenneté commune » à partir d'identités nationales différentes. Ceci signifie que la citoyenneté européenne ne peut pas se construire sur le modèle historique de la citoyenneté nationale, indissociable de la construction des États-nations. Elle doit se fonder sur un *héritage commun des peuples* qui composent l'Union européenne. Il est donc essentiel de l'enraciner dans la transmission d'une histoire et d'une civilisation. L'enracinement de la citoyenneté européenne passe ainsi par l'école et la culture, un chantier qui, pour l'essentiel, reste à ouvrir.

L'extension continue des droits des citoyens européens, qui résulte à la fois des traités et de la jurisprudence, est un phénomène remarquable qui singularise la construction communautaire. Même s'ils sont souvent méconnus par les citoyens européens eux-mêmes, ces droits fondent un ordre juridique original. À partir de cette « Europe des citoyens », qui garantit à tous les habitants de l'Union qu'ils ont les mêmes droits, s'édifie progressivement une citoyenneté européenne qui se superpose à la citoyenneté nationale.

Cette « inter-citoyenneté fédérative »<sup>429</sup> est un élément essentiel de la dynamique communautaire et une réponse originale aux défis auxquels la mondialisation confronte les États-nations pour faire vivre les idéaux démocratiques<sup>430</sup>. Néanmoins, force est de constater que la citoyenneté européenne, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne suffit pas à combler le déficit démocratique de l'Union et/ou à créer un patriotisme européen. Il est vrai que la citoyenneté de l'Union n'existe que depuis un quart de siècle, un temps trop court pour enraciner la démocratie européenne dans des États-nations pluriséculaires légitimement attachés à leurs identités linguistique, culturelle, sociale et politique<sup>431</sup>.

---

427 Cf. dixième conférence dans le présent ouvrage, intitulée : « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? ».

428 S. Duchesne, « L'identité européenne : entre science politique et science fiction », in *Politique européenne*, 2010.

429 O. Beaud, *Théorie de la fédération*, éd. Léviathan, Paris, 2007.

430 M. Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, éd. Gallimard, Paris, 2002.

431 À titre de comparaison, aux États-Unis la citoyenneté fédérale n'a été acquise qu'en 1868 avec l'adoption du XIV<sup>e</sup> amendement à l'issue de la guerre de Sécession.





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État*

Diplômée de Sciences Po et ancienne élève de l'École nationale d'administration, Maryvonne de Saint Pulgent est présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État depuis le 30 avril 2014. Conseillère au tribunal administratif de Paris en 1976, elle est nommée rapporteur à la Cour des comptes en 1980, puis maître des requêtes au Conseil d'État en 1986. Commissaire du Gouvernement de 1987 à 1993, elle est nommée présidente de la 8<sup>e</sup> sous-section du contentieux en 2001. En 2003, elle rejoint la section de l'intérieur. Maryvonne de Saint Pulgent a été directrice du patrimoine au ministère de la culture et de la francophonie et présidente de la caisse nationale des monuments historiques et des sites (1993-1997) et présidente de la Maison de l'histoire de France (2012). Depuis 2007, elle préside le comité d'histoire du ministère de la culture. Elle est également membre du collège de l'Autorité de régulation de la presse et présidente des conseils d'administration du Théâtre national de l'Opéra Comique et de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.

## Les intervenants

### **Emily O'Reilly**

*Médiatrice européenne*

Emily O'Reilly est titulaire d'une licence en langues et littérature européennes de l'*University College* de Dublin (1979) et d'un diplôme d'études supérieures en éducation du *Trinity College* de Dublin (1980). En 2008, l'université nationale d'Irlande lui a attribué un doctorat honorifique en droit pour son action pour la promotion des droits de l'homme tout au long de sa carrière et, en 2014, l'*University College* de Dublin lui a conféré et un second doctorat honorifique en droit. Auteur et journaliste, Emily O'Reilly est nommée au poste de médiateur en Irlande et commissaire à l'information en 2003 et commissaire à l'information environnementale en 2007. Emily O'Reilly est médiatrice européenne depuis 2013. Elle est, par ailleurs, membre de la Fondation Nieman pour le journalisme de l'université de Harvard. Emily O'Reilly est l'auteur de plusieurs ouvrages et a, au cours de sa carrière journalistique, été distinguée par le prix « journaliste de l'année » et le prix « femme journaliste de l'année ».



## **Sylvie Goulard**

*Députée européenne*

Sylvie Goulard est licenciée en droit de l'université d'Aix en Provence, ancienne élève de Sciences Po et de l'École nationale d'administration (1989). Elle commence sa carrière à la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères (1989-1993), puis accomplit une mobilité au Conseil d'État (1993-1996). En 1996, elle retourne au ministère des affaires étrangères en qualité de chargée de mission au Centre d'analyse et de prévision (1996-1999). Chercheur au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po de 1999 à 2001, elle devient membre du groupe des conseillers politiques du président de la Commission européenne Romano Prodi (2001-2004). Elle est élue à la présidence du Mouvement européen France en 2006, réélue en 2008. Députée européenne (ALDE) en 2009, réélue en mai 2014, Sylvie Goulard est actuellement membre de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) et membre suppléante de la commission des affaires constitutionnelles (AFCO). Elle est, en outre, présidente de l'intergroupe de lutte contre la pauvreté en défense des droits de l'homme. Sylvie Goulard est l'auteure de plusieurs ouvrages sur l'Europe parmi lesquels : *De la démocratie en Europe*, coécrit avec Mario Monti (éd. Flammarion, 2012) ; *Europe : amour ou chambre à part ?* (éd. Flammarion, 2013) ; *Goodbye Europe* (éd. Flammarion, 2016) ; *L'Europe pour les Nuls*, (éd. First, 3<sup>e</sup> édition 2014).

## **Bernard Guetta**

*Journaliste*

Diplômé du Centre de formation des journalistes (CFJ), Bernard Guetta a été journaliste à l'hebdomadaire *Le Nouvel observateur* (1970-1979), correspondant du quotidien *Le Monde* à Vienne (Autriche) (1979-1980), à Varsovie (Pologne) (1980-1983), à Washington (États-Unis) (1983-1987), à Moscou (Russie, ex-URSS) (1988-1990), directeur de la rédaction de *l'Expansion* (1990-1992), éditorialiste au *Nouvel Economiste* (1994-1996), directeur de la rédaction du *Nouvel observateur* (1996-1999), éditorialiste à *l'Express* (1999-2006), au *Temps* (1998-2009) et à *Libération* (2008-2015). Il est chroniqueur à *France Inter* (Géopolitique depuis 1991). Collaborateur régulier de *la Repubblica*, Bernard Guetta est l'auteur de nombreux ouvrages parmi lesquels : *Le Monde est mon métier*, avec Jean Lacouture (éd. Grasset 2007) ; *L'An I des révolutions arabes* (éd. Belin, 2012) ; *Intime conviction, comment je suis devenu européen* (éd. du Seuil, 2014). Bernard Guetta a été distingué par plusieurs prix de journalisme : Albert Londres (1981), Mumm (1989), Thucydide (2003) et le prix européen de la presse (2004).



# Actes – Quels droits pour les citoyens européens ?

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,  
modératrice de la conférence*

Je vous souhaite la bienvenue à cette onzième conférence du cycle des *Entretiens sur l'Europe* qu'il me revient de modérer.

Lors de la conférence précédente<sup>432</sup>, nous nous sommes interrogés sur l'existence d'une « démocratie européenne », mode d'organisation du pouvoir qui, depuis l'Antiquité grecque, est inséparable de la figure du citoyen. Aujourd'hui, notre intérêt porte sur le *citoyen européen* qui donne à la construction européenne son essence supranationale et démocratique. Sachant que seuls les droits que confère la citoyenneté européenne nous permettent de comprendre ce qu'est ce citoyen atypique, nous avons choisi d'aborder la notion de citoyenneté à travers les droits du citoyen.

Selon la décision de la Cour de justice des communautés européennes de 1963 *van Gend & Loos*<sup>433</sup>, le droit communautaire se définit comme un nouvel ordre juridique de droit international qui se distingue radicalement du droit international classique par la place qu'il accorde à l'individu. Ses sujets sont non seulement les États membres de l'Union européenne, mais également leurs ressortissants. De plus, ce droit a pour objet même de créer des droits dans le chef des particuliers – ces derniers peuvent, par principe, invoquer directement ces droits devant le juge national. Ce juge contribue à garantir l'effectivité du droit européen, agissant comme un moteur d'intégration et se faisant, dès lors, acteur de premier plan de la construction européenne.

Cette construction s'appuie sur les citoyens pour dépasser la logique purement interétatique et, ainsi, réaliser la promesse d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* »<sup>434</sup>. La citoyenneté européenne, consacrée par le traité de Maastricht de 1992<sup>435</sup>, trouve évidemment sa source dans cette nature fondamentale du droit de l'Union européenne. Elle ne représente pas moins un saut qualitatif. En raison du lien intime qui unit le citoyen à la démocratie,

---

432 Dixième conférence du cycle des *Entretiens sur l'Europe*, intitulée : « Peut-on parler d'une démocratie européenne ? », du 1<sup>er</sup> février 2017.

433 CJCE, 5 février 1963, *NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26-62.

434 Traité instituant la communauté économique européenne, signé le 25 mars 1957.

435 Signé le 7 février 1992.



cet avènement d'une Europe des citoyens densifie la dimension politique de l'Union en postulant l'existence, au-delà des peuples qui constituent le vieux continent, d'un *demokratia* européen<sup>436</sup>.

L'avenir de la construction européenne est indissociable de celui de sa citoyenneté. Sur le plan politique, la citoyenneté doit agir comme un antidote à la vision d'une Europe éloignée de ses citoyens – vision présente depuis l'origine de la construction de l'Union européenne, mais qui se propage aujourd'hui à une vitesse fulgurante, effrayante, et avec elle l'influence des mouvements politiques se réclamant du souverainisme. D'un point de vue juridique, seule la citoyenneté européenne permet de contourner la contradiction inhérente à toute construction supranationale, fondée sur une démocratie conçue dans le seul cadre de l'État-nation<sup>437</sup>.

Si la citoyenneté européenne est formellement consacrée depuis 1992, elle ne devient réalité qu'à travers les droits qu'elle confère effectivement aux citoyens européens. En ce sens, les droits sont la seule manière d'appréhender ce citoyen atypique.

L'Union européenne est une construction unique en son genre – un « *objet politique non identifié* » selon la formule de Jacques Delors –, qui se situe entre la confédération d'États-nations et l'État fédéral. Ce caractère atypique se reflète dans la citoyenneté que délivre l'Union. Elle crée un lien intime entre son titulaire et l'Union, mais cette dernière ne maîtrise pas les conditions d'acquisition de la citoyenneté, qui demeure entre les mains de chaque État membre. En effet, la citoyenneté européenne découle de la qualité de ressortissant de l'un des États de l'Union<sup>438</sup>. Il en résulte que le lien entre l'Union et son citoyen est indirect et, partant, instable. La sortie d'un État de l'Union<sup>439</sup> doit logiquement se solder pour ses ressortissants par la déchéance de leur citoyenneté européenne.

La citoyenneté européenne ne renvoie qu'à un contenu, qui se résume à des droits, dont les limites ont été précisées ces dernières années par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>440</sup>, auxquels ne correspondent pas de devoirs à proprement parler<sup>441</sup>. Pourtant, dans la théorie classique, les devoirs sont la contrepartie des droits du citoyen et permettent l'organisation de la cité. L'absence de devoirs ne signifie pas l'absence d'inconvénients attachés à la citoyenneté européenne pour ses titulaires. Ainsi, la jurisprudence française relative aux droits de séjour

---

436 Selon le professeur Heuschling : « *jusque là exclusivement nationale, et unique, [la citoyenneté] devient plurielle, multiple. L'individu, en Europe, appartient à plusieurs peuples (...), phénomène du pluralisme démotique* » (L. Heuschling, « La citoyenneté de résidence, diverses logiques et la science juridique », in *Citoyenneté et droit de vote, Forum fuer Gesellschaft und Kultur*, n° 326, Luxembourg, Forum, février 2013, pp. 32-37). Voir aussi C. Cuvelier, *Le pluralisme démotique : contribution au concept juridique de peuple*, thèse sous la direction de L. Heuschling, soutenue le 11 décembre 2014 à l'université de Lille 2.

437 Cf. L. Heuschling, *préc.*

438 Article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

439 Article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE).

440 CJUE, 11 novembre 2014, *Dano c. Jobcenter Leipzig*, aff. C-333/13.

441 L'affirmation de devoirs du citoyen européen, par l'article 20.1 du TFUE, est de pur principe, dépourvue de contenu.





des étrangers ne reconnaît pas, aux ressortissants de l'Union, la possibilité de se prévaloir de dispositions plus favorables qui, elles, ne sont applicables qu'aux étrangers non communautaires<sup>442</sup>.

En revanche, la citoyenneté est la preuve de ce que « la solidarité entre citoyens de l'Union européenne n'a pas encore atteint un degré suffisant pour constituer le fondement d'obligations »<sup>443</sup>. Le citoyen européen n'existe que par les droits qu'il possède en cette qualité, et l'énumération de ces droits détermine la portée politique de la citoyenneté européenne. Ainsi, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales de l'État membre de résidence<sup>444</sup> a une réelle consistance : il rompt le lien intime entre nationalité et citoyenneté politique. D'ailleurs, la reconnaissance de ce droit de vote local a nécessité une révision de notre Constitution française<sup>445</sup>. Cette consistance disparaîtrait si ce droit de vote devait être étendu aux étrangers non communautaires résidant dans les États de l'Union.

D'autres droits qui préexistaient à la consécration de la citoyenneté européenne – et qui peuvent donc se concevoir sans elle – ont vu leur portée s'accroître grâce à l'interprétation qu'en a donnée la Cour de justice de Luxembourg. Pour elle, la citoyenneté constitue « le statut fondamental de tout ressortissant des États membres »<sup>446</sup>. La Cour de justice en a tiré des conséquences concrètes en termes de droits ouverts aux citoyens européens de séjour et d'accès aux prestations sociales dans d'autres États membres<sup>447</sup>. Mais elle en a aussi tiré des droits nouveaux, opposables à son propre État : le droit de se voir reconnaître le nom attribué par l'état civil d'un autre État membre<sup>448</sup>.

Ces droits économiques et sociaux sont aujourd'hui plus controversés que les prérogatives politiques dont la valeur symbolique est pourtant plus forte. La campagne ayant précédé le référendum du 23 juin 2016 au Royaume-Uni l'a illustré ; et dans son discours du 17 janvier 2017 relatif à sa stratégie de sortie de l'Union européenne<sup>449</sup>, le Premier ministre britannique a, une nouvelle fois, souligné que la fin de la libre circulation des personnes était l'un des enjeux majeurs du *Brexit*. En effet, les droits du citoyen n'imposent pas en réalité des devoirs en contrepartie, mais en imposent bien aux États, en revanche.

Au-delà de ceux énumérés par les traités, les droits attachés à la citoyenneté européenne, et surtout leur contenu, sont sans cesse enrichis par un processus dynamique, alimenté notamment par la jurisprudence. Dans une certaine mesure, ce contenu finit par échapper aux États membres, de sorte qu'un lien plus direct se tisse peu à peu entre l'Union européenne et ses citoyens grâce à la progression de cette jurisprudence. Or ces droits étant encore en gestation,

442 CE, 22 juin 2012, *M. A*, n° 347545.

443 C. Blumann et L. Dubouis, *Droit matériel de l'Union européenne*, éd. LGDJ, Paris, 2015, 7<sup>e</sup> édition, p. 44.

444 Article 20.2 b) du TFUE.

445 Article 88-3 de la Constitution du 4 octobre 1958, loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.

446 CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99.

447 CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99 ; et CJCE, 11 juillet 2002, *d'Hoop*, aff. C-224/98.

448 CJUE, Gde ch., 14 octobre 2008, *Stefan Grunkin et Dorothee Regina Paul*, aff. C-353/06.

449 Disponible en ligne à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/full-text-theresa-may-brexit-speech-global-britain-eu-european-union-latest-a7531361.html>



ils sont encore caractérisés par une certaine indétermination, reflétée par le questionnement qui nous réunit pour ce colloque : *quels droits pour les citoyens européens ?*

Une autre dynamique conduit, en outre, à brouiller la figure du citoyen européen, voire à l'affadir. Il s'agit de celle de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, dont la logique universaliste conduit à les garantir à toute personne – ou du moins, à tout résident – de l'Union. Le citoyen européen risque alors de perdre l'exclusivité de ses droits qu'il tient de la citoyenneté européenne, fragilisant la notion. À moins que le processus n'aboutisse à une redéfinition dans un sens inclusif, pour garantir à tout résident les droits perçus dans la perspective de la construction d'une société démocratique à l'échelle européenne. La notion de citoyenneté, consacrée par le chapitre V de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, procède de cette logique. Elle fait coexister les droits réservés aux ressortissants des États membres<sup>450</sup> ainsi que ceux garantis à tout résident<sup>451</sup>, voire à toute personne<sup>452</sup>. La jurisprudence la plus récente de la Cour de justice de l'Union européenne résulte du même esprit. En effet, la position extrêmement protectrice des données personnelles adoptée par la Cour dans son arrêt du 21 décembre 2016<sup>453</sup> – qui n'a pas commencé à susciter tous les commentaires qu'il mérite – est justifiée par le souci de ne pas inhiber « *l'utilisation des moyens de communication électronique et, en conséquence (...) l'exercice par les utilisateurs de ces moyens de leur liberté d'expression* »<sup>454</sup> compte tenu de « *l'importance particulière que revêt cette liberté dans toute société démocratique* »<sup>455</sup>. La Cour de justice adopte ici une conception extrêmement universaliste de droits qui trouvent leur fondement dans la Charte des droits fondamentaux.

Pour réfléchir à l'ensemble de ces questions, nous accueillons trois personnalités pleinement engagées dans la vie de la cité.

Bernard Guetta, journaliste et essayiste français spécialiste de géopolitique, fait preuve depuis son plus jeune âge d'un fort engagement politique qui l'a mis au service de l'Europe. Dans son ouvrage *Intime conviction – Comment je suis devenu européen*<sup>456</sup>, il dresse le dur constat d'un état de l'Union européenne pitoyable, mais croit encore à la possibilité de réconcilier les Européens avec l'Europe. Il expose le cheminement qui a fait de lui, depuis la chute du mur de Berlin en 1989 jusqu'à aujourd'hui, un européen convaincu.

Sylvie Goulard, élue députée européenne en 2009 et réélue en 2014, était auparavant haut fonctionnaire au Conseil d'État entre 1993 et 1996. Elle a été

450 Tels le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales (articles 39 et 40), la liberté de circulation et de séjour (article 45) et la protection diplomatique et consulaire (article 46).

451 Tels le droit d'accès aux documents (article 42), de saisine du médiateur (article 43) et de pétitions (article 44).

452 Tel le droit à une bonne administration (article 41).

453 CJUE, Gde ch., 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB c. Post- och telestyrelsen*, aff. C-203/15 ; et CJUE, Gde ch., 21 décembre 2016, *Secretary of State for the Home Department c. Tom Watson, Peter Brice, Geoffrey Lewis, en présence de : Open Rights Group, Privacy International, The Law Society of England and Wales*, aff. C-698/15.

454 *Ibid.*, paragr. 101.

455 *Ibid.* paragr. 93.

456 B. Guetta, *Intime conviction – Comment je suis devenu européen*, éd. Le Seuil, Paris, 2014.



notamment conseillère politique du président de la Commission européenne Romano Prodi, chargée du suivi de la convention sur l'avenir de l'Europe. Dans l'ouvrage qu'elle a publié avec Mario Monti, en 2012, *De la démocratie en Europe – Voir plus loin*<sup>457</sup>, elle constatait que les Européens voulaient être aussi forts que si l'Europe était unie, mais conserver autant de souveraineté nationale que si elle ne l'était pas. Cette contradiction résume, à elle seule, bien des difficultés auxquelles se heurtent les droits des citoyens européens.

Emily O'Reilly, journaliste de formation, est passée des médias à la médiation institutionnelle. Après avoir assumé la fonction d'*ombudsman*<sup>458</sup> dans son pays, elle exerce aujourd'hui celle de médiateur européen. Elle met en œuvre de manière concrète le droit du citoyen à la bonne administration, assurant la soudure entre les institutions européennes et ses citoyens.

Mme O'Reilly sera la première à prendre la parole, pour nous expliquer concrètement ce que devrait être le médiateur européen et ce qu'il est en fait, mais aussi pour nous livrer son expérience sur la manière de faire vivre la citoyenneté européenne à travers les droits qu'elle confère.

---

**Emily O'Reilly**

*Médiatrice européenne*

Je remercie le Conseil d'État de m'avoir invité à cette conférence pour parler du rôle du médiateur européen.

**1.** En remarque liminaire, je souhaiterais préciser les éléments suivants. Je suis devenue médiatrice européenne en 2013. Auparavant, j'ai été pendant dix ans médiatrice d'Irlande. J'ai donc une double expérience, à la fois européenne et nationale, et je pourrai vous parler des différences que je vois entre les deux fonctions.

Le médiateur européen a été créé par le traité de Maastricht (1992) en même temps que la citoyenneté européenne. Il n'est pas nommé, comme le sont par exemple les commissaires, mais il est élu par le Parlement européen. Mon bureau est un organe indépendant qui traite les plaintes pour mauvaise administration déposées contre les institutions et les organes de l'Union européenne.

Le droit de déposer plainte auprès du médiateur est un des droits du citoyen européen. C'est d'ailleurs un droit largement ouvert : toute personne physique ou morale résidant dans un État membre peut déposer plainte. Les plaignants n'ont pas besoin d'être personnellement affectés par une décision pour me saisir.

