





**« L'EUROPE, COMMENT ÇA MARCHE ET COMMENT LA REDRESSER ? »**



## Sommaire

Accueil par M. Alain Dejammet Ancien ambassadeur de France aux Nations Unies, président du conseil scientifique de la Fondation Res Publica.....	7
<i>« L'Union doit démontrer qu'elle peut être efficace »</i> par M. Pierre Sellal, Ancien représentant de la France auprès de l'Union européenne, ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, président de la Fondation de France .....	9
<i>« Trois questions pour l'avenir : critiquer, protéger, diriger »</i> par M. Pierre de Boissieu, Ancien représentant de la France auprès des Communautés européennes, ancien secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne.....	17
<i>« L'Europe a besoin de vrais débats publics »</i> par M. Pierre Vimont, Directeur de cabinet des ministres des Affaires étrangères de 2002 à 2007, ancien représentant de la France auprès de l'Union européenne, ancien secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure....	24
Discussion animée par Jean-Pierre Chevènement, président de la Fondation Res Publica .....	32
Débat avec la salle.....	42



Mesdames,  
Messieurs,  
Chers amis,

Beaucoup d'entre vous sont des habitués de cette salle dont les murs résonnent encore des vociférations des « souverainistes » à propos de l'Union européenne. Mais les souverainistes eux-mêmes connaissent parfois des périodes de rémission et ils s'interrogent, cherchant à savoir ce qui se passe en réalité. Ils savent que l'essence de la souveraineté tient dans la capacité à s'engager, à conclure, à négocier, à reconnaître l'autre. Ils savent que la souveraineté s'exerce dans le contrat, dans la négociation. Donc ils cherchent à savoir ce qu'est cet « autre ». Dans l'armée, l'autre c'est l'adversaire et des cours de connaissance de l'adversaire sont donnés par les adjudants. Dans la vie quotidienne, nous sommes la cible de rafales d'inspecteurs des finances qui cherchent à faire de la « pédagogie ». Ici nous sommes à la Fondation Res Publica, dans une enceinte courtoise, ouverte, harmonieuse où l'on pratique l'art de la table ronde. C'est la raison pour laquelle nous avons invité des hommes de terrain, les meilleurs praticiens de cette chose qu'est l'Union européenne et qui en savent les mérites. Peut-être en aborderont-ils aussi les dérives puisqu'ils sont – discrètement – invités, s'ils ont ou recueillent des idées, à nous dire les moyens de redresser, peut-être, certaines de ces dérives.

La plupart de ceux qui sont ici connaissent ces hommes de terrain auxquels nous avons fait appel. Leur « terrain » n'a pas toujours été très exotique. Certes, pour l'un cela a pu être, très brièvement, les délices de Capoue et Rome. Pour l'autre ce fut Londres ou Bonn, terres des espions. Pour le troisième, ce fut pendant une courte période Washington et les soirées dévergondées organisées par *Vanity Fair* pour les correspondants de presse à la Maison Blanche... Mais la plupart du temps leur terrain a été Bruxelles, le waterzoï, les frites, la Mort subite, le Thalys... Ils ont vécu une vie difficile mais tous ont exercé les fonctions les plus éminentes, aussi bien dans la diplomatie française qu'à Bruxelles. Ils furent tour à tour directeur de cabinet, directeur de cabinet du vice-président de la Commission, directeur de cabinet du ministre, représentant permanent, directeur de la coopération européenne, directeur des Affaires

économiques et financières, ambassadeur auprès de l'Union européenne... Ils sont véritablement les meilleurs connaisseurs, les meilleurs praticiens de l'Europe.

C'est donc à eux que nous allons demander ce qui se passe dans les instances de cette Union européenne.

Le premier orateur sera Pierre Sellal, qui a été représentant de la France auprès de l'Union européenne, secrétaire général du ministère français des Affaires étrangères, exemple à jamais de sagesse et de discernement.

Nous entendrons ensuite Pierre de Boissieu, dont le petit chandail bleu fascinait les ministres et les « biquets »<sup>1</sup>. Identification même de l'Union européenne, Pierre de Boissieu a été au cœur de la bête, lui qui fut non seulement vice-président de la Commission, ancien représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes, mais aussi ancien secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne (il a donc été aussi de l'autre côté du miroir).

C'est aussi le cas d'un troisième personnage, un peu différent. Héros d'une bande dessinée, il fut incarné au cinéma par un acteur danois dans un film où il arrive à maîtriser un ministre assez survolté<sup>2</sup>. Mais, sous le nom de Pierre Vimont, il a été également représentant de la France auprès de l'Union européenne, puis, surtout, passant de l'autre côté du mur de façade de Bruxelles, le premier secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure.

Ils ont donc tous des visions de l'intérieur et de l'extérieur. Ce sont, je le répète, les meilleurs connaisseurs qui sont réunis ici aujourd'hui pour essayer de nous expliquer « comment ça marche ». Nous sommes tous effectivement friands de savoir comment ça fonctionne et – éventuellement – quels sont les problèmes et, peut-être, les possibilités de redresser un peu tout cela.