Les plaintes que je reçois concernent des sujets très divers : une absence de réponse de l'administration, un refus d'accès aux documents, un soupçon de conflit d'intérêts, un manque de diligence dans la conduite des procédures d'infraction ou encore un candidat à un concours qui considère qu'il a été traité injustement.

---

457 S. Goulard, M. Monti, *De la démocratie en Europe – Voir plus loin*, éd. Flammarion, Paris, 2012.

458 Médiateur, protecteur du citoyen.



Mon objectif, quand je traite une plainte, c'est de contribuer à améliorer le fonctionnement de l'administration européenne, et de donner une application concrète aux droits inscrits dans les traités et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Mes recommandations ne sont pas contraignantes, comme les décisions de la Cour de Justice, mais elles sont suivies dans leur grande majorité.

2. En voici quelques exemples : je reçois beaucoup de plaintes qui concernent le droit d'accès aux documents. Certains domaines sont particulièrement sensibles, comme ceux concernant les produits chimiques ou les médicaments. Ces six dernières années, mon prédécesseur et moi-même avons mené plus d'une douzaine d'enquêtes sur le refus de l'Agence européenne des médicaments (AEM) de donner accès à des documents sur la réglementation des médicaments ou leur autorisation de mise sur le marché. L'AEM a fini par adopter une politique d'accès plus large et publique, depuis 2015, les rapports d'études cliniques sur lesquels elle fonde ses décisions.

Dans un autre ordre d'idée, j'ai recommandé récemment au Service européen d'action extérieure (SEAE) d'indemniser les stagiaires qui travaillent en délégation étrangère, pour que les jeunes puissent accéder à ces stages indépendamment de leur milieu social. C'est une façon concrète de mettre en pratique le principe de non-discrimination fondée sur les origines sociales.

Je traite aussi des plaintes liées à l'éthique des fonctionnaires et à la prévention des conflits d'intérêts. Le cas le plus marquant a été le recrutement de l'ancien président de la Commission par la banque Goldman Sachs, pour lequel je viens de recevoir deux plaintes, dont une d'un collectif d'employés de l'Union européenne.

Enfin, le droit à une bonne administration, qui est inscrit dans la Charte des droits fondamentaux, a été rendu plus concret par mon prédécesseur à travers l'élaboration d'un *code européen de bonne conduite administrative*<sup>459</sup>, devenu un manuel de référence pour les fonctionnaires européens. Et, comme il faut aussi reconnaître les efforts faits par les institutions, j'ai lancé cette année un « prix de bonne administration », qui récompensera des projets et des actions menés par les institutions qui ont un impact positif et visible sur la vie des citoyens.

Par ailleurs, depuis mon arrivée, j'ai voulu augmenter la pertinence et la visibilité du médiateur en utilisant davantage mes pouvoirs d'enquête d'initiative pour aborder certains problèmes de manière systémique et toucher un public plus large. Je cherche aussi, parfois, à engager un dialogue constructif avec les institutions sans ouvrir une enquête. Par exemple, sur le *Brexit*, les incertitudes qui pèsent sur les trois millions de citoyens européens résidant au Royaume-Uni montrent combien il est compliqué de revenir sur la liberté de séjour. J'ai écrit à la Commission pour lui suggérer de réfléchir, dès maintenant, à la meilleure façon de tenir les citoyens informés de l'évolution des négociations, car j'ai déjà reçu des plaintes et j'en prévois d'autres.

---

459 Communautés européennes, *Le code européen de bonne conduite administrative*, éd. Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 2005.



**3.** Toutefois, il faut mettre les choses en perspective : le rôle du médiateur européen dans la protection des droits du citoyen trouve vite ses limites, car peu de personnes sont en contact direct avec l'administration européenne. Je ne suis compétente que pour les institutions de l'Union, pas pour les États membres. Or beaucoup de citoyens me contactent parce qu'ils ont un problème avec une administration nationale.

Chaque année, je suis contactée par plus de vingt mille citoyens ou organismes et je reçois environ dix mille plaintes. J'ouvre autour de trois cents enquêtes par an et, pour le reste, je travaille avec les médiateurs nationaux au sein du réseau européen des médiateurs pour orienter les plaignants vers l'instance qui pourra le mieux les aider.

Il doit être noté que les sujets que je traite, en tant que médiatrice européenne, ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux d'un médiateur national. Quand j'étais médiatrice d'Irlande, je m'occupais surtout de problèmes de prestations sociales et d'accès aux soins ou au logement. Il s'agit là de préoccupations plus proches de la vie des gens que les problèmes d'accès aux documents ou de prévention des conflits d'intérêts. Certes, ces derniers sont essentiels pour assurer la confiance dans les institutions, mais ce sont davantage des questions de principe.

Les administrations nationales gèrent des services publics dont l'utilité est tout de suite visible pour les citoyens. C'est pourquoi je pense que, pour créer un vrai sentiment d'appartenance à l'Europe, les citoyens ont besoin de voir que l'Europe leur bénéficie. Et là les institutions européennes ne peuvent pas tout, les États ont aussi une responsabilité à prendre. Dans de nombreux cas, ils sont les mieux placés pour protéger les droits des citoyens européens, pour communiquer et pour entretenir cette idée d'appartenance commune.

**4.** Une dernière dimension qui me semble importante pour renforcer la citoyenneté est la participation à la prise de décision dans l'Union européenne. Le processus décisionnel à Bruxelles passe pour être compliqué et non démocratique. Cette image, fondée, nuit au développement d'une conscience politique européenne, malgré les tentatives pour politiser le débat, par exemple à travers le système du « *Spitzenkandidat* »<sup>460</sup>, qui a permis d'élire à la présidence de la Commission le candidat du parti majoritaire au Parlement.

Une autre tentative a été la création, en 2011, de l'initiative citoyenne européenne (ICE)<sup>461</sup> qui permet à un million de citoyens d'au moins sept États membres de demander à la Commission de légiférer dans un domaine relevant de sa compétence<sup>462</sup>. Sa création avait suscité de grands espoirs, le vice-président de la Commission chargé de sa mise en oeuvre avait même déclaré qu'il ouvrirait « *un nouveau chapitre de la vie démocratique de l'Union européenne* ».

---

460 Candidat tête de liste.

461 V. règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

462 Commission européenne, *Guide de l'initiative citoyenne européenne*, éd. Office des publications de l'Union européenne, Bruxelles, nouvelle édition 2014.



En 2014, j'avais lancé une enquête pour voir comment améliorer l'efficacité de ce système. Force est de constater qu'en cinq ans, seules trois initiatives sont parvenues à rassembler un million de signatures et aucune n'a abouti à une proposition de loi. Cela a généré naturellement des frustrations.

J'ai également enquêté sur la transparence des groupes d'experts, qui conseillent la Commission dans l'élaboration de ses politiques, et sur la transparence des *trilogues* – ces négociations informelles entre le Parlement, le Conseil et la Commission. C'est un sujet compliqué, car il faut à la fois préserver l'efficacité des négociations et permettre aux citoyens de responsabiliser leurs représentants. Mais si l'on souhaite donner une réalité au droit de vote des citoyens européens, je crois qu'ils doivent savoir qui influence l'élaboration de la législation européenne à tous les niveaux. Et je crois aussi qu'il faut que les États acceptent d'être plus transparents dans ce domaine.

Pour conclure je reprendrai les mots du président de la Commission : l'Europe ne pourra fonctionner que si les discours défendant un projet commun sont tenus, non seulement au niveau des institutions européennes, mais aussi au niveau des États.

---

**Sylvie Goulard**

*Députée européenne*

Je tiens à remercier Mme O'Reilly pour l'ensemble de son travail en tant que médiatrice européenne. Nous connaissons beaucoup mieux le rôle du médiateur depuis que vous occupez ce poste, et vous avez réussi à aborder dans votre propos des sujets très délicats avec intelligence. Par exemple, la question des conflits d'intérêts est très présente dans votre quotidien et importante à gérer. J'observe à quel point les citoyens se polarisent au niveau européen, sans parfois se poser de question sur la force des *lobbies* au niveau national ou local. Or les groupes d'intérêt existent partout, et pas uniquement à Bruxelles.

Je suis tout à fait d'accord pour que soit réglé le problème, très légitime, de savoir qui peut influencer la législation européenne. Cependant, il est confondant de voir combien la suspicion de la part des citoyens, porte sur les échelons européens. Il est fondamental que vous continuiez à discuter avec vos interlocuteurs nationaux pour que nous élevions le niveau d'exigence à tous les échelons de décisions : européen, national et local.

Par ailleurs, lorsqu'un public peu initié écoute votre intervention, il peut avoir l'impression d'être face à une administration européenne tentaculaire. Or le problème n'est peut-être pas cette bureaucratie, très intrusive, que tout le monde semble dénoncer. Les citoyens européens n'ont aucune idée de la taille réduite des administrations européennes ni de ce qu'elles leur apportent, notamment lors de la répartition des fonds européens. Les autorités locales qui distribuent ces fonds s'en attribuent souvent le mérite.



La transparence des institutions et l'absence de conflits d'intérêts sont très importantes aux yeux des citoyens mais sans doute serait-il encore plus utile de rentrer dans le détail de ce que peut faire l'Union européenne pour les citoyens de manière certes indirecte, mais non moins significative. Par exemple, quand j'exerce mon droit de visite en prison en tant que parlementaire française et européenne, je suis frappée de voir que les prisons bénéficiant du Fonds social européen (FSE)<sup>463</sup> permettent à leurs détenus d'avoir plus de travail que celles qui ne perçoivent rien.

Nous devons réellement nous poser la question de l'opportunité d'une administration européenne indépendante et capable de mettre en œuvre les politiques européennes ; à défaut, il faudrait que les États membres réfléchissent au moins à la manière d'indiquer comment ils mettent en œuvre les politiques européennes, qu'ils se soumettent à des évaluations et à un regard plus transparent sur leurs activités menées au nom ou avec des moyens européens. Sinon l'Europe est escamotée.

---

**Bernard Guetta**

*Journaliste*

En vous écoutant, Mme O'Reilly, je me suis demandé combien de nos concitoyens savent qu'il existe un médiateur européen ? Selon moi, moins de 1 % des européens en ont conscience.

Alors que la majorité des citoyens ont connaissance du rôle du médiateur au niveau national, pourquoi cette même fonction au niveau européen ne trouve-t-elle pas preneur ? Je crois que cela est dû au fait que peu de citoyens européens maîtrisent le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne.

Par comparaison, je ne peux pas m'empêcher de trouver le modèle démocratique des pays nordiques plus simple et plus vrai. La fonction d'*ombudsman* n'a pas été inventée en France et, d'ailleurs, le Défenseur des droits reste encore aujourd'hui trop peu démocratisé. En tant que Français, nous n'imaginons pas facilement qu'il existe des possibilités de faire appel des décisions administratives. Dans notre tradition, soit nous nous soumettons à l'État, soit nous l'abattons : nous ne discutons pas. Je regrette que nous ne profitons pas plus de ce que nos concitoyens du nord de l'Europe pourraient nous apprendre.

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,*  
**modératrice de la conférence**

Je dois avouer que, moi-même, je ne connais pas si bien la fonction de médiateur européen, qui n'est que très rarement mentionnée dans le débat public français. Peut-être les citoyens européens y auraient-ils davantage recours s'ils en entendaient parler un peu plus.

463 Le Fonds social européen (FSE) a pour objectif de promouvoir la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne, notamment en soutenant l'emploi dans les États membres. Environ sept mille structures en France sont bénéficiaires du FSE au premier semestre 2017.



Par ailleurs l'intervention de Mme O'Reilly souligne que le médiateur européen est souvent saisi de questions qui relèvent, en réalité, du médiateur national. Il faut sans doute en déduire que l'Europe n'est pas rejetée par tous les citoyens et que ceux-ci lui font le cas échéant une confiance plus grande que celle qu'ils portent à leurs institutions nationales. Je note aussi que vous développez le réseau des médiateurs européens, ce que je trouve très opportun.

---

**Emily O'Reilly**

*Médiatrice européenne*

Je suis consciente du fait que la plupart des citoyens européens ne savent pas qu'un médiateur européen existe. Mais cela est dû aussi au fait que de nombreux citoyens n'ont pas besoin de ses services.

Je n'ouvre que trois cents enquêtes par an en tant que médiatrice européenne, mais j'en ouvrais trois mille lorsque j'étais médiatrice d'Irlande. Quand j'ai été élue par le Parlement européen à ce poste, j'ai immédiatement mis en place dans mon service une unité spéciale chargée de mener des enquêtes stratégiques sur des domaines qui méritaient plus d'attention de notre part. Par exemple, nous avons effectué une enquête sur le degré de transparence des trilogues – le processus informel de dialogue entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Mon travail n'est donc pas uniquement de traiter les plaintes individuelles, mais de favoriser la transparence dans l'Union au profit de tous les citoyens, même si ces derniers ne savent pas que j'existe.

Je suis tout à fait au courant du manque de médiatisation de ma fonction. Je l'accepte et j'en profite pour faire travailler mon équipe sur des projets de plus grande ampleur.

Quant au réseau européen des médiateurs, je mène aussi des enquêtes en parallèle avec les institutions chargées de la médiation au niveau national. Par exemple, une de mes enquêtes a porté sur l'organisation par l'agence Frontex<sup>464</sup> du retour en avion des migrants qui n'auraient pas obtenu de droit de séjour en Europe<sup>465</sup>. Avec dix-sept médiateurs des États membres, nous avons réfléchi ensemble à des propositions pour que ces personnes soient mieux traitées pendant leur rapatriement.

À la suite de notre rapport, Frontex a considérablement amélioré les conditions de vol de rapatriement. Pour moi, il s'agit d'un véritable succès et de la reconnaissance de la légitimité de mon travail.

---

464 Agence européenne pour la gestion de la coopération européenne aux frontières extérieures, remplacée par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en octobre 2016.

465 Décision relative à l'enquête d'initiative OI/9/2014/MHZ relative à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), 4 mai 2015.





---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,  
modératrice de la conférence*

Je vous remercie de ces précisions. Je donne la parole à la députée européenne Goulard pour son exposé sur les liens entre droits des citoyens et démocratie en Europe.

---

**Sylvie Goulard**

*Députée européenne*

J'introduirai mon propos par une citation de Jean Monnet, dans laquelle il décrit le processus européen : « *Nous unissons des hommes, nous ne coalisons pas des États* »<sup>466</sup>. Cette phrase nous permet de saisir la dimension très originale de la construction européenne, que nous avons parfois tendance à oublier. Les fondateurs de l'Union n'ont pas voulu faire une alliance d'États, mais donner des droits à des citoyens, au sortir de l'effroyable seconde guerre mondiale.

D'une part, les citoyens jouissent de droits et de libertés très larges dans le cadre de l'Union européenne. Les travailleurs frontaliers qui traversent les frontières franco-allemandes, franco-espagnoles, franco-italiennes tous les jours ont vu leur vie changer avec la libre circulation européenne. La circulation des marchandises ou des capitaux est aussi une réalité.

D'autre part, les citoyens disposent aussi du droit de participer à la vie politique de l'Union européenne.

Le Parlement européen a, certes, des défauts, mais il n'en est pas moins la seule assemblée parlementaire supranationale au monde qui dispose de vrais pouvoirs de codécision pour l'adoption de la législation. Il est fondamental que nous réalisions ces accomplissements. Les États membres n'ont pas tout mis en œuvre pour améliorer le fonctionnement de l'Union européenne car comme le disait Molière : « *qui veut noyer son chien l'accuse de la rage* »<sup>467</sup>. Rien n'est fait, par exemple pour enrayer l'abstention aux élections européennes. Pourtant, l'entrée en vigueur de la codécision avec le traité de Lisbonne a donné bien plus de poids au vote citoyen sur la future législation européenne. Or les citoyens européens existent. Lorsque je vais sur le terrain, je remarque que beaucoup de mes concitoyens se conçoivent comme tels. Le *Brexit* permet de le réaliser d'autant plus : c'est bien lorsque nous nous apprêtons à perdre quelque chose que nous en mesurons la valeur.

L'initiative citoyenne européenne<sup>468</sup>, mise en place par le traité de Lisbonne, permet à un million d'entre eux de s'emparer d'un sujet en particulier et de le suggérer à la Commission européenne en tant que projet de loi. Je prends la mesure de cet élan extrêmement positif pour l'Union européenne, mais je tiens

---

466 Jean Monnet, discours pour une « Europe fédérée », *National Press Club*, Washington, 30 avril 1952.

467 Jean-Baptiste Poquelin, dit Molière (1622-1673), *Les Femmes savantes* (1672), acte II, scène 5.

468 Article 11 du TUE.



aussi à mettre en garde contre le risque de dérives. En effet, il est important que les institutions européennes restent concentrées sur l'intérêt général et non pas sur des intérêts principalement catégoriels. Cela pourrait arriver dans le cadre de l'initiative citoyenne, d'où l'importance des filtres règlementaires<sup>469</sup>. La tendance des citoyens à vouloir directement saisir les institutions peut aboutir à une catastrophe. Heureusement que Mme O'Reilly n'a pas plus de plaintes à traiter – si les cinq cents millions d'habitants de l'Union européenne déposaient demain une demande auprès de la médiatrice européenne, elle ne pourrait plus travailler correctement...

En tant que députée européenne, je tiens à signaler que les bureaux des parlementaires ont été assaillis par les citoyens mécontents de la signature de l'accord économique et commercial global avec le Canada<sup>470</sup>. Il est pourtant anormal que le légitime débat démocratique tourne au harcèlement avec des associations qui divulguent nos numéros de téléphone, et que nous soyons harcelés voire menacés pour nos prises de position. La participation des citoyens à la vie de l'Union suppose aussi une responsabilisation de ces derniers. Nous devons prendre conscience du fait que ces perturbations pourraient avoir un effet pervers et perturber le fonctionnement d'institutions démocratiques.

L'une des vertus de l'Union européenne est l'apprentissage mutuel : nous ne cessons jamais d'apprendre les uns des autres au sein du Parlement européen. En ce sens, l'Union européenne est le laboratoire du monde de demain. Nous ne pouvons plus nous contenter d'être de simples citoyens nationaux, enfermés dans leurs certitudes, notamment au regard des grands enjeux du monde contemporain tel que le changement climatique. Nous devons avoir la capacité, non pas d'être « citoyen du monde », mais d'être en mesure de peser au niveau international sur des phénomènes qui nous affectent tous. Or ce débat, qui fonde d'une certaine manière notre citoyenneté, est souvent éludé par les souverainistes. Il est tout à fait légitime de vouloir défendre des intérêts propres – une langue, une culture, une identité –, mais le repli n'est pas une solution.

La citoyenneté européenne offre cette influence supplémentaire. Elle n'en demeure pas moins vulnérable, puisque les citoyens ne se l'approprient pas suffisamment. Or nous perdriions tous à voir disparaître cette citoyenneté, notamment lorsque les valeurs qu'elle défend sont issues des Lumières, de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et sont aujourd'hui en péril.

Dans un discours à la conférence annuelle du parti conservateur britannique à Birmingham, la Première ministre britannique a déclaré : « *Beaucoup de personnes au pouvoir se comportent comme si elles avaient plus en commun avec les élites internationales qu'avec les personnes qui habitent au coin de la rue (...). Si vous*

---

469 L'initiative citoyenne ne peut aboutir au dépôt d'un projet à la Commission que si elle a été signée par un million de citoyens au moins, provenant d'un quart des États membres au moins et récoltée dans un délai de douze mois (règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne).

470 Traité de libre échange entre l'Union européenne et le Canada, aussi appelé *Comprehensive economic and trade agreement* (CETA).



*pensez être un citoyen du monde, alors vous êtes un citoyen de nulle part. Vous ne pouvez pas comprendre ce que le mot citoyenneté signifie* »<sup>471</sup>. Je ne pense pas que les deux notions d'enracinement local et d'ouverture aux autres soient nécessairement à opposer, alors même que notre avenir dépend de solutions globales à mettre en œuvre au plan local.

Certains se complaisent à dénoncer les fractures de l'Union européenne. Pour ma part, je me réjouis du fait que des citoyens européens du nord, du sud, de l'est ou de l'ouest nous aident à voir le monde différemment.

---

**Bernard Guetta**  
*Journaliste*

En entendant Mme la députée européenne Goulard mentionner les effets indésirables de l'accord de libre échange avec le Canada – les menaces et les boîtes de messageries prises d'assaut par des contestataires organisés –, je repense à ce que j'ai pu vivre pendant le débat référendaire de 2005<sup>472</sup>. Lorsque nous nous engageons dans une voie plus favorable à l'Europe, nous nous exposons à une hystérie généralisée. Cette déraison ressemble à celle qui a émergé avec la multiplication des « vérités alternatives » lors de l'élection présidentielle américaine de novembre 2016.

Pourquoi une telle situation ? Nous connaissons la réponse, mais nous n'apportons pas de solution. La réponse à cette question est qu'il existe une peur générale devant les changements du monde qui bouleversent totalement nos pays – notre culture, nos traditions, notre économie, le fonctionnement même de nos sociétés. Cette peur est parfaitement compréhensible parce que le changement est d'ampleur, qu'il effraie, et que l'on plaque cette peur sur ce que l'on ne connaît pas. Or ce que l'on ne connaît pas, ou en tous cas très mal, ce sont les institutions européennes.

Ceci étant l'on croit connaître les institutions nationales, mais très souvent on ne les connaît pas beaucoup plus. Qui, en effet, parmi nos concitoyens, peut affirmer qu'il maîtrise le « mille-feuille » administratif français ? Mais, l'on n'en est pas réellement conscient, ou cela ne gêne pas vraiment.

En revanche, l'Union européenne (« Bruxelles ») est perçue comme un lieu de décisions technocratiques – illégitimes et coupées des réalités –, charriant sans cesse des nouveautés terrifiantes qui bouleversent toujours plus nos vies. Cette question de l'hystérie que suscite non seulement l'Union européenne mais l'idée même, aujourd'hui, d'unité européenne est une grande question qui mériterait à elle seule un colloque de quinze jours.

---

471 « *Today, too many people in positions of power behave as though they have more in common with international elites than with the people down the road [...]. But if you believe you are a citizen of the world, you are a citizen of nowhere. You do not understand what the very word "citizenship" means* », Theresa May, Conference speech in Birmingham, 5 octobre 2016.

472 B. Guetta, alors chroniqueur sur *France Inter*, s'était ouvertement déclaré en faveur d'un résultat favorable au référendum relatif au traité constitutionnel européen.

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,  
modératrice de la conférence*

Mme O'Reilly, nous sommes partis des droits et nous abordons la question du civisme européen, car c'est bien à lui qu'il est fait appel lorsqu'il s'agit pour les citoyens de peser davantage sur les débats et de participer plus massivement aux élections. Mais peut-on construire un civisme européen simplement à partir des droits des citoyens ? Est-on en présence d'un problème, ne faut-il engager une réflexion sur les obligations des citoyens à l'égard de l'Union européenne, alors que pour l'instant seuls les États en ont ?

---

**Emily O'Reilly**

*Médiatrice européenne*

Cette année, en 2017, l'on célèbre le soixantième anniversaire du traité de Rome, autrement dit de la construction de l'Union européenne depuis le marché commun jusqu'à l'Europe des citoyens. D'ailleurs, les débats ont déjà commencé. Nous avons entendu le 1<sup>er</sup> mars 2017 le président de la Commission présentant au Parlement européen ses propositions pour relancer l'Union<sup>473</sup>. Pas celui d'une Union à deux vitesses, mais peut-être celui d'une Union européenne à plusieurs vitesses. Je crois que le *Brexit* a également soulevé un débat spécifique, ainsi que l'élection du nouveau président américain. Beaucoup de changements ont eu lieu en très peu de temps et les éléments que nous tenions pour acquis risquent, peut-être, de disparaître. Cela donne de l'énergie au débat sur l'Union européenne ! Mais je suis d'accord pour dire, avec la députée européenne Goulard, que la plupart des citoyens européens profitent des droits européens sans en être conscients. Par exemple, les personnes traversent les territoires de l'Union européenne pour aller étudier dans d'autres États membres ou voyagent très facilement au sein de l'Union en ignorant que cela n'a pas toujours été possible ou si simple.

Je me rappelle avoir quitté le lycée en 1975, trois ans après l'entrée de mon pays dans la Communauté économique européenne (CEE), et je dis souvent que c'est l'entrée de l'Irlande qui a libéré ma génération de jeunes femmes irlandaises parce que, trois ans avant mon départ, il était interdit aux femmes mariées de travailler dans la fonction publique et les banques. Après le mariage, elles devaient laisser leur emploi à un homme marié ou à un autre homme. Il existait également d'autres interdictions : mon gouvernement voulait que les femmes restent au foyer<sup>474</sup>, elles ne devaient pas avoir de vie publique, etc.

Je suis donc très reconnaissante à l'Union européenne pour son action « libératrice » envers les femmes, car le fait que votre propre État soit le seul gardien de vos droits est toujours restrictif. C'est en effet l'Union européenne qui a donné aux femmes irlandaises plus de droits et leur a permis d'avoir une vie « hors de la cuisine ».

<sup>473</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe – Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025*, COM(2017) 2025 du 1<sup>er</sup> mars 2017.

<sup>474</sup> Le rôle domestique et complémentaire des femmes (au foyer) est « inscrit » dans la Constitution irlandaise à l'article 41.2.2°.

C'est grâce à cela que je suis devenue ce que je suis et que je peux en témoigner à ce colloque. C'était il y a quarante ans. Il est donc important que les jeunes gens de pays économiquement plus pauvres (Espagne, Portugal, Irlande) aient la même expérience de l'Union européenne pour qu'ils puissent avoir confiance en elle et en ses institutions. C'est pourquoi je pense que le débat sur le soixantième anniversaire du traité de Rome du 25 mars 1957, qui a commencé à la suite du *Brexit* et de l'élection du président américain, va être très intéressant mais aussi quelque peu périlleux.

Nous nous trouvons donc à un moment clé de la construction européenne, tournant historique que nous avons, certes, la chance de vivre, mais qui peut aussi remettre en cause un certain nombre de nos valeurs ou de nos droits (Charte des droits fondamentaux, etc.). Toutefois, je préfère penser à la chance de vivre ce moment historique et continuer de contribuer à construire l'avenir, car comme le disait Hölderlin<sup>475</sup> : « *là où croît le péril croît aussi ce qui sauve* ».

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,  
modératrice de la conférence*

Merci. Je donne la parole à notre troisième intervenant, M. Guetta. Peut-on construire le citoyen européen dont vous rêvez à partir des droits que lui confère cette citoyenneté ?

---

**Bernard Guetta**

*Journaliste*

Merci Mme la présidente. La réponse à votre question est « oui », on peut le faire, mais tout dépend à partir de quel droit. Je dirai, pour ma part, à partir du droit le plus fondamental d'un citoyen qui est de comprendre les institutions de l'ensemble auquel il appartient.

L'on disait précédemment que peu de nos concitoyens européens connaissent les institutions européennes, mais même parmi cette « élite » combien de personnes les comprennent réellement ? Selon moi, encore moins. Alors pour comprendre nous devrions avoir quelques droits très simples. En voici quelques exemples : je veux avoir le droit, comme citoyen européen, d'entendre le chef de l'exécutif national, celui qui me concerne, c'est-à-dire ici le Président de la République française me dire, à la veille de son départ pour participer à une réunion du Conseil européen : « *Mes chers concitoyens, demain, l'ordre du jour du Conseil européen est : premier point, deuxième point, troisième point, etc. Je vais défendre telle position pour telles et telles raisons. Je sais d'avance que je vais avoir des difficultés à faire triompher ce point de vue, parce que tels et tels autres États défendent une position différente pour telles et telles raisons, et mon espoir raisonnable est d'arriver à un compromis dont je vous expose les grandes lignes* ».

---

475 Friedrich Hölderlin (1770-1843), philosophe et poète allemand.

Et bien, si le président de la République française tenait ce discours devant nous avant chaque Conseil européen, rapidement un grand nombre de citoyens français sauraient – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – que le Conseil européen est la réunion des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et que c'est là que l'essentiel se décide, puisque la fonction actuelle de la Commission – réduite par rapport au traité – est essentiellement d'appliquer les décisions du Conseil européen. Or, actuellement, il se passe le phénomène suivant : il y a peu d'Europe communautaire et plus d'Europe des nations. La preuve en est que tout se décide entre les vingt-huit (demain vingt-sept) chefs d'État et de gouvernement. C'est pourquoi je souhaiterais qu'au sein de chaque rédaction le directeur de la publication, ou le plus haut responsable, commence par promouvoir le fait qu'il est interdit d'employer le mot « Bruxelles », sauf pour désigner la capitale de la Belgique.

Car de quoi parle-t-on ? Du Conseil européen, de la Commission ? Etc. Il faut nommer les choses de façon précise. Malheureusement, cela se heurte à des obstacles que nous connaissons très bien.

D'abord, on trouve le « cercle vicieux » dans la tête de mes confrères : je ne peux pas dire le Conseil, la Commission, le Parlement puisque mes lecteurs, mes auditeurs ne savent pas ce que c'est ; donc je dis « Bruxelles » parce qu'ils croient savoir ce que c'est, et que cela est plus facile – et accessoirement plus court. Le cercle vicieux est que l'emploi de ce mot « Bruxelles » naît de la confusion et, ensuite, entretient la confusion.

Ensuite, j'en viens aux hommes politiques. Ce serait une chose pénible, voire cruelle que d'imposer ce discours dont on parlait à l'instant au Président de la République parce que, si nous lui imposons cela, le simple fait de tenir ce discours désacraliserait, en tous cas à ses yeux, sa fonction : « *Comment, je vais devoir négocier, moi le Président de la République ? Avec d'autres chefs d'État ? Peut être même un Premier ministre lithuanien, voire slovaque ; d'ailleurs c'est quoi un slovaque ?* ». On le voit, nous avons encore beaucoup d'efforts à faire ; mais des efforts très urgents parce que véritablement le droit de comprendre est le droit le plus fondamental.

Quelle est l'élément clé qui définit l'appartenance à un ensemble que l'on appelle « État » ? Faisons simple : c'est la participation à l'impôt. Tant que les citoyens européens ne paieront pas d'impôt européen, ils ne sauront pas que l'Union européenne existe sous une autre forme que celle d'une bureaucratie « martienne et dictatoriale ». Nous payons des impôts locaux et nationaux ; nous devons donc – ou plutôt nous devrions – payer un impôt européen dont nos dirigeants pourraient – devraient – nous expliquer l'affectation et la nécessité. Cela ne signifie pas rajouter des impôts, puisque chaque État participe au budget européen, mais faire ressortir sur les feuilles d'impôts – que devraient payer sans exception tous les ménages – la part de l'impôt national qui va au fonctionnement de l'Union européenne.



Qui parle de *droits* parle aussi de *devoirs*. Vous le disiez tout à l'heure, Mme la présidente, dans votre introduction. Alors, les devoirs des citoyens européens sont ceux de tout citoyen, de tout adulte responsable : cesser d'attendre que les solutions arrivent toutes prêtes, tel le bébé langé, bien propre et bien peigné qu'apporte la cigogne. Car si les décisions sont comme des bébés, elles arrivent péniblement, dans la douleur, et au bout d'un long processus. Dans ce contexte, le premier devoir d'un citoyen est de ne plus attendre, tant au niveau national qu'au niveau européen, que les solutions arrivent toutes faites, mais de comprendre pourquoi la prise d'une décision est compliquée, heurte des intérêts et demande de la conciliation entre des intérêts contradictoires ; le tout au terme d'un processus malheureusement parfois très long.

Le second devoir d'un citoyen européen, comme du citoyen national – mais cela est particulièrement criant au niveau national –, est de ne se plaindre que s'il agit en tant que citoyen. C'est-à-dire que si vous ne faites rien, si vous ne vous intéressez pas à ce qui se passe autour de vous, et bien votre seul droit est de vous taire et de ne pas vous plaindre. Cela est dur à entendre, mais je pense qu'il serait temps de rappeler aux citoyens qu'ils n'ont pas seulement des droits mais qu'ils ont aussi des devoirs, et que leur premier devoir est de s'intéresser aux affaires de la cité, qu'elle soient municipale, nationale ou européenne. Autrement dit, avant de penser au développement ou à l'organisation des droits, la nécessité absolue d'un changement d'attitude s'impose de la part des élus, des médiateurs que sont les journalistes, mais aussi des citoyens.

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,  
modératrice de la conférence*

Merci M. Guetta, nous ne sommes pas déçus : nous voyons l'impôt devenir un droit et la connaissance un devoir. Mme la médiatrice européenne, que pensez-vous de tout cela ?

---

**Emily O'Reilly**

*Médiatrice européenne*

Je suis tout à fait d'accord avec M. Guetta en ce qui concerne la transparence du Conseil européen. Des chefs d'État et des ministres des États membres se rendent à Bruxelles, en reviennent, et personne – en tout cas très peu de personnes – ne sait ce qui se passe...

Je trouve que le Conseil européen est l'institution la moins transparente de toutes. Pourquoi ? Ce ne sont pas les « *faceless bureaucrats* » (bureaucrates anonymes) qui ne sont pas transparents, ce sont nos propres ministres et chefs d'État ! Lors de leur séjour à Bruxelles, ils discutent et prennent des décisions, mais ils ne veulent pas – je l'explique dans un contexte général – partager les positions qu'ils ont prises à Bruxelles avec les citoyens. J'ai reçu, il y a quelques mois à Bruxelles, un groupe de parlementaires britanniques du *Committee Westminster* qui s'occupent

des affaires européennes et ils évoquaient le même sujet. Au cours de l'enquête que je menais lors des discussions informelles, le chef du *Committee* m'a dit : « *nos ministres britanniques vont à Bruxelles, comment pouvons-nous savoir ce qu'ils disent et ce qu'ils font ?* ». Je leur ai répondu : « *Demandez-leur* ». Ce n'est pas un manque de transparence qui existerait à Bruxelles dont il s'agit, mais du manque de transparence à Paris, à Dublin, à Londres et ailleurs. C'est la raison pour laquelle, en ce moment, je conduis une enquête sur la transparence du Conseil européen. Ce qui me permet de comprendre pourquoi nos dirigeants souhaitent préserver le secret, afin de cacher les positions prises, parce qu'il est très difficile de parvenir à un accord entre vingt-huit États membres. Le Conseil craint, s'il y a trop de transparence, que cela détruise les négociations.

---

**Bernard Guetta**

*Journaliste*

Alors que ce serait exactement le contraire.

---

**Emily O'Reilly**

*Médiatrice européenne*

Oui, exactement : parce que, comme vous l'avez dit, si l'on ne connaît pas les positions prises par le président Hollande, Mme May ou d'autres chefs d'État ou ministres, cela risque d'aggraver l'euroscpticisme et la distance entre les citoyens et les institutions ; mais ce n'est, en rien, la faute de « Bruxelles ». C'est la faute de nos propres dirigeants.

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,  
modératrice de la conférence*

Mme Goulard, croyez-vous réaliste cette forme de démocratie directe, dans laquelle le Président de la République annoncerait sa position de négociation au peuple et non au Parlement ? On a décidément une crise de la représentation politique en France.

---

**Sylvie Goulard**

*Députée européenne*

Je suis d'accord sur de nombreux points évoqués par M. Guetta, mais je suis un peu surprise par celui-là. Il ne s'agit pas du tout d'un problème européen. C'est un problème inhérent à la V<sup>e</sup> République. Je vais prendre quelques exemples tirés d'autres États membres :

-- en Allemagne, si vous voulez connaître l'issue du Conseil européen, je vous conseille d'aller écouter en direct sur Internet l'intervention de Mme Merkel au *Bundestag* le jeudi qui précède ou la veille du Conseil. Elle s'exprime au *Bundestag*





en public. Le Président de la République française ne peut pas venir devant le Parlement français, car c'est un problème dû à la Constitution française et non à Bruxelles. Non seulement Mme Merkel s'y rend avant, mais également après ; cela donc possède un double aspect : « j'annonce ce que je vais faire », puis « j'assume ce que j'ai fait ».

-- un autre exemple encore plus fascinant : celui de la Finlande. La Grande Commission du Parlement finlandais, qui est une commission qui réunit des députés de différentes commissions thématiques, siège pendant la durée du Conseil européen – y compris lors des conseils européens nocturnes sur la Grèce. Le Parlement finlandais siège donc « en temps réel ».

-- troisième exemple : Mario Monti, qui était présent parmi nous lors de la dixième conférence, a systématiquement renforcé les pouvoirs constitutionnels du Parlement italien en se rendant, soit au Sénat, soit à la Chambre, avant et après le Conseil européen.

À ce sujet, hélas, il s'agit bien, M. Guetta, d'un problème national : c'est le fait que pour les Français le Président de la République est toujours considéré comme le descendant des rois de France, que l'on élit tous les cinq ans pour qu'ensuite l'« imposition des mains » au pays consacre son action – vous avez vous-même parlé de « désacralisation ». La chose est la même pour les ministres. Pour avoir été invitée à certains conseils ECOFIN<sup>476</sup> en raison des trilogues, j'ai toujours été fascinée par la manière dont certains disent, avant, qu'ils vont être « très durs » avec le ministre allemand des finances Schäuble, puis la manière dont ils se tiennent cois durant le conseil ECOFIN et, enfin, la manière dont ils disent, après, en salle de presse, qu'ils ont été très durs... Il y a donc un gros problème de responsabilité et, en même temps, un grave problème de transparence !

Pour ma part, je souhaiterais juste témoigner que nous vivons une grande phase de transformation. La Communauté était, au départ, un lieu où la bureaucratie – en tous cas le Coreper<sup>477</sup> dans lequel on trouvait des personnes remarquablement compétentes –, faisait en grande partie les positions européennes. Puis, nous sommes passés à un système très différent : la codécision, dans laquelle la Commission fait une proposition qui, ensuite, est négociée à la fois par le Parlement et les ministres pour parvenir à un seul texte. Les trilogues auxquels j'ai participé m'ont prouvé une chose : l'une des deux branches de la codécision, le Conseil, travaille de manière plus fermée. Certes, on nous dit que c'est très compliqué de se mettre d'accord à vingt-huit, mais vous avez l'autre branche, le Parlement, dans laquelle toutes les positions sont publiques : tous les amendements que je fais sont publics, de même que tous les amendements de mes collègues.

476 Le Conseil « Affaires économiques et financières » (ECOFIN) est composé des ministres de l'économie et des finances de tous les États membres. Il est responsable de la politique de l'Union européenne dans trois grands domaines : politique économique, questions fiscales et réglementation des services financiers. Des sessions spécifiques, auxquelles participent les ministres du budget et le commissaire européen chargé de la programmation financière et du budget, sont consacrées à l'établissement du budget annuel de l'Union. Le Conseil Ecofin se réunit généralement une fois par mois.

477 Le Comité des représentants permanents ou Coreper (article 240 du TFUE) est chargé de préparer les travaux du Conseil de l'Union européenne. Il est composé des représentants des pays membres de l'Union ayant rang d'ambassadeurs auprès de l'Union européenne.



Cependant, il existe effectivement deux phases qui sont davantage « dans l'ombre » :

La première est de savoir comment les rapporteurs du Parlement arrivent à se mettre d'accord. Il faut penser à un tableau à quatre colonnes. Vous avez un texte de la Commission sur lequel le Parlement travaille : chacun propose des amendements, l'équipe des rapporteurs, qui appartiennent chacun à un groupe politique différent, élabore la synthèse des amendements et essaie de trouver des positions de compromis. Justement, M. Guetta, le Parlement assume, comme il était juste que vous l'ayez dit, les positions de compromis ; de sorte que l'on ne gagne pas complètement par rapport à ces amendements puisqu'il faut bien donner quelque chose en échange.

Mais après cette phase de compromis, il y a le vote qui est tout de même public, d'abord en commission thématique compétente puis, ensuite, en réunion plénière. Et l'on se rend compte que la position du Parlement n'est ni pire, ni meilleure que celle du Conseil qui, lui, travaillerait dans l'ombre au prétexte qu'il serait difficile de se mettre d'accord à vingt-huit. Nous aussi avons des collègues d'autres pays, et nous sommes vingt-huit. Je crois que la transparence pose une vraie question sur l'évolution des mentalités : il faut que l'on arrive à sortir de la préhistoire des rapports humains qui est de tout cacher.

Pour toutes ces raisons, nous allons peut-être nous amuser dans les négociations sur le *Brexit*. Pourquoi ? Car en vertu de l'article 50 du TUE – dont on me disait récemment à Londres qu'« *il ne faut pas dire que le Parlement européen a un rôle à jouer* », alors même que le texte a été voté ! –, le Parlement européen donne son accord. Nous allons donc être impliqués selon des modalités qui, à mon avis, doivent respecter la séparation des pouvoirs, ce qui nous permettra d'être mieux informés.

On notera, en premier lieu, que le Parlement britannique se bat actuellement pour essayer d'avoir un rôle significatif dans le vote final sur l'accord qui sera trouvé sur le *Brexit*. La Chambre des communes ayant déjà décidé de « s'automutiler », les Lords essaient de rétablir les droits du Parlement. Si l'on m'avait dit un jour que je serais dans un Parlement qui a plus de droits que le Parlement britannique, je ne l'aurais pas cru... Cela prouve qu'il se passe des choses au niveau européen.

Ce qui est intéressant, en second lieu, que les Lords parviennent ou pas à rétablir les droits du Parlement, est que nous allons donner des informations à nos collègues britanniques. De toute façon, le niveau de transparence ne sera pas celui que Mme May décidera toute seule, puisqu'elle est dans une négociation où, justement, elle n'est pas tout à fait toute seule. Et l'on se retrouve dans le phénomène, que j'ai décrit tout à l'heure, de contagion positive : lorsque vous êtes au contact d'autres personnes qui ont tendance à être plus transparentes que vous, ou plus en faveur de l'égalité hommes/femmes, vous êtes obligé de vous adapter au standard le plus élevé. Là aussi, on a une négociation qui est extrêmement intéressante de ce point de vue. Et je ne prétends pas que le Parlement européen soit un modèle, ni de transparence, ni de quoi que ce soit ; cependant, par rapport à la position initiale



du gouvernement britannique, les parlementaires britanniques ont déjà bougé et je crois que le fait que nous ayons pu dire à un certain nombre de Lords et de membres de la Chambre des communes que, de toute façon, nous encouragerions au maximum le débat public a pu y contribuer.

Tout cela démontre un enjeu considérable : par exemple, si vous regardez les questions du *registre de transparence* destiné aux groupes de pression (« *lobbies* »), c'est le Conseil qui est réticent à l'égard de l'existence de ce registre de transparence. Personnellement, je refuse un système dans lequel on a deux branches de la codécision où nous, députés européens, devrions tenir une comptabilité « notariale » de tous les gens à qui nous parlons, mais où les ministres, qui ont autant de pouvoir que nous, pourraient discuter sans rendre de comptes avec tous ! Cela me paraît anormal. Évidemment, l'idée qu'il faille que les ministres signalent les personnes qu'ils rencontrent, en raison de leur rôle européen, est quelque chose d'assez... innovant.

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,*  
**modératrice de la conférence**

Merci. Nous allons donner la parole à la salle pour des questions.





# Échanges avec la salle

---

---

*Question de M. Zémor, président fondateur de l'association  
« Communication publique »*

*Je souhaiterais savoir s'il est utopique de penser que la communication des institutions européennes puisse être des conseils, une espèce de maïeutique<sup>478</sup> à l'égard des acteurs nationaux ?*

---

*Bernard Guetta*

*En Allemagne, cela existe. En France, nous avons un problème avec le fait que le général de Gaulle a conçu la présidence de la République comme la continuité d'une monarchie, même éclairée et soumise à des élections. Bien sûr le problème n'est pas seulement franco-français. Notons que, malgré tout, les choses commencent à bouger dans certains pays ; mais l'on reste cependant loin de l'attitude allemande. Le jour où la « règle » allemande sera générale, non seulement l'on aura une autre idée de ce qu'est l'Union européenne et de la manière dont elle fonctionne, mais l'on aura aussi une autre idée – ce qui n'est pas moins important – de ce qu'est la politique – c'est-à-dire un art du compromis à partir de positions que l'on défend.*

---

*Question du public*

*Est-on sûr qu'il faille que les chefs d'État ou de gouvernement s'expriment avant d'aller au Conseil européen ? Selon l'ancien commissaire européen M. Vittorino, présent lors de la dixième conférence de ce cycle, il faudrait interdire aux chefs d'État ou de gouvernement, après le Conseil européen, d'aller donner leur conférence de presse, afin qu'il ne reste que la conférence commune du président de la Commission et du président du Conseil européen. Parce que, lors des conférences nationales, chacun présente un discours particulier aux journalistes de son pays et l'on a une vision tronquée de ce qui s'est réellement passé au sein dudit Conseil européen. D'autre part, peut-on annoncer à l'opinion les compromis avant le Conseil européen ? N'est-ce pas problématique ? Enfin, en matière de fiscalité européenne, plutôt que d'avoir une seule ligne d'imposition supplémentaire, n'y a-t-il pas d'autres idées sur ce que pourraient être les éléments constitutifs d'un véritable impôt européen (taxe carbone, taxe sur les transactions financières, etc.) ?*

---

478 Art de conduire l'interlocuteur à découvrir et à formuler les vérités qu'il a en lui.

---

*Maryvonne de Saint Pulgent*

*Sur la création d'un impôt et d'un budget d'intervention européens, les propositions ne me paraissent pas encore mûres.*

*Sur un grand nombre d'autres sujets, il faut répondre aux préoccupations des Européens. Par exemple, les peurs évoquées par M. Guetta font écho aux problèmes du terrorisme, de l'immigration clandestine, du dumping chinois, etc. Mais est-ce vraiment suffisant pour remporter l'adhésion et lutter contre l'euroscpticisme que de proposer des mesures contre les peurs ? Peut-on mieux y répondre par de nouveaux droits ? Après tout, comme l'a dit Mme Goulard, on en recense déjà un nombre appréciable : droit à l'oubli numérique, droit européen de la protection des données personnelles par rapport aux États-Unis et aux GAFAs<sup>479</sup>, etc, dont la liste qui s'élargit constamment devrait contribuer à renforcer l'adhésion d'un nombre grandissant de citoyens. Ont été évoqués le droit de vote, le droit à la protection diplomatique, au séjour, etc. Il y a les droits très importants institués préteroiennement par la jurisprudence européenne, droits de l'individu, mais aussi définition de standards européens pour l'application des droits nationaux, comme le droit d'asile. Mme O'Reilly l'a évoqué à propos du droit des femmes irlandaises, car l'un des effets de l'intégration européenne est aussi d'élever le niveau général des droits reconnus aux individus par les juridictions nationales par les convergences de jurisprudence entre cours européennes et cours nationales, ce que nous appelons ici le dialogue des juges, qui est également très actif entre cours nationales des différents États membres.*

---

*Sylvie Goulard*

*Dans le cadre de l'oubli numérique, l'on a une décision très importante de la Cour de justice qui est née de la plainte d'un étudiant autrichien vivant en Irlande<sup>480</sup> ; c'est un bel exemple de droit dérivé de la jurisprudence venue d'un citoyen ayant bénéficié de l'ouverture des frontières. D'ailleurs, dans ce contexte, la façon dont nous affrontons la montée en puissance de l'économie numérique reste une question récurrente : il y a bien évidemment cette décision sur l'outil numérique – qui techniquement n'est pas facile à mettre en œuvre –, mais il y a aussi une vigilance particulière à développer envers l'utilisation des algorithmes informatiques et des traitements de données massives (« big data ») qui recèlent en eux-mêmes un fort potentiel d'atteinte aux droits individuels.*

*Quand M. Guetta évoquait le fait que les attaques informatiques étaient peut-être organisées, je pense qu'il faut que l'on regarde cela de très près. Les attaques que nous subissons sont organisées, elles peuvent l'être par des puissances étrangères, voire par des partis politiques ; par exemple durant la*

---

479 Principaux acteurs de l'Internet : Google, Apple, Facebook, Amazon (GAFAM), cités parfois avec la société Microsoft (GAFAM).

480 CJUE, Gde ch., 6 octobre 2015, Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner, en présence de Digital Rights Ireland Ltd, aff. C-362/14. V. également CJUE, Gde ch., 13 mai 2014, Google Spain SL et Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) et Mario Costeja González, aff. C-131/12.

*campagne présidentielle américaine, des données mises sur les pages Facebook ont permis de connaître le sexe et de prévoir le vote de nombreux internautes et, à partir de là, leur adresser des messages très personnels destinés à orienter leur choix. C'est un champ qui est très compliqué et qui risque de donner du grain à moudre à notre médiatrice européenne.*

*Je sais que le service des relations extérieures de l'Union européenne a commencé à s'emparer du sujet et que l'on observe un besoin de se protéger contre ce type de « cyber activité » qui peut aboutir à influencer le résultat d'une élection. Ce sont des champs d'investigation qui, en termes de liberté publique, sont extrêmement importants car tout cela est le fruit d'algorithmes et de traitement de nombreuses données personnelles.*

*Prenons un exemple très simple : j'ai une page Wikipédia que je ne parviens pas à corriger ou à mettre à jour car elle a été créée, il y a quelques années, par une personne dont je connais l'identité mais qui, au départ, avait présenté une version complètement bizarre de ma page. Or, récemment, l'on pouvait lire dans The Financial Times un article félicitant Wikipédia pour la qualité de ses algorithmes... Bien sûr, j'ai écrit immédiatement au journaliste pour lui préciser que certains algorithmes n'étaient pas toujours justes. Si vous voulez pouvoir ne serait-ce que mettre à jour des informations obsolètes vous concernant, c'est très difficile. Nous nous trouvons donc dans un domaine où de nombreuses personnes utilisent une notice sur vous que vous ne contrôlez pas et qui véhicule parfois des informations erronées. Il s'agit là d'un champ d'investigations très important pour l'Union européenne.*

---

*Emily O'Reilly*

*Fort heureusement, les citoyens commencent à être sensibilisés à ce type de problèmes. Dans mon intervention, j'ai précisé que j'avais lancé, en 2017, un prix de bonne administration. En ce moment, je suis en train de juger les projets que les institutions soumettent au prix. L'un des projets est la simulation d'une cyber attaque sur l'Union européenne, avec une protection résultant d'une collaboration entre la Commission et d'autres agences afin de protéger les citoyens, les entreprises et les partis politiques. Cela démontre comment les institutions et les États membres peuvent collaborer dans de telles matières. Nous critiquons souvent l'Union, mais dans de tels domaines, on peut réaliser une collaboration entre tous les États membres qui donne de très bons résultats.*

---

*Maryvonne de Saint Pulgent*

*Mme O'Reilly a parlé du réseau européen des médiateurs. Il faut également citer le réseau des autorités de protection des données personnelles, qui est très structuré et actif et qui est actuellement présidé par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) française. Ce réseau a su construire un standard européen de protection des données personnelles et de la vie privée qui sert d'étalon pour mesurer le niveau de protection des données des États-Unis et*

des autres États qui demandent à accéder à nos données, pour le cas échéant refuser un tel accès. On voit ici, concrètement, la construction d'un standard européen de droit, qui vient compléter les droits reconnus individuellement au citoyen européen. Et ce standard européen s'applique, en réalité, au-delà des citoyens de l'Union eux-mêmes, à l'ensemble des personnes présentes sur le territoire de l'Union.

Dans de nombreux domaines coexistent ainsi deux niveaux différents de droits européens : les droits qui sont attachés à la citoyenneté européenne et ceux qui résultent d'une construction patiente qui rehausse le niveau des droits dont peuvent se prévaloir les résidents des États membres.

S'agissant du droit d'asile et du droit des réfugiés, là aussi on voit se construire un standard européen du « droit du réfugié » ou du demandeur d'asile, qui ne résulte pas des textes ou des traités, mais de constructions à la fois jurisprudentielles, intellectuelles et politiques. Dans le bilan des droits des citoyens européens, il faut prendre en compte aussi cet aspect-là : la construction de droits européens qui diffèrent dans leurs origines et dans leurs effets des droits liés strictement à la citoyenneté (droits de vote, de circulation et au séjour dans les États de l'Union).

Au sujet de la participation du citoyen (français) aux décisions publiques, il y a un domaine dans lequel elle n'est pas organisée : celui des positions françaises dans les négociations au sein des institutions européennes. Peut-on aller jusqu'à annoncer à la fois une position ou un objectif de départ et ce que l'on est prêt à accepter ? Est-ce bien réaliste ?

---

*Bernard Guetta*

Il est évident que l'on ne doit pas annoncer les lignes du compromis que l'on vise. En revanche, on doit expliquer quelle est la position que l'on défend, car celle-ci est nécessaire à l'intérêt national, évoquer les difficultés auxquelles elle va se heurter et dire que l'on va tenter de trouver un compromis. Rien d'autre ne doit être précisé car il s'agit d'une négociation. En revanche, lorsque l'on est arrivé à un compromis, il s'agit d'expliquer en quoi un tel compromis peut être jugé comme acceptable.

---

*Question du public*

Après le passeport européen, peut-on envisager une carte d'identité européenne ?

---

*Bernard Guetta*

Aujourd'hui, tout citoyen européen possédant un passeport bénéficie d'un passeport européen. Sur le passeport européen, Il est indiqué « Union européenne » et, en dessous, le pays d'origine : « République française »,



« République italienne », « République d'Irlande », etc. Une carte d'identité européenne est un élément différent qui aurait d'autres buts – prouver son identité et sa nationalité. Le projet de créer une carte européenne d'identité a été abandonné au début des années 2000 en raison de difficultés techniques, administratives et politiques. Actuellement, on cherche plutôt à harmoniser les cartes nationales d'identité pour permettre leur utilisation physique ou virtuelle dans tous les États membres. Ce faisant, on a peut-être perdu là une bonne occasion de développer un réel sentiment « d'identité européenne ».

---

Maryvonne de Saint Pulgent

Il faut rappeler que la citoyenneté européenne n'est pas une nationalité. La carte d'identité se réfère à la nationalité. Nous sommes dans un régime de citoyenneté européenne, mais pas de nationalité européenne. Vous êtes citoyen européen, mais vous êtes identifié comme national d'un des États de l'Union, voire de plusieurs d'entre eux. Si vous perdez la nationalité d'un État membre sans en acquérir une autre, vous perdez aussi la citoyenneté européenne. C'est un choix politique très important : il n'y a pas de nationalité européenne.

---

Bernard Guetta

Il faut noter que c'est la copie conforme du système soviétique : à l'époque, il n'existait pas de nationalité soviétique, mais une citoyenneté soviétique, sachant que l'on était national de tel ou tel pays.

---

Sylvie Goulard

L'ancien président de la Commission européenne, Romano Prodi, avait une autre manière de faire ce genre de comparaison, notamment à l'attention des pays d'Europe centrale et orientale qui se plaignaient de devoir intégrer des choses qui leur rappelaient l'Union soviétique. Le président Prodi disait : « Rappelez-moi déjà la date de votre demande d'adhésion à l'Union soviétique ? ». La différence est quand même tout à fait considérable : l'Union européenne est un système volontaire ! Ces pays ont voulu y adhérer.

On aurait pu créer une carte européenne d'identité, harmonisée pour tous les États membres, avec le drapeau européen. Mais l'une des raisons pour lesquelles on ne l'a pas fait est que les Britanniques y étaient opposés, car leur conception, certes respectable, est qu'il ne faut pas qu'on les contrôle. Sauf que l'une des conséquences les plus probables du Brexit et du fait que les Britanniques veulent dorénavant contrôler l'entrée des ressortissants européens sur leur territoire est qu'ils vont devoir procéder à des contrôles d'identité ; de sorte que les Britanniques pourraient bien être obligés d'avoir... une carte d'identité. Ce qui est assez amusant.

---

*Maryvonne de Saint Pulgent*

*Le passeport européen met en œuvre le droit à la libre circulation et à la liberté d'installation en Europe ; c'est un moyen d'exercer un des droits fondamentaux reconnus aux citoyens européens. La carte d'identité répond à d'autres objectifs, comme l'indique d'ailleurs son nom.*

---

*Question du public*

*Est-il pertinent de s'acharner à vouloir intégrer la Turquie dans une Union qui lui est si étrangère géographiquement, culturellement et politiquement ? Pourquoi ne pas simplement prôner un « partenariat privilégié » avec ce pays ? Dans ce contexte, comment résoudre le problème des migrants ?*

---

*Bernard Guetta*

*L'entrée de la Turquie dans l'Union européenne n'est plus une question d'actualité, que l'on en soit partisan ou adversaire. Ce n'est plus une question d'actualité puisqu'au moins depuis l'été dernier, c'est-à-dire depuis la tentative bien mystérieuse de coup d'État contre le président Erdogan, la Turquie n'est plus, ni de près, ni de loin, une démocratie, mais un état dictatorial dans lequel près de cinquante mille personnes ont été jetées en prison pour motif politique, et beaucoup plus ont été exclues de la fonction publique ou, tout simplement, de leur travail. Il y a des critères fondamentaux auxquels on est obligé de se conformer si l'on veut devenir un État membre de l'Union européenne, et la Turquie ne répond plus aujourd'hui à aucun de ces critères.*

---

*Sylvie Goulard*

*Le Parlement européen a, d'ailleurs, voté clairement le gel des négociations avec la Turquie. Ce que ni le Conseil, ni la Commission n'ont fait. Cela dit, dans votre question, il y a un autre aspect : l'accord qui avait été passé pour les réfugiés et qui, déjà, pouvait susciter un certain nombre de questions à la fois politiques et morales, encore plus depuis l'été dernier. Cette question-là, quelle que soit l'évolution des négociations d'adhésion, demeure largement posée parce que nous n'avons jamais eu le courage de définir une politique commune d'asile et d'immigration et de la mettre en œuvre correctement.*

*Votre question est, malheureusement, d'une douloureuse pertinence parce que l'évolution récente de la Turquie fait craindre des périls tout à fait certains sur les personnes qui s'y trouvent et qui sont, en quelque sorte, piégées entre la Syrie en guerre et le territoire européen qui ne peut pas accueillir des millions d'individus.*

---

## *Question du public*

*En matière de sécurité sociale, les règlements européens se limitent à une simple coordination, en raison des niveaux de prestations et de prises en charge différents qui ne permettent pas l'intégration. Or, actuellement, la Commission mène une réflexion sur un socle européen de droits sociaux dans le but de créer un standard européen en la matière. Dans ce contexte, pensez-vous que l'on va assister à une hausse du niveau des prestations sociales ou, au contraire, à un alignement vers le bas ?*

---

*Sylvie Goulard*

*Il s'agit d'une initiative qui mérite toute notre considération tant il est vrai que, pour beaucoup d'Européens, la situation dans laquelle nous nous trouvons – qui est celle d'une divergence sociale – est une chose qui choque beaucoup de gens, en particulier dans un pays comme la France. Sur ce sujet, il faut avoir à l'esprit la tension qui existe entre deux principes :*

*- le principe d'égalité des citoyens dans un espace de citoyenneté qui devrait aboutir à ce que, tout en tenant compte des énormes différences de niveaux de vie, l'on définisse cependant des règles communes ou, à tout le moins, un socle commun ;*

*- le principe de subsidiarité inhérent à la construction de l'Union européenne depuis vingt-cinq ans, et qui repose sur l'idée que tout n'a pas à être réglé au niveau européen. Ce faisant, on admet donc que les États membre restent compétents pour un certain nombre de politiques, dont les politiques sociales. Ceci aboutit à des différences objectives.*

*Ces deux principes vont de pair, tout en s'opposant puisque, d'un côté, vous avez un principe qui tend vers la convergence, voire l'harmonisation et, de l'autre côté, vous avez un principe qui est l'un des principes directeurs du traité européen qui tend vers la divergence.*

*De la même manière que l'on ne sait pas très bien sur quelle(s) position(s) nos dirigeants vont à Bruxelles, ce qui pose problème ici est le fait qu'il s'agit d'une question qui n'est pas clarifiée ; laquelle aboutit, en général, à créer une partie de nos divergences (et de nos problèmes) avec l'Allemagne. Parce que chaque pays peut considérer légitimement que sa vision de l'avenir est la bonne : il y a en effet ceux qui souhaitent bâtir un espace qui va tendre vers l'harmonisation, et ceux qui pensent que les aspects sociaux, éducatifs ou de sécurité ne relèvent pas du niveau commun mais restent de la compétence des niveaux fédérés ou des États.*

*Le gros problème c'est que nous n'avons pas eu de discussion sérieuse depuis longtemps sur la priorité que nous donnons à tel ou tel principe. Cela crée une immense frustration. Je parle souvent devant des Allemands – mais c'est vrai aussi pour d'autres nationalités – qui ne comprennent pas que l'on souhaite*

à tous prix harmoniser certains domaines. Par exemple, en Allemagne, il n'y a pas de programme d'éducation nationale, et les Allemands vivent très bien avec des systèmes différents, d'un Land à l'autre, en matière éducative. C'est la même chose en matière sociale. C'est donc une question très complexe, surtout depuis l'élargissement qui a accru le niveau d'hétérogénéité.

Tant que vous avez des différences qui restent relativement faibles en matière de niveaux de vie, de revenus, de prestations, dans l'âge de départ à la retraite, etc. et que l'on évolue dans une sorte de « corridor » assez étroit, cela reste acceptable et accepté. Mais lorsque l'on a de grandes différences, comme c'est le cas avec les pays d'Europe centrale et orientale, cela pose des difficultés. C'est typiquement le cas, par exemple, avec la directive sur le détachement des travailleurs ou en matière de congés maternité.

La Commission européenne, objet de toutes les critiques, a essayé de s'attaquer à ce problème-là. Cela fait l'objet de négociations, mais de négociations qui sont difficiles car, comme vous l'avez dit, l'un des choix peut être celui de s'aligner sur le moins disant. En tout état de cause, je pense qu'il faut définir les principes, puis les appliquer au cas par cas ; parce que selon les sujets – le niveau de droit social existant (plus faible ou plus fort) –, l'on a tendance parfois à instrumentaliser ces mêmes principes.

---

#### *Maryvonne de Saint Pulgent*

On s'aperçoit qu'il est plus facile de construire les standards de droit européen avec ce que l'on appelait autrefois les « droits-liberté » par opposition aux « droits-créances ». Un juge peut facilement construire un standard de droit-liberté parce qu'il ne suppose pas d'engagement budgétaire des États, à la différence du droit-créance. Néanmoins on voit progresser l'idée que le salaire minimum est quelque chose qui devrait devenir un standard européen. Et l'on a maintenant des standards européens de droits aux congés, d'horaires de travail, etc. Cela progresse, mais cette progression n'est réelle que si elle s'accompagne de moyens mis à disposition par les États, alors qu'en matière de droits-libertés, l'intervention des juges suffit.

On se plaint beaucoup du mauvais fonctionnement des institutions européennes, de la difficulté à comprendre ce qui s'y passe, du déficit de démocratie, du manque de transparence ou de participation – bien sûr, tout cela sous les réserves que nous avons émises lors de ce colloque –, mais en même temps force est de constater l'efficacité et l'ampleur de l'action des juges dans une intégration européenne au service d'une meilleure protection des libertés ; c'est un phénomène majeur qui reste assez peu étudié hors du cercle des juristes.

Ce phénomène, les magistrats le connaissent bien parce qu'ils le pratiquent tous les jours, et qu'ils constatent que beaucoup d'acquis de la construction européenne en matière de droits et de libertés procèdent, en réalité, de décisions purement jurisprudentielles. Il faut également souligner à quel point les juges et, surtout, les cours souveraines ont consenti des abandons de

souveraineté entre les mains des cours européennes, et admis qu'elles n'étaient plus des cours suprêmes au sens classique du terme. Elles ont su accepter ces changements pour construire un ensemble de droits allant bien au-delà des dispositions du droit positif. De sorte que les hommes politiques pourraient être fondés à se plaindre de ce que, souvent, leur liberté politique a été entamée par la « marche des juges » vers une intégration par les droits et par les protections, non prévue au départ mais dont nous constatons aujourd'hui le legs très important. Mme Goulard me dit que c'est là une critique que l'on entend parfois chez nos voisins Britanniques. Mais je précise que les juges britanniques ont été tout aussi allants dans la construction de l'« Europe des juges » que les autres ; et si l'opinion politique britannique émet sur ce point des critiques, elle doit d'abord les adresser à ses propres juges.

---

*Sylvie Goulard*

Notons que le Royaume-Uni est un pays qui a toujours scrupuleusement respecté les directives européennes, plus que la France. Ce que je regrette profondément dans la position affichée par le gouvernement britannique c'est le refus catégorique de la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne qui est la raison pour laquelle la déconstruction va, sans doute, aller beaucoup plus loin que ce que l'on pouvait imaginer dans un premier temps. Parce qu'il ne peut pas y avoir de marché unique, ni les quatre libertés<sup>481</sup>, ni même une union douanière sans la juridiction de la Cour et cela sera l'un des facteurs d'unité du continent, non pas contre le Royaume-Uni, mais pour la défense d'un ordre de droit. C'est l'un des grands enjeux que nous avons devant nous, et nous ne devons pas céder sur ce point-là.

---

**Maryvonne de Saint Pulgent**

*Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État,  
modératrice de la conférence*

Je remercie beaucoup nos trois intervenants : Mme O'Reilly, médiatrice européenne, Mme Goulard, députée européenne, et M. Guetta, journaliste. Merci également au public pour son écoute attentive et sa participation active à cette conférence.

---

481 Libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes.



# Le poids de l'Union européenne dans le monde

La douzième et dernière conférence du cycle est consacrée à l'avenir de l'Europe à la lumière des défis auxquels elle est confrontée.

Elle réunit des acteurs et des témoins d'une actualité qui bouleverse aujourd'hui l'unification européenne. Ils livrent, avec pragmatisme, leur vision du poids de l'Union européenne dans le monde, à travers le prisme du dialogue des juges, de la diplomatie européenne, et de l'analyse politique et stratégique du devenir de l'Europe.

## Sommaire de la conférence

---

Biographie des intervenants .....	241
Actes .....	245
Conférence de clôture du cycle par M. Valéry Giscard d'Estaing .....	263
Échanges avec la salle .....	269





# Biographie des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Jean-Marc Sauvé**

*Vice-président du Conseil d'État*

Diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. De 1995 à 2006, il exerce les fonctions de secrétaire général du Gouvernement. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État. Il est également président du comité prévu par l'article 255 du traité pour le fonctionnement de l'Union européenne (comité de sélection des juges européens), président du conseil d'administration de l'École nationale d'administration et président de l'Institut français des sciences administratives.

## Les intervenants

### **Hubert Védrine**

*Ancien ministre des affaires étrangères*

Diplômé de sciences politiques, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Hubert Védrine a débuté sa carrière en 1974 au ministère de la culture, puis de l'équipement, avant d'intégrer en 1979 le ministère des affaires étrangères. En 1978, il est élu député suppléant (PS) dans la première circonscription de la Nièvre. De 1981 à 1995, il devient le collaborateur du Président de la République François Mitterrand en qualité de conseiller diplomatique, porte-parole de la Présidence et, de 1991 à 1995, secrétaire général de l'Élysée. Il est nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1986. Hubert Védrine est ministre des affaires étrangères du gouvernement de Lionel Jospin de juin 1997 à mai 2002. En 2003, il crée une société de conseil géopolitique et est élu président de l'institut François Mitterrand. Depuis 2004, il est membre du conseil d'administration du groupe LVMH comme « administrateur indépendant ». Il donne un cours sur les « réalités internationales » à Sciences Po depuis 2005. Il est l'auteur de nombreux ouvrages portant notamment sur la géopolitique, parmi lesquels : *La France au défi* sur la réforme de la France (éd. Fayard, 2015), *Le monde au défi* (éd. Fayard, 2016) et *Sauver l'Europe !* (éd. Liana Levi, 2016).

## **Alain Le Roy**

*Ancien secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure*

Ingénieur de l'École nationale supérieure des mines de Paris, agrégé d'économie et de gestion, Alain Le Roy débute sa carrière en 1980 comme ingénieur au sein de la compagnie Total. En 1990, il rejoint l'administration territoriale en qualité de sous-préfet et de directeur de cabinet du préfet d'Eure-et-Loir, avant d'être nommé chef de cabinet puis conseiller auprès du ministre de l'agriculture et du développement rural (1992-1993). En 1993, il est nommé conseiller référendaire à la Cour des comptes et rapporteur adjoint auprès du Conseil constitutionnel (1996-1999). Il entame une carrière diplomatique dès 1995 : au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU) – directeur des opérations de restauration des services publics à Sarajevo (1995), préfet-administrateur régional au Kosovo (1999-2000) et secrétaire général adjoint de l'ONU chargé des opérations de maintien de la paix (2008-2011) –, puis au sein du ministère des affaires étrangères – coordonnateur du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, directeur des affaires économiques et financières du ministère, ambassadeur de France à Madagascar, puis en Italie, et ambassadeur chargé du projet d'Union pour la Méditerranée (2007-2008) –, puis au sein de l'Union européenne – représentant spécial de l'Union européenne dans l'Ancienne république yougoslave de Macédoine (2001-2002) et secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) du 1<sup>er</sup> mars 2015 au 31 août 2016. Élevé à la dignité d'Ambassadeur de France en 2015, il est actuellement conseiller maître à la Cour des comptes.

## **Conclusion du cycle**

### **Valéry Giscard d'Estaing**

*Ancien Président de la République française*

Ancien élève de l'École polytechnique, puis de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Europe »), inspecteur des finances, Valéry Giscard d'Estaing est élu député du Puy-de-Dôme en 1956. Sous la présidence du général de Gaulle, il est secrétaire d'État aux finances (1959-1962), puis devient ministre des finances et des affaires économiques (1962-1966). Sous la présidence de Georges Pompidou, il est de nouveau ministre de l'économie et des finances (1969-1974). Président de la République de 1974 à 1981, Valéry Giscard d'Estaing crée le Conseil européen et fait adopter le principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Après l'Élysée, il occupe plusieurs mandats, notamment ceux de président du conseil régional d'Auvergne (1986-2004), de président de la commission des affaires étrangères à l'Assemblée nationale (1987-1989), et de président du groupe libéral, démocrate et républicain au Parlement européen où il est élu de 1989 à 1993. En décembre 2001, les chefs d'État et de gouvernement, réunis en sommet à Laeken, le nomment à la présidence de la Convention sur l'avenir de l'Europe, chargée de préparer un projet de Constitution pour l'Europe. Ce projet abouti est signé par le traité du 29 octobre 2004, mais rejeté par les Pays-Bas et la France l'année suivante. Auteur de nombreux ouvrages, notamment *Le pouvoir et la vie* (mémoires) (éd. Compagnie 12, tome 1, 1988 ; tome 2, 1991 ; tome 3, 2006)



et *Europa, la dernière chance de l'Europe*, préfacé par Helmut Schmidt (éd. XO, 2014), Valéry Giscard d'Estaing est élu à l'Académie française en 2003 au fauteuil de M. Léopold Sédar Senghor.





# Actes – Le poids de l’Union européenne dans le monde

---

---

**Jean-Marc Sauvé**

Vice-président du Conseil d’État,  
modérateur de la conférence

Monsieur le Président de la République,  
Monsieur le ministre,  
Monsieur l’ambassadeur,  
Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de vous recevoir aujourd’hui pour la conférence de clôture des *Entretiens sur l’Europe*, inaugurés en octobre 2015, qui ont permis d’aborder des thèmes essentiels se rapportant au fonctionnement de l’Union européenne : son architecture institutionnelle, ses politiques et son identité.

Pour cette dernière conférence, nous abordons un sujet non moins essentiel : celui du poids de l’Union européenne dans le monde. La question peut paraître audacieuse. L’Union européenne est, en effet, souvent dénoncée comme n’étant pas une « véritable » puissance, dès lors qu’elle ne possède pas tous les attributs de la souveraineté des États et, notamment, une unité et une rapidité d’action, une capacité diplomatique et une force armée capable d’assurer sa défense. Mais la puissance politique, diplomatique et militaire n’est certainement pas le seul élément de la puissance sur la scène internationale. Car dans la capacité d’une entité à « influencer sur la conduite » des autres acteurs internationaux et à leur « imposer sa volonté »<sup>482</sup>, la force et la coercition ne sont pas les seuls critères.

À la différence d’autres acteurs internationaux, en particulier des États, la puissance de l’Union européenne ne repose pas principalement sur sa force politique ou militaire – dont elle n’est cependant pas dépourvue – mais sur sa puissance et son unité économiques et sur sa capacité normative, c’est-à-dire sa capacité à exercer, par le droit, une autorité qui lui permet d’être écoutée et d’exporter hors de ses frontières ses valeurs et ses normes<sup>483</sup>.

Elle a en cela été définie comme une « puissance normative »<sup>484</sup>, dès lors qu’elle tend à s’affirmer sur la scène internationale, d’une part, en promouvant des valeurs et des principes (1) et, d’autre part, en conférant à son droit une portée qui dépasse le territoire européen (2).

---

482 R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, éd. Calmann-Lévy, Paris, 1962, p. 20.

483 J.-C. Roda, « L’influence des droits européens sur le droit américain », in *Recueil Dalloz*, 2014, p. 157.

484 Z. Laidi, *La norme sans la force. L’énigme de la puissance européenne*, éd. Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

## 1. L'Union européenne est une organisation fondée sur le droit qui lui confère une puissance et une capacité d'influence avérées

### 1.1. L'Union européenne est, de fait, tournée vers la défense d'intérêts et de valeurs adossés à un droit spécifique

C'est par le droit et l'élaboration d'une construction juridique originale que l'Europe a entendu répondre aux guerres et aux totalitarismes de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle – une « communauté de droit » selon Walter Hallstein<sup>485</sup>. Le projet communautaire a rejeté la force et la *realpolitik* comme éléments dominants des rapports interétatiques en privilégiant, sur le continent européen, la recherche d'une volonté commune et l'interdépendance entre les États au profit d'un projet de paix et d'intégration économique avancé<sup>486</sup>. Cette logique d'intégration a transformé l'Union européenne en une entité normative *sui generis* dont la force est sa capacité à produire un droit applicable à tous les États membres dans une logique plus souvent supranationale qu'intergouvernementale. C'est dans ce contexte que la Cour de justice de l'Union européenne a affirmé, dès le début des années 1960, l'effet direct<sup>487</sup>, puis la primauté du droit<sup>488</sup> de l'Union européenne sur toutes les normes de droit interne<sup>489</sup>.

L'Union n'était certes pas conçue lors de sa création comme un projet de puissance tournée vers l'extérieur, mais les fondements juridiques de sa construction et l'importance qu'elle a accordée à son droit lui ont conféré une assise solide et une force spécifique. Cette spécificité se retrouve dans son action extérieure, qui témoigne de sa volonté de projeter au-delà de ses frontières certains principes juridiques fondamentaux<sup>490</sup>. La place de l'Union européenne dans le monde est donc, au moins en partie, définie par sa capacité à proposer et à promouvoir des règles de droit qui structurent les comportements des individus et des autres acteurs institutionnels<sup>491</sup>. Son action extérieure est ainsi doublement normative : en ce qu'elle repose sur des principes juridiques et en ce qu'elle entend modeler les comportements et l'action des acteurs internationaux dans un sens qu'elle estime souhaitable. Au travers de ses politiques, on peut soutenir que l'Union européenne assoit son existence et sa puissance sur le droit.

485 W. Hallstein, *Europe in the making*, éd. Norton, New York, 1973, p. 30.

486 Cf. Constantinesco, « Par la norme vers la puissance ? L'expérience de l'Union européenne », in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur de Y. Jégouzo*, éd. Dalloz, Paris, 2009, p. 25.

487 CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62.

488 CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel*, aff. 6/64.

489 La primauté du droit de l'Union européenne vaut également pour les normes constitutionnelles nationales (CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77).

490 M. Benlolo-Carabot, « L'influence extérieure de l'Union européenne », in M. Benlolo-Carabot, U. Candas et E. Cujo (dir), *Union européenne et droit international*, éd. Pedone, Paris, 2012, p. 61.

491 La politique extérieure de l'Union européenne tend à affirmer et à promouvoir ses valeurs, tels que définies à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), et ses intérêts (art. 3 §1 et art. 3 §5 du TUE). L'article 21 de ce traité le rappelle aussi avec force : « 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies ».



## 1.2. La promotion des droits fondamentaux et d'une politique active de lutte contre le changement climatique illustrent l'influence normative de l'Union européenne

L'Union européenne, prix Nobel de la paix en 2012 pour son action en faveur de la paix et la réconciliation, la démocratie et les droits de l'homme en Europe, porte, comme je l'indiquais, un projet multilatéral, démocratique et de promotion des droits fondamentaux, qui irrigue l'ensemble de son action. Les droits fondamentaux sont en effet au nombre des principes constitutionnels de l'Union européenne et justifient en particulier que la Cour de justice de l'Union vérifie, au regard de ces droits, la validité d'un acte de droit dérivé pris en application d'une résolution des Nations Unies et prononce, le cas échéant, son annulation<sup>492</sup>. Cette politique se matérialise à la fois par des déclarations et par des initiatives, telles que des partenariats bilatéraux ou multilatéraux ou le développement d'un dialogue renforcé avec les interlocuteurs privilégiés de l'Union européenne<sup>493</sup>. Les accords et traités négociés par l'Union européenne doivent ainsi souvent intégrer ces principes. Deux tiers des accords signés par l'Union européenne incluent, par exemple, une clause de coopération avec la Cour pénale internationale<sup>494</sup>. Le nouveau plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie, adopté par le Conseil le 20 juillet 2015, rappelle ces orientations et insiste sur la nécessité d'intégrer les droits de l'homme dans tous les aspects extérieurs des politiques européennes<sup>495</sup>. Il est vrai que cette politique n'est pas toujours couronnée de succès et se heurte aux limites d'une action purement juridique ou déclarative, ainsi qu'à l'hétérogénéité des intérêts des États membres, mais elle contribue néanmoins à la diffusion de ces valeurs à travers le monde<sup>496</sup>.

De la même manière, l'Union européenne promeut une action efficace en faveur de l'environnement et contre le changement climatique<sup>497</sup>. Cette politique, largement soutenue par les citoyens européens et les institutions européennes, se prête bien à une action normative, dès lors qu'il est aisé de fixer des règles, des quotas ou des standards environnementaux<sup>498</sup>. En son sein, l'Union européenne a ainsi adopté des textes ou des positions en faveur de la protection de l'environnement<sup>499</sup>. À l'extérieur, elle s'est activement engagée dans les négociations internationales sur le protocole de Kyoto – pour lequel elle a ensuite obtenu la ratification de

492 CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi*, aff. C-402/05, pt. 285 ; CJUE, 18 juillet 2013, *Kadi*, aff. C-584/10 P. Dans la dernière affaire, la Cour a notamment jugé que toute mesure restrictive doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif dans le cadre d'une procédure respectueuse des droits de la défense.

493 Par exemple, la quasi-totalité des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont un dialogue politique avec l'Union européenne sur la base de l'article 8 de l'accord de Cotonou signé le 23 juin 2000.

494 M. Lefebvre, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, éd. La documentation Française, Paris, 2012, p. 106.

495 Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019).

496 J.-F. de Raymond, « Les exigences de la diplomatie européenne des droits de l'homme », in *Réalizations et défis de l'Union européenne. Droit-politique-économie. Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, éd. Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 446-454.

497 Articles 11 et 191 à 193 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

498 Z. Laïdi, *op.cit.*, p. 142.

499 Les principaux objectifs en la matière sont fixés dans le paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 et le cadre sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030.



la Russie – ou sur l'accord de Paris pour le climat<sup>500</sup>. La proactivité de l'Union européenne sur ces sujets en a fait un acteur essentiel en la matière et lui a conféré une réelle légitimité sur la scène internationale en révélant sa capacité à influencer les comportements des États tiers.

## **2. L'influence de l'Union européenne sur la scène internationale repose aussi sur sa capacité à conférer à son droit une portée qui dépasse les frontières européennes**

*2.1. D'une part, le droit de l'Union bénéficie, en raison de son poids économique, d'une influence qui s'étend au-delà du territoire européen*

L'Union européenne concentre certes moins de 7 % de la population du monde<sup>501</sup>, mais elle représente l'un des plus grands marchés – de plus de cinq cents millions de consommateurs – et elle peut compter sur son poids économique pour influencer les comportements. Elle est en effet la première puissance économique et commerciale du monde : le premier exportateur, le premier importateur, le premier investisseur et le premier récepteur d'investissements. Elle représente 23,4 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, contre 22,3 % pour les États-Unis et 13,4 % pour la Chine. Compte tenu des débouchés offerts par le marché européen, la réglementation européenne en matière de tarifs douaniers, de normes techniques ou de quotas est attentivement suivie par les entreprises étrangères qui souhaitent y écouler leurs biens et qui doivent, par conséquent, s'aligner sur les standards européens souvent plus protecteurs des droits des consommateurs ou de l'environnement, mais aussi plus contraignants et coûteux.

Le droit de l'Union européenne exerce de cette manière une influence significative et concrète sur les pratiques concurrentielles, contractuelles et commerciales des entreprises étrangères, en particulier américaines<sup>502</sup>. Par exemple, le règlement « REACH » vise à protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques liés aux substances chimiques en imposant des standards et des règles strictes qui doivent être respectées par l'ensemble des acteurs économiques agissant sur le marché européen, quelle que soit leur nationalité<sup>503</sup>. De la même manière, la directive relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre n'a pas, en tant que telle, un champ d'application extraterritorial, mais elle s'applique à tous les exploitants dont les aéronefs se trouvent sur le territoire européen, qu'ils opèrent uniquement au sein de l'Union européenne ou qu'ils utilisent les aéroports des États membres comme points de départ ou d'arrivée<sup>504</sup>.

---

500 Voir sur ce point le site Internet de la Commission européenne dédié à l'action pour le climat : [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_fr)

501 Chiffres de la Banque mondiale, disponibles à l'adresse Internet suivante : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL>

502 J.-C. Roda, *op.cit.*, p. 157.

503 Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

504 Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE, afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Voir CJUE, Gde ch., 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America et autres c. Secretary of State for Energy and Climate Change*, aff. C-366/10.





De même en matière de concurrence, la Commission européenne contrôle strictement le respect des règles européennes en la matière et n'hésite pas, en cas de manquement, à prononcer les sanctions qui lui paraissent appropriées. Ainsi, par une décision du 13 mai 2009, la Commission européenne a infligé une amende d'un milliard d'euros à la société américaine *Intel* à qui il était reproché un abus de position dominante, en violation des règles de concurrence de l'Union européenne<sup>505</sup>. En 2013, c'est la société *Microsoft* qui a été condamnée au versement d'une amende de 561 millions d'euros pour ne pas avoir respecté un accord anti-trust conclu avec l'Union européenne<sup>506</sup>. Il ne s'agit certes pas d'une application extraterritoriale du droit européen, mais bien de l'influence que ce dernier exerce sur le comportement des acteurs étrangers et qui dérive de la puissance économique de l'Union.

## 2.2. D'autre part, l'Union européenne revendique de manière croissante l'extraterritorialité assumée de son droit

Alors qu'un nombre toujours important d'interactions ou d'actions économiques sont aujourd'hui marquées par l'extranéité des acteurs et la multiplication des normes applicables, l'Union européenne est soucieuse de ne pas voir ses règles et ses principes détournés ou dégradés par un phénomène de « *forum shopping* » conduisant les entreprises à choisir trop librement leurs juges et le droit qui leur est applicable. Même si sa réponse reste encore discrète, elle s'assure de manière croissante, par la portée qu'elle donne à sa législation, de la réalisation d'objectifs qu'elle estime de dimension mondiale, afin de préserver les intérêts de ses citoyens. Ainsi, plusieurs décisions récentes de la Cour de justice de l'Union – les décisions *Google Spain*<sup>507</sup> et *Schrems*<sup>508</sup> notamment – témoignent de sa volonté d'assurer l'effectivité des principes de protection de la vie privée et des données personnelles sur Internet par-delà les frontières européennes. Le nouveau règlement européen relatif au traitement des données confirme cette tendance, puisqu'il s'applique expressément au traitement de données effectué hors de l'Union européenne par une société elle-même établie hors de l'Union<sup>509</sup>, dès lors que les personnes concernées par ce traitement sont présentes sur le territoire de l'Union.

---

505 L'affaire est pendante devant la justice européenne (CJUE, aff. C-413/14 P), l'avocat général ayant conclu, le 20 octobre 2016, à l'annulation de la sanction et au renvoi de l'affaire au Tribunal aux fins de son réexamen. Cf. communiqué de presse de la CJUE du 6 septembre 2017.

506 Voir le communiqué de presse de la Commission européenne disponible à l'adresse Internet : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-196\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-196_fr.htm)

507 CJUE, Gde ch., 13 mai 2014, *Google Spain SL, Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, aff. C-131/12 : la Cour de justice juge que la circonstance que le traitement des données en litige soit effectué aux États-Unis par la société mère *Google Inc.*, et non pas en Espagne par sa filiale *Google Spain*, ne permet pas d'écarter l'application territoriale de la législation européenne, dès lors que les activités publicitaires menées par la filiale espagnole et les activités de traitement de la société mère sont indissociablement liées.

508 CJUE, Gde ch., 6 octobre 2015, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*, aff. C-362/14 : par cet arrêt, la Cour de justice témoigne de la volonté d'étendre la protection des données personnelles assurée par l'Union européenne aux données conservées ou traitées dans un État tiers, comme les États-Unis, et ce quelle que soit la législation de cet État en la matière.

509 Article 3 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.



L'Union européenne et ses membres s'inscrivent donc dans une perspective extraterritoriale qui, sans être agressive ou excessivement expansionniste, doit permettre de sauvegarder et de renforcer ses principes et les garanties de ses citoyens et d'éviter que certaines actions conduites hors de son territoire soient susceptibles d'entraîner pour eux des conséquences dommageables.

Ce n'est donc pas par la coercition ou par la force que l'Union européenne entend peser sur la scène internationale, mais par le droit et la légitimité qu'une action consensuelle et multilatérale lui procure. Il pourra m'être opposé que l'Union européenne n'avait guère le choix compte tenu de son architecture institutionnelle et que cette puissance normative ne pourra pas lui assurer une puissance de long terme sur la scène internationale. Mais si l'Union européenne est incontestablement une puissance singulière, elle n'en dispose pas moins d'une influence réelle dans le monde. Cette influence par le droit ne saurait cependant s'exercer « hors sol ». Elle doit impérativement respecter les grands systèmes juridiques nationaux et s'articuler avec eux.

Je cède maintenant la parole aux intervenants qui ont accepté de partager avec nous leurs points de vue sur ce sujet : Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, et Alain Le Roy, ancien secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure. La conférence sera ensuite close par le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing, qui nous fait le grand honneur de sa présence aujourd'hui parmi nous.

Je donne la parole à Monsieur le ministre Védrine.

---

### **Hubert Védrine**

*Ancien ministre des affaires étrangères*

Je suis très heureux de l'occasion qui m'est donnée d'apporter mes réflexions pour la dernière conférence de ce cycle remarquable. J'adopterai, pour ma part, une approche non exclusivement juridique, mais plus réaliste. Je ne crois pas que l'ambition extraterritoriale soit une solution d'avenir viable – pas plus pour l'Europe que pour les États-Unis –, même si l'Union offre un cadre juridique plus solide.

Je commencerai par souligner que le sujet de cette séance présente un paradoxe. Nous connaissons tous ces données : une Europe qui représente moins de 3 % de l'espace mondial ; une population qui représente 7 % de la population mondiale et qui est, certes, la première « puissance » commerciale au monde. C'est une histoire connue de tous, bien qu'elle soit racontée de façon étrange : nous avons tendance à refouler l'histoire alors que – paradoxe – c'est lorsque les européens étaient divisés qu'ils ont eu la plus grande influence sur le monde, notamment à travers les colonisations ! Dire que l'Europe est synonyme de paix est chronologiquement inexact, sachant que ce sont les soviétiques à Stalingrad<sup>510</sup> et à Koursk<sup>511</sup>, puis les Américains, qui ont ré-imposé la paix sur notre territoire. L'Europe n'a pas « fait la

---

510 Référence à la bataille de Stalingrad entre 1942 et 1943, remportée par les russes.

511 Référence à la bataille de Koursk en août 1943, remportée par les russes.



paix », même si les pères fondateurs européens<sup>512</sup> – les vrais ont été Joseph Staline et Harry Truman, mais ne revenons pas sur les saints de vitrail – ont transformé cette paix froide et statique en une construction, qui s’est révélée remarquable au fil des décennies. Le sens qui est donné à l’« Europe » – *mot valise* comme diraient les linguistes – dépend profondément du contexte dans lequel nous nous exprimons. Il ne faut pas oublier que l’Europe a bénéficié, à sa création, d’une garantie importante de l’Organisation du traité de l’Atlantique nord (OTAN), puis d’une garantie issue *a posteriori* des liens développés entre les États membres qui en ont fait quelque chose de plus particulier. Il n’a jamais été question que l’Union européenne soit une puissance. Pour les pères fondateurs classiques, l’Europe ne devait jamais être autre chose qu’une partie de l’espace occidental devant mieux se relever grâce au plan Marshall<sup>513</sup>. Par la suite, la Communauté européenne de défense<sup>514</sup>, qui visait au réarmement de l’Allemagne, a été un échec et celui-ci n’a abouti que dans l’OTAN. Tout ceci n’est donc manifestement pas une histoire de puissance. Ce n’est que grâce aux grands couples franco-allemands qu’ont été le Président de Gaulle et Konrad Adenauer ou, après lui, M. le Président Giscard d’Estaing et Helmut Schmidt, puis le Président Mitterrand et Helmut Kohl que la France s’est demandée si l’Europe ne pouvait effectivement pas devenir une puissance. La confusion, l’interprétation biaisée de la narration de notre histoire, compliquent les débats européens d’aujourd’hui.

Le paradoxe principal réside donc dans le fait que des mécanismes juridiques ont été créés, qu’une politique économique et commerciale s’est développée afin que l’Europe soit capable de se métamorphoser en une sorte de puissance. Or ce n’est toujours pas le cas. Tout ce que le vice-président Sauvé a rappelé est parfaitement exact : il existe une sorte de puissance issue des structures, de l’influence et de l’impact construits depuis plusieurs décennies, mais il ne s’agit pas d’une vraie puissance. Il suffit de regarder le grand jeu mondial pour n’avoir aucun doute sur ce que recherchent la Chine, la Russie, le Japon ou les États-Unis. En Europe, nous sommes toujours en train de nous demander ce que veulent les européens... Cette question nous oblige à aller au-delà des institutions, des structures et des procédures. En effet, la puissance normative ne remplace pas ce que pourrait être une véritable puissance européenne.

Dans le monde de 2017, marqué par le fait que les occidentaux ont perdu – et continuent de perdre – le monopole de la puissance qu’ils ont exercé pendant des siècles, et qui leur a permis de façonner le monde, je ne suis pas sûr que la démarche prosélyte et universaliste extraterritoriale soit viable ! Je ne pense pas que les occidentaux retrouverons, dans le monde de demain, la maîtrise du monde qu’ils ont pu avoir. Ils ne parviendront pas à se mettre suffisamment d’accord entre eux pour contrôler de nouveau l’ensemble du système – ni la Chine, ni les pays émergents d’ailleurs. Je ne serais pas surpris de voir un monde semi instable et semi chaotique durer, nous obligeant à beaucoup plus de vigilance, d’adresse et de stratégie pour défendre nos intérêts et nos valeurs.

512 Référence à J. Monnet et à R. Schuman.

513 Plan lancé par les États-Unis en 1947, qui a financé la reconstruction de seize pays européens à la suite des ravages de la seconde guerre mondiale.

514 Projet de création d’une armée européenne, rejeté par l’Assemblée nationale française en 1954.



Je ne crois pas que la prétention extraterritoriale puisse réussir à freiner ce phénomène. Non seulement parce que nous nous retrouvons confrontés à la pratique extraterritoriale des États-Unis, qui est beaucoup plus violente, mais aussi car il faudrait alors redouter l'ambition chinoise dans ce domaine. Imaginez que la Chine ait pour ambition d'imposer ses normes partout. En réalité, elle est capable d'avoir cette capacité puisqu'elle a abandonné la prudence que Deng Xiaoping<sup>515</sup> recommandait. La Chine assume aujourd'hui la puissance qui est la sienne. L'Union européenne a, certes, bâti une capacité normative, mais le monde qui est le nôtre n'attend pas paisiblement que celle-ci s'applique. Il y aura une bataille féroce entre capacités normatives.

Le contraste entre les données factuelles et le résultat de cette construction européenne nous amène à nous demander pourquoi les Européens répugnent autant à devenir une puissance. Depuis des générations, des personnes remarquables de tous pays, notamment de France, ont consacré le meilleur d'eux-mêmes pour consolider les forces d'influence et d'impact de l'Europe. Or l'écart entre ce que nous avons voulu et ce avec quoi nous nous retrouvons aujourd'hui est frappant. Cet écart s'explique par le fait que les peuples européens ne veulent pas d'une puissance. Je le déplore, mais je pense qu'après 1945 les peuples européens ont voulu croire à la « *fin de l'histoire* », bien avant Francis Fukuyama<sup>516</sup>. En tout cas pour eux, ils ont cru à un monde post-tragique, post-historique, post-identitaire, mais aussi à un monde régi par la norme – non pas parce qu'il s'agit du prélude à la capacité de puissance, mais parce que c'est un substitut auquel nous souhaitons nous en tenir. Cela fonctionnerait très bien si nous étions sept milliards d'européens de l'ouest avides de coopération, mais le monde est infiniment plus brutal.

Le contraste entre l'idéalisme européen et le monde seul est digne de *Jurassic Park*<sup>517</sup>. Ce contraste n'est pas suffisamment traité par le rappel de la puissance normative. Je ne nie pas que cet aspect accentue la capacité d'influence de l'Union européenne, mais je pense que cela ne suffit pas pour protéger les intérêts à long terme de nos sociétés européennes.

Il faut identifier ce qui permettrait aux peuples européens de comprendre que l'Europe deviendra encore plus dépendante qu'elle ne l'est déjà si elle persiste à ne pas vouloir être une puissance, même pacifique – il suffit de voir la terreur enfantine qui s'est emparée d'elle après l'élection de Donald Trump ! Au-delà du socle juridique, je voudrais voir naître une véritable prise de conscience de la part des institutions, mais aussi des peuples européens. Nous avons désormais affaire à des dirigeants qui affirment moins leurs qualités de meneurs face à leurs citoyens, notamment du fait de l'immédiateté de l'information et de la montée de la contestation de la démocratie.

---

515 Dirigeant de la Chine de 1979 à sa mort en 1997.

516 F. Fukuyama, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, éd. Flammarion, Paris, 1992.

517 Référence au film de Steven Spielberg de 1993.



Je terminerai mon intervention par des exemples très concrets.

Premièrement, nous aurions dû sortir beaucoup plus rapidement de notre état de sidération à la suite de l'élection du nouveau Président des États-Unis. Ne pas être apeurés à l'idée de ce qu'il pourrait potentiellement faire avec ses pouvoirs, mais, au contraire, considérer que l'Europe a des positions très claires sur certains sujets, qu'elle ne cédera pas de terrain sur ses objectifs quoi que cette personne décide de faire de son mandat. Les crispations récentes autour du non-respect par les États-Unis des engagements de la COP21<sup>518</sup> ont été très bien gérées par l'Union européenne – d'ailleurs c'est son accord juridique, qui n'a vu le jour que grâce au courage du Président Obama, qui a réussi à convaincre les chinois ; ce qui a permis l'extraordinaire travail d'administration de Laurent Fabius<sup>519</sup>. Un accord juridique devra toujours être précédé par une volonté politique et par une prise de conscience des peuples. Le monde entier a saisi l'importance vitale de parvenir à un accord sur le climat, accord qui doit continuer quoi que décide le Président Trump. Il peut retirer l'administration américaine de l'accord, mais il n'a pas le pouvoir d'en sortir l'ensemble des États-Unis – la Californie, les entreprises, les chercheurs. La réaction des citoyens américains est, à ce titre, exemplaire. Le monde peut continuer à fonctionner sans le Président Trump. L'accord juridique ne peut perdurer que si les réalités scientifiques deviennent aussi contraignantes.

Deuxièmement, dans le cas de l'Iran, le Président Obama a imposé un accord sur le nucléaire iranien<sup>520</sup>, sachant que la détention d'une arme nucléaire dans la région terrorisait l'Arabie Saoudite. Cette dernière ne craint pas que l'arme soit utilisée, mais bien que l'Iran regagne en puissance et en influence au Moyen-Orient. Le Président Trump prétend vouloir annuler l'accord et pourrait, dès lors, faire plus de dégâts que sur l'accord sur le climat. En effet, même si les autres pays impliqués<sup>521</sup> souhaitent maintenir l'accord sur le nucléaire iranien, le système américain de sanctions extraterritoriales pourrait s'appliquer à toute entreprise – voire à tout citoyen – qui développerait une relation avec l'Iran. Il s'agit là d'une véritable épreuve de vérité.

Dès lors, si la capacité normative européenne pouvait, aujourd'hui, être complétée par un *début d'expression de puissance*, l'Union se mobiliserait pour continuer d'appliquer l'accord sur le nucléaire iranien et tiendrait tête aux États-Unis. Les amendes que vous avez mentionnées M. le vice-président – par exemple pour *Microsoft* et *Intel* – doivent devenir véritablement menaçantes, et l'Union européenne doit se doter, à cette occasion, d'une capacité politique en plus de sa capacité normative. Elle doit pouvoir dire aux États-Unis que ses décisions unilatérales sur des questions internationales ne sont plus acceptables.

En conclusion, je peux dire que je souhaiterais que nous allions plus loin.

518 Le Président des États-Unis, Donald Trump, a annoncé le 2 juin 2017 le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat.

519 Ministre des affaires étrangères et président de la COP21 lors de la signature de l'Accord de Paris en décembre 2015.

520 Menées par le Président Obama, les négociations pour limiter l'enrichissement d'uranium de l'Iran et renforcer les inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique ont abouti sur un accord le 14 juillet 2015.

521 La Chine, la Russie, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France.



---

**Jean-Marc Sauvé**

*Vice-président du Conseil d'État,  
modérateur de la conférence*

Merci Monsieur le ministre. Je crois qu'en réalité il n'y a pas de contradiction frontale entre nos propos. Lorsque nous parlons de droit, la vraie question à se poser est celle des fins : pour quoi faire ? Quels sont nos objectifs ? Nous ne pouvons évidemment pas faire l'économie des buts que doivent se donner l'Union européenne et ses États membres. Par lui-même, le droit ne peut pas être une fin en soi. J'ai compris cela le jour où j'ai lu la réponse que le Roi de France Philippe Auguste<sup>522</sup> adressait au pape Innocent III<sup>523</sup>, lorsque ce dernier lui demandait de partir en croisade contre les Albigeois<sup>524</sup>. La lettre du Roi était une fin de non recevoir catégorique, fondée sur des arguments juridiques. Il expliquait avoir consulté ses juristes lettrés – juristes du droit traditionnel romain – comme ses juristes non lettrés – juristes du droit coutumier – qui lui affirmaient qu'il n'était pas possible de partir en croisade. Le droit n'était pas le but de la démarche, mais bien l'instrument. Le Roi a affirmé par le droit sa puissance et son indépendance par rapport au Saint-Siège.

---

**Hubert Védrine**

*Ancien ministre des affaires étrangères*

Je me permets de réagir, M. le vice-président. Nous avons actuellement pour le cas iranien la transposition de votre exemple – si ce n'est que le pape serait apparemment à Washington en terme de puissance. Le Président Trump a officialisé en Arabie Saoudite une sorte de coalition entre lui, les wahhabites<sup>525</sup> et le *Likoud* israélien<sup>526</sup>, afin de durcir leur attitude vis-à-vis de l'Iran dont les autorités sont considérées comme responsables du terrorisme islamique – ce qui est faux aujourd'hui. Là, le choix est plus spécifiquement politique que juridique, mais l'Union européenne devrait faire preuve de la même détermination que jadis le Roi Philippe Auguste en refusant de s'engager sur ce terrain.

Comme vous, M. le vice-président, je pense que nos propos se complètent. Je prendrai appui sur la déclaration récente de Mme Merkel<sup>527</sup> après la réunion avec l'OTAN<sup>528</sup> et le G7<sup>529</sup> : « *L'époque où nous pouvions entièrement compter les uns sur les autres est quasiment révolue* »<sup>530</sup> – en faisant évidemment référence aux décisions du Président Trump. Or il me semble que, depuis 1945, hormis le temps où le Chancelier Helmut Schmidt se plaignait de la politique monétaire américaine

---

522 Philippe II Auguste, septième roi de la dynastie des Capétiens, fils héritier de Louis VII, régna sur la France de 1180 à 1223.

523 Innocent III succède au pape Célestin III en 1198. Il reste pape de l'Église catholique jusqu'en 1216.

524 La croisade des albigeois est proclamée par l'Église catholique en 1208 et s'achève par une victoire française en 1229.

525 Forme dominante de l'islam sunnite en Arabie Saoudite.

526 Parti politique israélien présidé par B. Netanyahou, actuel Premier ministre.

527 Actuelle chancelière fédérale d'Allemagne.

528 Sommet de l'OTAN du 26 mai 2017 à Bruxelles.

529 Sommet du G7 des 26 et 27 mai 2017 à Taormina (Italie).

530 Discours prononcé lors d'une réunion publique à Munich, fin mai 2017.



qu'il considérait erratique, aucun dirigeant allemand n'a jamais osé parler aussi librement des États-Unis. Il s'agit d'une évolution et d'une occasion considérable de s'affirmer face à cette puissance. Il faut absolument saisir cette opportunité.

---

**Jean-Marc Sauvé**

*Vice-président du Conseil d'État,  
modérateur de la conférence*

Merci infiniment. Je suis ravi d'entendre dans votre ultime propos des motifs d'optimisme. Je donne désormais la parole à Monsieur Le Roy pour qu'il nous livre sa contribution sur ce sujet.

---

**Alain Le Roy**

*Ancien secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure*

Je vous remercie de m'avoir invité à cette conférence et me permettre ainsi de faire partie d'une tribune aussi illustre. Mon apport se concentrera sur des cas pratiques tirés de la récente action extérieure de l'Union européenne. Je profiterai également de mon temps de parole pour tenter de répondre à la remarque de M. Védrine concernant les éléments qui permettraient à l'Union européenne – je vous cite – de montrer « *un début d'expression de puissance* ». J'allais, moi aussi, évoquer la phrase de la chancelière fédérale Merkel sur le fait que nous ne pourrions plus compter que sur nous-mêmes, mais on peut citer également la phrase très récente du Premier ministre Tsipras qui dit que : « *L'idéal européen, loin de s'éteindre, bat de nouveau plus fort* »<sup>531</sup>. L'Europe attend-elle donc son moment pour développer ses attributs de grande puissance ? Ne doit-elle pas les chercher, entre autres, au sein de sa politique de défense ?

Je tenterai de répondre à ces questions en rappelant quelques chiffres (1), en évoquant des exemples concrets où l'Union européenne n'a pas été à la hauteur de son potentiel diplomatique (2), mais aussi en mentionnant les réussites récentes et les éléments d'« *un début d'expression de puissance* » qui nous incitent à rester optimistes (3).

### **1. Quelques chiffres relatifs au poids de l'Union européenne dans le monde**

La population de l'Union est de cinq cent dix millions d'habitants – chiffre auquel nous pouvons bien sûr opposer la Chine (un milliard quatre cents millions) et l'Inde (un milliard trois cents millions). Cependant, elle a un poids démographique bien plus important que celui des États-Unis (trois cent vingt millions) et de la Russie (cent quarante millions). Le déclin de la population en Europe n'est néanmoins pas négligeable : en 1900, la population européenne représentait 25 % de la population mondiale contre 7 % actuellement. En outre, cette population est vieillissante : en 2030 l'âge médian des habitants européens sera de quarante-cinq ans, contre quarante ans aux États-Unis, trente-cinq ans en Asie et vingt-et-un ans en Afrique.

---

<sup>531</sup> A. Tsipras (Premier ministre grec), « Donnons un nouvel élan à la croissance européenne », in *Le Monde*, 14 juin 2017.



Le poids économique de l'Union européenne se situe au premier ou au second rang mondial avec un PIB d'environ dix-huit mille milliards de dollars – niveau équivalent à celui des États-Unis –, tandis que la Chine culmine à douze mille milliards de dollars de PIB. Or ces trois premières places mondiales ne seront pas concurrencées à court terme sachant que le Japon, quatrième, atteint cinq mille cent milliards de dollars. La Russie, pourtant considérée comme une grande puissance, a un PIB (hors parité de pouvoir d'achat) de seulement mille quatre cent milliards de dollars – chiffre inférieur à celui de l'Italie. Nous voyons donc apparaître un « G3 » composé des États-Unis, de l'Union européenne et de la Chine.

L'euro, qui fait partie du panier des droits de tirage spéciaux (DTS)<sup>532</sup> du Fonds monétaire international (FMI), y compte actuellement pour 30 % pendant que le dollar y compte pour 43 %, le yuan chinois 11 % et le yen japonais 8 %.

Sur le plan commercial, l'Union européenne avec ses États membres est l'un des tout premiers exportateurs mondiaux, ce qui constitue à l'évidence un élément de puissance. À cet égard, il faut noter que 50 % du commerce extérieur de la Russie dépend de l'Union européenne – contre 14 % pour la Chine et 4 % pour les États-Unis. L'Union européenne à travers ses États membres reste, par ailleurs, de loin première en ce qui concerne les investissements directs à l'étranger (IDE) entrants en Russie. Ces éléments devraient donner plus de poids à l'Union européenne dans ses discussions avec la Russie.

Enfin, dans le domaine de l'aide publique au développement, 56 % de l'aide publique au développement mondiale annuelle provient de l'Union européenne – ce qui représente soixante-dix milliards de dollars, contre quarante milliards pour les États-Unis. Je rappellerai également que l'Union européenne, avec ses États membres, contribue à hauteur de 37 % du budget de l'Organisation des nations unies (ONU) contre 22 % pour les États-Unis.

## **2. Pourtant, bien que consciente de ses points forts, l'Union européenne n'utilise pas pleinement son potentiel de puissance**

En Afrique, tout d'abord, alors que l'Union européenne constitue le premier bailleur dans pratiquement chacun des pays de ce continent, son influence politique y est relativement faible. Au cours des grandes crises qu'a traversé l'Afrique ces dernières années – en Côte d'Ivoire, en République Démocratique du Congo, lors de la création du Soudan du sud – l'Europe a été relativement absente. Par contre, beaucoup de pays membres ont participé à la résolution de ces crises – notamment la France et le Royaume-Uni – mais pas au nom de l'Union européenne.

Dans les exemples récents du Mali et de la République Centrafricaine, l'Union européenne, avec ses États membres, est intervenue, mais tardivement sur les

---

532 Un droit de tirage spécial est un actif de réserve international créé par le FMI pour compléter les réserves de change officielles de ses membres. Ils peuvent être échangés contre des devises librement utilisables. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, la valeur du DTS repose sur un panier de cinq devises : le dollar (États-Unis), l'euro, le yuan (Chine), le yen (Japon) et la livre sterling.





bases de l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne (TUE)<sup>533</sup>. Cette constatation a amené le président de la Commission européenne Juncker à déclarer, lors du discours sur l'état de l'Union le 14 septembre 2016 : « *L'Europe doit s'affirmer davantage. Cela est particulièrement vrai pour notre politique de défense. L'Europe ne peut plus se permettre de dépendre de la puissance militaire d'autres pays ou de laisser la France défendre seule son honneur au Mali. Nous devons prendre en charge la protection de nos intérêts et de notre mode de vie européen* ». On ne peut pas nier que ce discours marque un progrès dans la volonté d'expression de puissance européenne. Je rappellerai, enfin, qu'en novembre 2017 se tiendra un sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine, belle occasion pour renforcer l'influence de l'Union européenne.

Je vous donne un autre exemple qui permet de constater que l'Union européenne n'est pas toujours à la hauteur de ses atouts. Aujourd'hui, l'Union est la première contributrice au fonds d'aide humanitaire à destination de la Syrie et sera, très certainement, la première contributrice à la reconstruction de ce pays – si ce conflit se termine un jour. Or le règlement actuel de la crise syrienne se fait par des actions individuelles des États membres et non de manière concertée et collective, alors que les positions de ces derniers tendent à converger depuis plusieurs mois. L'Union européenne, en tant que telle, reste très absente du processus de paix – que ce soit des discussions à Genève sous l'égide de l'ONU, ou des négociations qui se sont déroulées à Astana<sup>534</sup>.

Autre exemple, l'Union européenne est la principale zone concernée par la situation libyenne – sur les plans sécuritaire et migratoire –, mais les négociations sont essentiellement conduites par l'ONU. L'Union européenne n'est que très peu associée aux discussions entre Tripoli et Benghazi. Je rappelle, par ailleurs, que c'est à l'occasion de la mise en oeuvre de la résolution 1973/2011<sup>535</sup> sur la Libye, que la Russie s'est encore éloignée des pays occidentaux, arguant que ceux-ci avaient largement outrepassé leurs droits en provoquant la chute du régime.

Enfin, concernant la crise ukrainienne nous voyons que l'Allemagne et la France s'assurent de la mise en oeuvre des accords de Minsk<sup>536</sup>. L'Union européenne, quant à elle, accorde une aide financière à l'Ukraine dès novembre 2014, mais n'est pas suffisamment présente politiquement ; elle est également trop insuffisamment présente dans la gestion globale des rapports avec la Russie.

---

533 « *Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations Unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres (...)* » (article 42.7 du TUE).

534 L'accord d'Astana a été signé le 4 mai 2017 par la Russie, l'Iran et la Turquie afin de créer de nouvelles « zones de désescalade » en Syrie.

535 Résolution 1973/2011 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

536 Les accords de Minsk II ont été signés le 11 février 2015 entre la Biélorussie, la Russie, l'Allemagne, la France et l'Ukraine, afin de faire respecter le cessez-le-feu dans la région du Donbass selon un calendrier d'actions précis.



### 3. Cependant, l'Union européenne a aussi connu des réussites notables dans le cadre de son action extérieure, qui contrebalancent les aveux de faiblesse évoqués

Là aussi, je citerai quelques exemples très concrets pour compléter ce qui a déjà été dit sur les éléments de puissance normative, commerciale, ou économique de l'Union. Prenons le cas des Balkans : lorsqu'entre 1991 et 1992, la Slovénie et la Croatie déclaraient leur indépendance vis-à-vis de la Yougoslavie, l'Europe était très divisée sur la question – l'Allemagne y était favorable, mais pas la France. L'Europe était incapable de parler d'une seule voix et n'a pas pu arrêter le massacre qui a suivi en Bosnie. Par la suite, le « consensus européen » s'est renforcé et l'Union européenne a pu exercer son influence au Kosovo à partir de 1999<sup>537</sup> ainsi qu'avec succès en Macédoine à partir de 2001<sup>538</sup> – notamment grâce à la détermination de M. Solana, nommé en 1999 Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) à la suite du traité d'Amsterdam<sup>539</sup>. Cet épisode montre, une fois de plus, qu'une Union européenne s'exprimant de façon unifiée peut peser d'un poids non négligeable sur la conduite des relations internationales.

Nous avons aussi un exemple positif avec l'Iran, comme l'a souligné M. Védrine. L'idée de M. Solana de créer le « P5+1 »<sup>540</sup> (ou « E3+3 » selon le langage européen), soit la réunion des cinq États qui siègent en permanence au Conseil de sécurité de l'ONU plus l'Allemagne, était excellente. Il était précisé, dans le cadre des négociations sur l'accord nucléaire iranien, que ces réunions étaient coordonnées par l'Union européenne, ce qui lui a permis de jouer un rôle loin d'être négligeable dans ces négociations extrêmement complexes et importantes. Cependant, je suis d'accord avec M. Védrine sur les risques que font courir les décisions du Président Trump sur l'accord – il nous faut ici redoubler de vigilance.

Je vous citerai un autre exemple, moins connu mais tout aussi révélateur. Lancée dans le golfe « *off-shore* » de Somalie, l'opération maritime *Atalante* a été créée en 2008 par l'Union européenne pour lutter contre la prolifération des pirates qui menaçaient le commerce maritime mondial dont près d'un tiers passait dans la zone. Nous n'en entendons plus parler aujourd'hui puisque la mission a été et reste encore une grande réussite. Actuellement, une quinzaine d'autres opérations européennes civiles et militaires sont toujours en cours dans diverses régions du monde.

Enfin, il est indéniable que l'Union européenne s'est mise en état de marche institutionnellement à travers la création, avec le traité de Lisbonne en 2010, du poste de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique

---

537 La guerre du Kosovo, du 6 mars 1998 au 10 juin 1999, a opposé l'armée serbe à l'armée de libération du Kosovo, jusqu'à l'intervention de l'OTAN.

538 L'insurrection albanaise en Macédoine entre les mois de janvier et d'août 2001 a opposé les insurgés et le gouvernement de l'Ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM).

539 Francisco Javier Solana de Madariaga, physicien, homme politique et diplomate espagnol, a exercé la fonction de Haut Représentant pour la PESC du 18 octobre 1999 au 1<sup>er</sup> décembre 2009.

540 Le « P5+1 » est un groupe diplomatique créé à l'occasion des négociations avec l'Iran sur le développement de son programme nucléaire dès 2006. Il est composé de la Chine, de la Russie, du Royaume-Uni, des États-Unis, de la France et de l'Allemagne.



de sécurité<sup>541</sup> – qui est automatiquement vice-président de la Commission – et du Service européen pour l'action extérieure. Avec cent quarante délégations de l'Union européenne dans le monde et un conseil des ministres des affaires étrangères qui se réunit mensuellement, je crois que l'Union possède là des atouts de puissances concrets.

Je finirai en répondant aux remarques de M. Védrine sur le climat. Il est évident que les États-Unis ont joué un rôle majeur en réussissant à convaincre la Chine de participer à l'accord de Paris, mais l'Union européenne a été la première à s'engager collectivement dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cet engagement collectif devrait de nouveau se manifester entre la Chine et l'Union européenne, afin de contrer les annonces du Président Trump. À ce propos, vous avez évoqué, M. Védrine, le risque d'un *leadership* « Arabie Saoudite – Russie » sur certaines questions internationales, notamment vis-à-vis de l'Iran. Je tiens à rappeler que l'Arabie Saoudite a ratifié l'accord de Paris, contrairement à la Russie, à l'Iran et à la Turquie. Sans l'Union européenne, l'accord ne serait d'ailleurs pas entré en vigueur fin 2016<sup>542</sup>, soit quelques jours avant l'élection de M. Trump.

Commerce, aide publique au développement, force militaire et diplomatique, etc. Peu d'entités ont autant de capacité que l'Union européenne à pouvoir agir sur la scène internationale. Elle possède aujourd'hui plus que jamais les éléments constitutifs d'une grande puissance. Elle continue sa progression en matière de politique européenne de défense qui devient plus opérationnelle : le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 va se prononcer sur la proposition de la Commission de créer un fonds européen de défense doté d'un milliard et demi d'euros par an à partir de 2020 – cinq cent millions pour le volet recherche et un milliard pour le volet capacité. Il se prononcera également sur les scénarios proposés par la Commission en matière de politique de défense. Il y a ici une autre preuve que l'Union progresse constamment sur ses éléments de puissance, même si ce n'est pas au rythme que l'on pourrait souhaiter

Ce que certains appellent « *la super puissance invisible* »<sup>543</sup> se réveille.

---

**Hubert Védrine**

*Ancien ministre des affaires étrangères*

Mon envie n'est pas que nous en restions là, mais je me méfie de la tendance à sur-interpréter les progrès réalisés, comme s'ils étaient la confirmation que nous avons surmonté tous les obstacles alors qu'ils sont encore nombreux. J'adhère évidemment aux exemples que vous avez cités, mais je me permets d'émettre des réserves sur quelques uns d'entre eux.

---

541 Le traité de Lisbonne fusionne en un seul poste les fonctions diplomatiques du secrétaire général du Conseil, du Commissaire européen aux relations extérieures et du Haut Représentant pour la PESC.

542 Pour entrer en vigueur, l'accord devait être ratifié par cinquante-cinq États représentant 55 % des émissions de gaz à effet de serre.

543 A. Moravcsik, « Europe Is Still a Superpower, And it's going to remain one for decades to come », in *Foreign Policy*, 13 avril 2017.



Premièrement, la guerre de Bosnie n'est certainement pas la faute des européens. Quand les dirigeants de l'époque déclarent que « c'est l'heure de l'Europe », il s'agit d'une prétention absurde, et ils auraient mieux fait de ne rien dire. Personne n'aurait pu maîtriser les conflits intra-yougoslaves.

Deuxièmement, je trouve aussi que M. Solana était un excellent Haut Représentant, mais pas dans l'affaire du Kosovo. Lorsque j'étais ministre pendant cette période, mon homologue allemand de l'époque, Klaus Kinkel, m'a conseillé de créer un « groupe de contact »<sup>544</sup> pour résoudre la crise au Kosovo. Nous avons travaillé pendant dix-huit mois au rétablissement de la paix et à la résolution pacifique du conflit. Malheureusement, le refus du compromis de Rambouillet<sup>545</sup> par l'obstiné Slobodan Milosevic<sup>546</sup> nous a obligé à recourir à la force. Javier Solana n'a pas lancé ce cycle de négociations, ni l'Union européenne. Il s'agit d'une initiative des pays membres, à laquelle a été associé par la suite le Haut Représentant – qui a été un intermédiaire extrêmement astucieux dans cette affaire, je ne le nie pas. En revanche, le poids de l'Union européenne dans la résolution du conflit de l'Ancienne République yougoslave de macédoine est effectivement non négligeable.

Troisièmement, je suis très sceptique sur l'« Europe de la défense ». L'Union souffre trop d'effets d'annonces non satisfaisants. Prenons l'exemple de l'Europe sociale. Cette politique est sans cesse mise en avant par les institutions européennes, alors que nous restons incapables de définir une politique sociale commune – un français qui entend parler d'Europe sociale y voit immédiatement un risque de généralisation de son modèle de protection sociale et s'en méfie.

Dès lors, je ne comprends pas que nous puissions encore entendre parler d'une Europe de la défense. Les européens ne semblent pas à même financièrement, militairement et politiquement de défendre l'Europe seuls. Se passer de l'aide de l'OTAN est impossible, et affirmer le contraire serait très malhonnête. Pour remplacer l'aide militaire de cette dernière, il faudrait que tous les États membres augmentent leur budget de défense à hauteur de 2 % minimum de leur PIB, constituent de véritables armées de combat, et sélectionnent un seul général d'armée – de quelle nationalité serait-il ? Avec un unique quartier général qui communiquerait les informations importantes à ce dernier – de qui serait-il composé ?

L'Europe de la défense est un but vers lequel nous devons tendre, mais nous en sommes encore à un stade très embryonnaire. Je m'insurge donc contre ceux qui parlent d'une défense européenne aboutie.

Ayant clarifié ce point, je trouve cependant très prometteurs les scénarios proposés par la Commission sur la défense : coopération renforcée, création d'un fonds pour se donner les moyens de financer les opérations extérieures de l'Union, etc. Ce

544 Le groupe de contact pour le Kosovo est composé des ministres des affaires étrangères représentant la France, l'Allemagne, l'Italie, la Russie, le Royaume-Uni, l'Irlande du nord et les États-Unis. Depuis 1998, il formule des recommandations pour le rétablissement de la paix sur ce territoire.

545 La conférence de Rambouillet correspond aux négociations menées par le groupe de contact entre février et mars 1999.

546 S. Milosevic a été le Président de la République de Serbie (au sein de la République fédérative de Yougoslavie) entre 1989 et 1997, puis de la République fédérale de Yougoslavie entre 1997 et 2000.



sont des pistes de progrès concrètes. Par contre, l'adoption de tels plans d'action nécessite des compromis intenses entre les États membres sur un sujet aussi sensible que la défense – ce qui prendra au bas mot une dizaine d'années.

---

### **Alain Le Roy**

*Ancien secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure*

Vous noterez M. Védrine que ni la Commission, ni moi ne parlons d'une « Europe de la défense », si nous passons outre la fois où Jean-Claude Juncker a parlé d'armée européenne dans un article – ce qu'il n'a plus jamais refait. Nous parlons plutôt de « coopération renforcée en matière de défense ».

À cet égard, l'objectif de l'Union est triple. D'abord, améliorer la capacité d'action extérieure de l'Union : sur ce point, il y a des progrès puisqu'une quinzaine d'opérations extérieures sont en cours et que certaines d'entre elles ont pu se créer et se déployer en seulement deux mois – par exemple, l'opération *Sophia*<sup>547</sup>. Ensuite, conforter notre capacité industrielle de défense : le fonds européen de défense a été pensé pour cela. Enfin, aider les pays dont l'appareil de défense est trop fragile à s'équiper – en particulier l'Afrique.

Je reviens sur votre remarque sur les Balkans. Les pays européens avaient, certes, des positions divergentes en 1991, mais celles-ci se sont progressivement rapprochées lors de la question du Kosovo et pour résoudre la crise macédonienne. Ce sont ces évolutions qui m'intéressent, car l'Union a bien plus de poids lorsqu'elle parle d'une seule voix – là-dessus, nous sommes bien évidemment d'accord.

---

### **Hubert Védrine**

*Ancien ministre des affaires étrangères*

L'important est de préparer en amont le moment où l'Union européenne pourra réellement agir de manière homogène vis-à-vis d'une grande crise. Pour cela, il faut procéder à un travail intellectuel qui n'a, selon moi, pas été assez poussé pour l'instant. Nous avons rapidement mis en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune avec le traité de Maastricht sans l'avoir suffisamment réfléchi. Encore aujourd'hui, certains pays membres considèrent que la Russie menace leur indépendance, tandis que d'autres la perçoivent comme un fournisseur de gaz. L'instauration de procédures au niveau européen s'est substituée à un travail de fond. Concernant la gestion des relations avec la Russie, pourquoi ne pas demander à l'Italie et à la Pologne d'élaborer une position commune à proposer à l'Union ? Si les extrêmes s'accordent, nous bénéficierions d'une position prudente, dissuasive, mais en même temps ouverte et coopérative. Nous pourrions faire ces synthèses dans d'autres domaines d'ailleurs, en confrontant les opinions de couples antagonistes mais créatifs. Sans ce travail très exigeant, nous n'arriverons pas à faire progresser cette politique de défense commune.

---

<sup>547</sup> L'opération militaire *Sophia* (EUNAVFOR Med) est décidée par l'Union européenne en mai 2015 pour lutter contre le trafic de migrants en mer Méditerranée.



---

**Alain Le Roy**

*Ancien secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure*

Je partage tout à fait la nécessité de confronter les idées de deux pays aux points de vue diamétralement opposés sur une question. Le conseil des ministres des affaires étrangères devrait tenter de travailler comme cela de façon plus systématique.

---

**Jean-Marc Sauvé**

*Vice-président du Conseil d'État,  
modérateur de la conférence*

Merci. Je crois qu'il faut conjuguer la définition d'objectifs stratégiques avec la conduite d'actions concrètes, pour avancer pas à pas vers la résolution d'un certain nombre de crises. De l'impuissance initiale lors de la guerre de Bosnie, à une efficacité qui s'est imposée et qui a été reconnue par la suite, l'Union européenne sait progresser dans ce domaine et l'a prouvé. Mais elle doit nécessairement allier ces deux démarches pour continuer dans cette voie.

Je crois, Monsieur le Président de la République, que la parole vous revient maintenant pour conclure ces *Entretiens sur l'Europe*.



# Conférence de clôture du cycle

---

**Valéry Giscard d'Estaing**

*Ancien Président de la République française*

Monsieur le vice-président du Conseil d'État,  
Monsieur le ministre,  
Monsieur l'ambassadeur,  
Mesdames et Messieurs les présidents de section,  
Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux d'être parmi vous, au Conseil d'État, pour cette session de clôture des *Entretiens sur l'Europe* et je remercie son vice-président, Monsieur Jean-Marc Sauvé, de m'y avoir convié.

Vos douze conférences thématiques se sont articulées autour de trois axes : l'architecture, les politiques et l'identité de l'Union européenne.

Lorsque nous utilisons le mot « Europe », nous faisons allusion à quatre réalités différentes. La première est une notion géographique : le territoire de l'Europe que le général de Gaulle décrivait comme s'étendant « *de l'Atlantique à l'Oural* ». La deuxième est celle de l'Union européenne, c'est-à-dire l'Union à vingt-huit – bientôt vingt-sept. La troisième est la zone euro avec ses dix-neuf membres. La quatrième est le groupe des États qui souhaitent poursuivre l'intégration européenne.

Beaucoup de confusion résulte de l'usage de ce mot. J'essaierai pour ma part d'être précis. Vos travaux, si je comprends bien, concernent l'Union européenne c'est-à-dire l'Europe à vingt-huit. Je la connais bien puisque son organisation faisait l'objet des travaux de la convention européenne de 2002 et 2003, et ces travaux ont abouti au fait que, pour moi, lorsque je parcours l'Europe, je ne vois plus de frontières.

MM. Védrine et Le Roy viennent de débattre du poids de l'Union dans le monde. Ce poids est souvent sous-estimé. Mais avec 23,8 % du PIB mondial, contre 22,2 % pour les États-Unis, et 13,4 % pour la Chine en 2014, l'Union européenne est le premier contributeur au PIB mondial. Elle est aussi le premier exportateur et importateur mondial, le principal investisseur et bénéficiaire des investissements étrangers et le premier donateur mondial – soit la première zone économique du monde.

Sa population représente 7 % de la population mondiale, soit aujourd'hui le troisième ensemble mondial le plus peuplé, après la Chine (18,7 % de la population mondiale) et l'Inde, mais toujours devant les États-Unis (4,4 %).



Pour véritablement peser, l'Union doit se réinventer. Le contexte international est en train de changer devant nous et nous devrions voir ce *momentum*<sup>548</sup> comme une opportunité historique à saisir. En effet, nous assistons depuis quelque temps déjà au réveil des géants que sont la Chine – avec sa nouvelle route de la Soie (« *one belt, one road* ») et le concept de « rêve chinois »<sup>549</sup> –, l'Inde et le Brésil.

Dans ce monde de grands pôles régionaux, l'Occident perd en importance. Nous voyons aussi que le *leadership* américain commence à se fissurer avec un président américain imprévisible, qui dégrade les codes de l'ordre mondial post-1945 et désengage les États-Unis, remettant en question la communauté de destin qui nous lie, notamment, au sein de l'OTAN – cela correspond à l'ère de l'hypercommunication et de la médiatisation. De plus, le *Brexit* et les scores élevés de partis antisystèmes et extrêmes, presque partout en Europe, témoignent d'une perte de confiance de nos populations. Ensuite, en Allemagne, la chancelière fédérale Mme Merkel a vu les relations avec ses partenaires – notamment la Turquie et la Russie – se crispier et le lien avec les États-Unis se distendre, ce qui lui fit reconnaître après le G7 de Taormina que « *nous devons lutter nous-mêmes, en tant qu'Européens, pour notre avenir et notre destin* ». Enfin, en France, le nouveau Président de la République a été élu alors qu'il fût le seul candidat se revendiquant ouvertement de l'héritage européen. Il propose une dynamique nouvelle. C'est une chance à saisir, pour notre pays et pour relancer l'Europe.

Quel est le problème majeur, en Europe, aujourd'hui ? Il n'y a plus de vision. Il n'y a plus d'objectif tangible et qui fasse sens pour les citoyens.

L'objectif initial était la paix entre partenaires Européens. Or cet objectif est pleinement atteint aujourd'hui, et n'est pas remis en cause par les menaces terroristes venues de l'extérieur. D'ailleurs, si nous avons une vision claire pour l'avenir de l'Union, le précédent créé par le *Brexit* ne ferait pas si peur aux Européens. Mais lorsqu'un membre important quitte le bateau – qui navigue à vue – les autres y demeurent déboussolés. Le Royaume-Uni tend un miroir à ceux qui restent à bord dans lequel ils sont bien obligés de regarder : qui sommes-nous ? Voulons-nous rester ensemble ? Où allons-nous ?

Pour ma part, j'y vois quelque chose qui ne semble pas encore pleinement admis au sein de l'Union : il y a, en fait, deux Europe. Depuis le début, avec le lancement par le couple Monnet-Schuman de la CECA et, ensuite, avec les traités de Rome de 1957<sup>550</sup>, nous avons eu un projet d'intégration visant, à terme, une forme de « fédération d'États-nations ». De l'autre côté, il y eut dès 1960 un projet commercial souple de libre-échange, l'Association européenne de libre-échange (AELE), créée autour du Royaume-Uni qui a fini par adhérer, comme quatre de ses sept membres, aux communautés européennes. L'erreur a été de ne pas admettre

548 Tendances, conjoncture favorable.

549 Depuis son arrivée à la tête du Parti communiste chinois, en novembre 2012, et à la présidence de la République populaire, en mars 2013, Xi Jinping par son « rêve chinois » promet une économie prospère à la Chine des petites classes moyennes et une armée puissante.

550 Le 25 mars 1957, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent à Rome deux traités : le premier crée la Communauté économique européenne (CEE) et le second crée la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Ces deux traités sont entrés en vigueur le 14 janvier 1958.





que les tenants de ce deuxième projet ne se fonderaient pas dans le moule du projet d'intégration – erreur historique de jugement politique.

Que les Britanniques veuillent aujourd'hui sortir le pied qu'ils gardaient dans l'Union européenne ne doit pas faire douter le cercle de la première Europe, l'Europe des fondateurs. Au contraire, cela clarifie les choses.

La situation de négociation du *Brexit*, qui s'ouvre la semaine prochaine, est d'ailleurs plutôt favorable à l'Union : 50 % des exportations britanniques vont vers l'Union mais 6 % seulement des exportations de l'Union vont vers le Royaume-Uni ; fermer la frontière avec le Royaume-Uni ne représente pas un grand enjeu pour l'Union ; le Royaume-Uni n'est pas moins concerné par le sort de ses ressortissants dans la zone – un million deux cent mille personnes – que l'Union européenne des siens au Royaume-Uni – trois millions trois cent mille personnes. La peur d'un chantage britannique est donc injustifiée. Il faudra défaire ce qui a été noué en quarante-trois ans. Ce sera complexe, mais c'est l'affaire des Britanniques. Souhaitons que les négociations du *Brexit* se passent dans la sérénité.

Si le Conseil européen du 22 mai 2017 a adopté une décision « portant désignation de la Commission européenne en tant que négociateur de l'Union européenne », n'oublions pas que selon les articles 50<sup>551</sup> et 218<sup>552</sup> des traités le Conseil adopte les directives de négociation. La Commission et son négociateur désigné auront à préparer le travail de négociation ; mais lorsque les décisions seront à prendre, il faudra remonter au niveau du Conseil.

J'espère que les négociateurs européens méditeront que ce n'est pas par une attitude punitive contre les Britanniques que l'on retiendra d'autres États membres, aujourd'hui sceptiques, dans l'Union. La peur ne peut pas remplacer le projet comme ciment de l'Union européenne.

Ce projet, quel est-il ?

Je vous propose le projet suivant : après avoir atteint la paix, visons la puissance économique. Créons d'ici 2025, sur le sol européen, une puissance économique mondiale : *Europa*. En 2060, la population européenne ne représentera plus que 4 % de la population mondiale. Et aucun de ses États membres ne comptera plus de 1 % de la population mondiale. Dans une perspective plus proche, en 2030, les Européens seront la population la plus âgée du monde. La portée de ce défi démographique – et migratoire – est malheureusement totalement sous-estimée aujourd'hui. Notre influence et notre rayonnement socio-culturel risquent de se diluer si nous n'agissons pas.

Les pères fondateurs de l'Union avaient prédit : « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ». Mais prenons garde à ne plus promettre des objectifs illusoire à nos peuples. Nous l'avons fait pour « l'Europe sociale ». Nous le faisons en ce moment, avec « l'Union de la défense ». Nos pays ont des traditions, des conceptions stratégiques

551 Article 50 du TUE.

552 Article 218 du TFUE.



et des priorités différentes, et l'échec de projets déjà lancés par le passé comme la force d'intervention rapide démontrent que nos pays ne sont pas prêts à un tel saut fédéral. Disons-le clairement. Bien sûr, il sera toujours utile de lancer des coopérations sur le plan industriel ou militaire, et les dernières propositions de la Commission européenne semblent aller plutôt dans ce sens. L'élection présidentielle française a démontré que les gens recherchent autre chose. En revanche, une avancée est possible sur le terrain de l'économie.

La nouvelle réalisation concrète après la monnaie unique est l'« Union fiscale » : pour l'imposition égale des revenus, des sociétés, des personnes et des patrimoines. Il n'y a plus, aujourd'hui, aucune raison historique ou sociale à ce qu'il subsiste des réglementations aussi divergentes dans des pays si semblables et qui communiquent si aisément entre eux.

Entendons-nous : il ne s'agit pas pour chaque État de négocier avec ses voisins le rapprochement de leurs fiscalités, ce qui est une tâche sans fin et sans résultat ! Il s'agit au contraire de proposer un modèle fiscal européen unique dont chaque État se rapprochera graduellement.

Nous créerons ainsi la zone « euro-fiscale ». Après quoi il deviendra naturel de mettre en commun les dettes publiques et de créer un « Trésor européen », unique émetteur de la dette – ce qui, bien évidemment, ne dispensera pas les États membres des réformes structurelles et budgétaires...

Proposée à l'opinion grâce à une méthode réaliste et un calendrier contraignant jusqu'en 2025, une telle unification récoltera nécessairement une réaction positive, tant le système actuel semble désuet et complexe. Les objectifs sont d'être capables de rivaliser avec les grands concurrents, comme la Chine ou les États-Unis ; de stabiliser et de développer les emplois ; et de conserver nos valeurs culturelles et sociales en les adaptant aux réalités contemporaines. *Europa* pourrait viser à devenir la puissance dirigeante dans la production et le développement durable, l'innovation et la qualité de vie !

Qui ferait partie de cet ensemble ? Les États volontaires qui, dans la lignée du projet Schuman-Monnet, ont adopté une monnaie commune et souhaitent aller plus loin sur la voie de la « fédération d'États-nations ». Ils développeront leur projet d'intégration pour eux-mêmes, sans chercher à entraîner – au sein des institutions européennes – leurs partenaires dans une intégration qu'ils refusent.

Pour que le peuple européen se considère comme partenaire du projet, il ne suffit pas de le consulter, il faut l'associer. C'est pourquoi les parlements nationaux devront être directement impliqués. À cette fin, il conviendra de réunir un « Congrès des peuples d'*Europa* », composé pour un tiers de députés européens élus dans *Europa* et pour deux tiers de parlementaires nationaux. Aussi faudra-t-il replacer le projet européen dans une dynamique positive et faire de la pédagogie. Les médias ont un rôle essentiel à jouer pour en finir avec le ton eurosceptique qui inspire particulièrement les médias anglo-saxons, mais aussi français.



D'abord, réaffirmons clairement que le projet d'Union européenne est un projet ouvert auquel les membres consentent librement. L'Union européenne n'exerce que les compétences que ses membres lui attribuent<sup>553</sup>. Elle n'est donc pas un « rouleau-compresseur » qui déposséderait les États de leur souveraineté. Au contraire, il faut faire comprendre à l'opinion qu'en coordonnant certains champs d'actions, nous gagnons une souveraineté plus ample à l'échelle du continent, au moment où se forment les grands pôles dans le monde. C'est une question de dimension.

Puis, rappelons que « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* »<sup>554</sup> selon le principe de proportionnalité. Les acteurs institutionnels doivent scrupuleusement en tenir compte. Pour ce qui est de l'exercice des compétences partagées entre l'Union européenne et les États, il faut que soit expliqué clairement qu'en vertu du principe de subsidiarité, « *l'Union intervient seulement si (...) les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres (...) mais peuvent l'être mieux (...) au niveau de l'Union* »<sup>555</sup>.

On m'opposera que ce n'est pas en parlant le jargon juridique bruxellois que l'on ré-enchantera les citoyens. Mais c'est le non-respect de ces principes simples et de bon sens qui est critiquable ! Les dirigeants politiques doivent donc cesser de se défausser sur le dos de l'Europe et prendre date pour l'améliorer.

Au risque d'être taxé par M. Védrine de « *téléologue de l'Union sans cesse plus étroite* » qu'il décrie dans son ouvrage *Sauver l'Europe !*<sup>556</sup>, j'invite à prendre ouvertement position pour le projet européen, mais repensé, comme l'a fait le Président de la République française. Cela implique d'analyser lucidement les dysfonctionnements actuels de l'Union européenne, mais aussi de reconnaître que l'Union de nos pays est l'exemple le plus accompli de coopération pacifique dans le monde. C'est l'espace partagé de liberté et de démocratie qui offre les standards sociaux les plus élevées à ses citoyens.

L'euro – quoiqu'il reste trop géré dans l'ombre du dollar – est la deuxième monnaie de réserve du monde et représente une opportunité pour les consommateurs et les acteurs économiques. Une large majorité des citoyens souhaite d'ailleurs le maintenir.

Complétons donc ce dessein sur la voie de la puissance par l'« Union fiscale ». C'est une avancée pragmatique, qui changera concrètement le quotidien des gens et leur permettra de vivre leurs rêves.

Le *facteur clé* du changement est la qualité de meneur des dirigeants politiques : nous avons besoin de dirigeants courageux pour façonner cette superpuissance européenne.

---

553 Article 5 du TUE, paragr. 2.

554 *Ibid.*, paragr. 4.

555 *Ibid.*, paragr. 3.

556 H. Védrine, *Sauver l'Europe !*, éd. Liana Levi, Paris, 2016.



Toutes les grandes avancées en Europe ont été le fruit de la coopération franco-allemande. Regardez une carte : l'Allemagne et la France sont au cœur de l'Europe. Nos populations réunies représentent 30 % de la population de l'Union européenne et nos PIB 42 % du PIB de l'Union européenne – sans le Royaume-Uni. Nos cultures, traditionnellement différentes, permettent d'entraîner aussi bien les États du nord que ceux du sud ou de l'est. Sans un partenariat solide et fiable de nos deux pays, cette puissance économique ne sera pas créée. L'amitié est solidement ancrée entre nos populations ; il reste à retrouver la confiance entre nos dirigeants. Cela passe par les réformes que nos partenaires attendent de nous et par la mise en place systématique d'un dialogue sur les grands sujets.

Je suis convaincu que la chancelière allemande et le président français s'engageront dans ce projet pour bâtir, sur notre sol, la puissance économique du monde de demain. Ainsi, lorsque nous regarderons de nouveau dans le miroir qui nous sera tendu, à la prochaine crise venue, nous y verrons les contours d'un ensemble solide et déterminé à aller de l'avant.

---

**Jean-Marc Sauvé**

*Vice-président du Conseil d'État,*  
**modérateur de la conférence**

Merci Monsieur le Président de la République pour ce message d'espoir et d'ambition que vous êtes venu nous délivrer. Je vais désormais passer la parole au public.



# Échanges avec la salle

---

## *Question du public*

*L'Union européenne subit actuellement de très nombreux flux migratoires ; les gère-t-elle de manière efficiente selon vous ?*

---

### *Hubert Védrine*

*Il y a des mouvements migratoires dans le monde entier – hors demandeurs d'asile et réfugiés qui sont effectivement en danger de mort – qui convergent aussi bien vers les États-Unis que vers l'Australie ou l'Europe. La seule solution pour réguler ce phénomène est une cogestion beaucoup plus énergique : l'espace Schengen doit être modernisé et fondé sur des quotas par métiers plus que par pays – ceci ne concerne pas les réfugiés, mais les mouvements migratoires illégaux. En régulant ce système, cela permettra à l'opinion publique de ne plus être sur la défensive et d'avoir le sentiment que cette crise est gérée. Mais, encore une fois, il ne s'agit pas d'un problème exclusivement européen.*

---

### *Jean-Marc Sauvé*

*Nous avons effectivement besoin d'une volonté de l'Union européenne particulièrement forte sur ce sujet. Il est nécessaire d'avoir plus de dialogue avec les pays d'origine et les pays de transit. Ces dernières années ont montré que les phénomènes migratoires ne peuvent pas être correctement appréhendés par des politiques isolées.*

---

### *Alain Le Roy*

*L'Union européenne essaye, avec difficulté, de définir une politique migratoire de long terme, mais plusieurs éléments sont à considérer. Il est évident qu'il y a une tentative de mieux contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne. La difficulté actuelle réside surtout dans le fait que la Grèce peine à surveiller ses mille îles à la fois.*

*Pour pallier ces problèmes, la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>557</sup> a été fondamentale. De plus, le sommet de La Valette<sup>558</sup> a réuni les chefs d'État européens et africains dans le but de développer ces partenariats que vous évoquiez M. le vice-président. Désormais, les dialogues entre l'Union européenne et les pays d'origine des migrations sont très réguliers*

---

557 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

558 Sommet de La Valette sur la migration des 11 et 12 novembre 2015.

pour parvenir à des accords de partenariat et avoir un contrôle partagé des flux – l'Union discute actuellement avec cinq pays cibles tels que le Niger et le Sénégal<sup>559</sup>. L'Union européenne prévoit, en outre, de trouver un nouvel accord faisant suite à l'accord de Cotonou qui lie l'Union européenne et les pays d'Afrique-Pacifique-Caraïbes – sachant que celui-ci arrive à échéance en 2020 – avec en particulier l'article 13 de celui-ci, qui précise qu'en échange de l'aide au développement apportée par l'Union européenne, les pays africains sont tenus d'accepter le retour de leurs compatriotes s'ils ne remplissent pas les critères d'admission<sup>560</sup>.

Ces questions sont considérées par l'Union comme prioritaires et seront bien à l'ordre du jour du prochain Conseil européen des 22 et 23 juin 2017. L'une d'entre elles devrait d'ailleurs particulièrement intéresser le Conseil d'État, puisqu'elle concerne l'harmonisation des procédures et de la jurisprudence en matière de droit d'asile.

---

### *Question du public*

Comment le Brexit affecte-t-il les dynamiques décrites par les intervenants ? Comment pourrait-il justifier d'adapter ou de changer les approches qui ont été suivies jusqu'à présent sur ces sujets, notamment dans le domaine de la défense ?

---

*Michel Barnier*

Ancien ministre des affaires étrangères, commissaire européen chargé des négociations autour de la sortie du Royaume-Uni,  
**invité à répondre par M. le vice-président du Conseil d'État**

Je ne souhaite pas évoquer publiquement les enjeux du Brexit. Cependant, je me permets de faire une remarque sur la politique européenne de défense. M. le Président de la République Giscard d'Estaing a présidé avec autorité les travaux de la convention sur l'avenir de l'Europe. Or la première partie de la constitution européenne imaginée par cette convention est devenue le traité de Lisbonne : tous les outils qui sont à la disposition des dirigeants européens, aujourd'hui, sont issus de la convention, mais n'ont que peu été utilisés – hormis la création du service d'action extérieure et du Haut Représentant.

Ce qui est en jeu actuellement n'est pas de constituer une armée européenne, ou de rationaliser les efforts de défense, mais simplement d'accroître la coopération, voire dans certains cas la mutualisation. Le président Juncker a d'ailleurs proposé que le budget de l'Union européenne soit utilisé pour financer

---

559 L'Union a ciblé le Niger, le Mali, le Sénégal, le Nigeria et l'Éthiopie en octobre 2016.

560 « Les parties conviennent également que chaque État membre de l'Union européenne accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État ACP [Afrique, Caraïbes et Pacifique], à la demande de ce dernier et sans autres formalités ; chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre, à la demande de ce dernier et sans autres formalités » (article 13.5.c de l'accord de Cotonou).

*la recherche et la capacité militaires de celle-ci, afin que nous puissions garantir notre indépendance dans ce domaine. Cela ne sera jamais le fait d'un traité ou d'une directive, mais bien d'une volonté politique. Les européens sont en train de réaliser, avec le Brexit ou encore avec les déclarations du Président Trump, que ce qu'ils ne font pas pour l'Europe, personne ne le fera à leur place.*

---

*Alain Le Roy*

*Concernant le Brexit, les britanniques ont été très clairs à Bruxelles. Ils souhaitent continuer à coopérer avec l'Union européenne, notamment dans le cadre de ses opérations militaires, mais tiennent également à conserver des accords bilatéraux avec certains pays membres – tel que les accords de Lancaster House avec la France, qui ne seront évidemment pas remis en cause<sup>561</sup>. Par contre, nous avons été surpris de leur volonté de continuer à participer aux appels d'offres lancés par l'Union européenne – à mon sens il s'agit là d'une demande un peu osée.*

---

*Question du public*

*Le premier exposé parlait d'une puissance qui se manifestait par le droit, le second d'une puissance qui ne s'acquiert qu'en revenant s'inscrire dans le jeu international. Tous les intervenants ont redéfini la notion de puissance. Pourquoi ne pas redéfinir cette puissance à travers l'interaction entre un droit terrestre et un droit plus spirituel ?*

---

*Jean-Marc Sauvé*

*Cette question est au carrefour de la verticalité et de l'horizontalité du droit. Je pense que la puissance européenne doit permettre d'agir collectivement et de défendre des intérêts et des valeurs. La difficulté est justement de trouver le chemin qui mène à cette puissance.*

*Monsieur le Président de la République a rappelé les axes fondamentaux qui ont permis à l'Union européenne de se transformer en ce sens : à partir de la Communauté économique européenne jusqu'à l'Union économique et monétaire, en attendant l'Union budgétaire et fiscale – toujours en s'appuyant sur le couple franco-allemand. Je me permets de m'exprimer ici au nom des autres intervenants : il ne faut pas attendre d'obtenir l'unanimité à vingt-huit ou à vingt-sept pour avancer.*

---

<sup>561</sup> Les accords de Lancaster House de 2010, aussi appelés les « traités de Londres » sont des accords militaires franco-britanniques relatif à une coopération en matière de défense et de sécurité.

---

*Valéry Giscard d'Estaing*

*Les vingt-sept doivent se réformer. Ils savent que leur avenir est pour l'instant obscur : l'Union européenne est condamnée à s'élargir vers l'est, vers le sud, et cet ensemble va inévitablement perdre son identité originelle. Le système ne peut pas continuer d'évoluer sous sa forme actuelle, très fermée, très bornée.*

*Cela m'évoque le problème majeur que représente le vieillissement de la population. L'Europe est une région qui va vieillir plus vite que le reste du monde. Cette situation va générer des solidarités, mais également des charges. Pour appréhender de manière efficace l'évolution de nos sociétés, nous devons défendre un projet commun et dépasser notre modèle actuel. Le Président de la République française nouvellement élu porte ce projet : il a pris position pour le maintien et l'amélioration de l'Union européenne.*

*Mais je pense que cela doit aussi passer par la détermination d'une position à l'échelle nationale voire bilatérale. J'ai été plus applaudi à Berlin lors d'une conférence que j'ai donnée récemment, que par vous ici – vous voyez bien que des consensus sont possibles entre plusieurs nations. Nous ne savons simplement pas comment nous y prendre pour changer de modèle.*

*J'ai mentionné plusieurs pistes de réformes à ce titre : l'Union fiscale et l'Union budgétaire. J'aurais pu également ajouter l'aide aux plus démunis. Dans tous les grands ensembles fédéraux, il existe des systèmes de péréquation en matière d'éducation et de santé qui fonctionnent très bien – les Länder les plus riches d'Allemagne sont obligés de participer aux dépenses de fonctionnement des plus pauvres. Si nous adaptions notre modèle, nous aurions une convergence des niveaux de vie et nous ne serions plus l'Europe des dettes, minée par l'effondrement de l'économie grecque.*

*Les prochaines élections européennes seront décisives à ce sujet. Au regard de la montée des extrêmes, l'Union européenne pourrait bien basculer vers plus de fermeture que d'ouverture encore. L'absence de définition d'un projet européen clair favorisera, selon moi, les sentiments anti-européens qui voient déjà le jour.*

---

*Hubert Védrine*

*Il est nécessaire de distinguer les anti-européens – qui ne sont pas des eurosceptiques car ceux-ci croient en l'Europe mais sous une forme différente –, des simples sceptiques, ou encore des déçus par les promesses non tenues et par la multiplication des réglementations.*

*Le projet dont vous parlez, M. le Président de la République, doit effectivement se faire, mais il ne peut pas aboutir sans une plus forte volonté politique de changement. En vue des prochaines élections, un nouveau souffle pourrait nous permettre de rassurer les citoyens sceptiques et déçus.*



---

**Jean-Marc Sauvé**  
*Vice-président du Conseil d'État,*  
**modérateur de la conférence**

Merci beaucoup. Grâce à votre discours, Monsieur le Président de la République, nous avons pris conscience des chances et des risques que comporte l'actualité à la fois nationale et européenne. Nous mesurons l'importance du rendez-vous des prochaines élections européennes.

Je vous remercie infiniment pour votre présence à nos côtés et je clôture ce cycle des *Entretiens sur l'Europe*.





## **Comité de rédaction**

*Responsable de la publication :*

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

*Conception et réalisation :*

François Seners, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

## **Comité scientifique du cycle de conférences**

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de section, ancienne présidente de la section du rapport et des études.

Jacky Richard, conseiller d'État, ancien président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Pierre de Boissieu, ambassadeur de France, ancien secrétaire général du Conseil de l'Union européenne.

Jean-Louis Dewost, président de section (h).

Jean-Luc Sauron, conseiller d'État, délégué au droit européen.

Henri Plagnol, conseiller d'État.

Martine Jodeau, conseillère d'État.

Edwige Belliard, conseillère d'État.

Philippe Carré, conseiller d'État en service extraordinaire.

Marie Gautier-Melleray, maître des requêtes.

La documentation juridique du colloque a été préparée par la section du rapport et des études (SRE) et le Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État.

Le cycle de conférences a été organisé par la SRE, avec l'appui de Caroline de Prémonville et de Caroline Lafeuille, chargées de mission pour les relations extérieures.

## **Secrétaire de rédaction**

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la SRE.

Avec l'appui de Juliette Pouzoulet, stagiaire de la délégation au droit européen de la SRE, et de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la SRE.

## **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

*Retrouvez la vidéo du colloque à partir de [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), rubrique « colloques ».*