---

<sup>1</sup> Les « biquets » et les « biquettes », ainsi nommait-on la petite troupe des jeunes collaborateurs qui suivaient Pierre de Boissieu dans les couloirs du Quai d'Orsay.

<sup>2</sup> M. Dejammet fait allusion à la bande dessinée « *Quai d'Orsay* » de Christophe Blain et Abel Lanzac (pseudonyme du diplomate Antoine Baudry) puis au film qu'elle inspira à Bertrand Tavernier où Niels Arestrup compose un directeur de cabinet extraordinaire, (Claude Maupas) qui n'est pas sans rappeler Pierre Vimont, figure légendaire du Quai.



Ensuite ils dialogueront entre eux sous la conduite du président de la Fondation Res Publica, Jean-Pierre Chevènement, puis avec la salle où j'aperçois nombre d'experts et d'anciens diplomates en poste à Bruxelles.

Je donne la parole à Pierre Sellal.

PIERRE SELLAL
---------------

*L'Union doit démontrer qu'elle peut être efficace*

J'ai le privilège d'ouvrir ce débat parce que j'ai été le dernier de nous trois à occuper la fonction de représentant permanent. Aux plus anciens, ce plateau, succession des Pierre, rappellera le générique de « Cinq colonnes à la une »<sup>3</sup>. Cela a d'ailleurs pu donner le sentiment que ce prénom était le paramètre central de la politique d'affectation du ministère. De quoi désespérer ceux qui ambitionnaient le poste et ne s'appelaient pas Pierre, de quoi décevoir ceux qui s'appelaient Pierre mais n'ont jamais eu le poste...

L'intitulé du colloque que vous avez proposé suggère quatre questions :

Est-ce que « ça marche » ?

Comment « ça marche » ? Qui décide ? Comment on décide ?

Qu'est-ce qui ne marche pas ?

Enfin, pour autant qu'il y ait des choses qui ne marchent pas, comment réparer, corriger les erreurs, surmonter les difficultés, pour ne pas dire relancer ou refonder l'Union européenne ? (Vous me permettrez de ne pas utiliser le verbe « redresser » qui évoque une maison de correction, ce qui est un peu excessif.)

Je vous donnerai brièvement mon évaluation personnelle sur chacune de ces questions.

Premièrement, « ça marche » ! ... Ça marche tout de même. C'est même ce qu'il y a de plus remarquable. Soixante ans après la naissance du système, les

---

<sup>3</sup> « *Cinq colonnes à la une* » était un célèbre magazine télévisé d'information diffusé dans les années 60, sous la présidence du Général de Gaulle. Les producteurs en étaient *Pierre Lazareff*, *Pierre Desgraupes* et *Pierre Dumayet*.

compétences que nous lui avons déléguées sont effectivement exercées, le droit de l'Union s'impose, le marché intérieur est une réalité incontestable.

Quelques manifestations de ce fonctionnement au quotidien :

Il est excessivement rare aujourd'hui que les décisions de l'instance qui dit définitivement le droit dans le système européen, à savoir la Cour de Justice européenne, ne soient pas respectées. On peut compter sur les doigts d'une main, sur dix ans, les décisions qui sont ouvertement rejetées par un État membre.

Le marché intérieur est une réalité quotidienne incontestable pour les entreprises, pour tous ceux qui prennent quotidiennement le chemin de Bruxelles, même s'il peut y avoir des défaillances, des difficultés. La politique de concurrence a longtemps été un sujet de contestation française vis-à-vis de Bruxelles... Monsieur le ministre, je vous ai accompagné à certaines époques, avec quelques commissaires à la concurrence... Il n'y a plus de contestation du principe même de la politique de concurrence, ni par les États, en matière d'aides d'État, ni par les entreprises, qui ont banalisé leurs discussions avec les services de la Commission sur un projet de fusion ou d'alliance.

Le budget européen est limité (1 % du PIB européen) mais n'a jamais été en déficit (c'est interdit par le traité). Même si on parle périodiquement du besoin de nouvelles ressources propres, force est de constater qu'il n'y a jamais eu de problème pour pourvoir au financement des dépenses européennes.

Et si on devait apporter une preuve finale du fait que « ça marche », c'est que les prophètes de malheur qui, depuis une dizaine d'années, annonçaient des effondrements – qu'il s'agisse de la zone euro dans le contexte de la crise grecque ou de la crise financière, qu'il s'agisse de l'espace Schengen dans le contexte de la crise des migrants – en ont été pour leurs frais. Le cadre résiste et demeure. La meilleure démonstration en est apportée par ce que vivent les Britanniques en raison du Brexit : l'expérience quotidienne de ce que l'on perd en quittant la construction commune et la révélation brutale de tout ce que l'on a à reconstruire au prix de mille difficultés lorsqu'on décide de recouvrer une prétendue souveraineté nationale. Nos amis britanniques n'en ont vu encore que quelques prémices.

Donc, « ça marche » quand même.

Comment « ça marche » ?

Qui décide ?

Sur cette question, je serai très impressionniste, me limitant à trois remarques sur le fonctionnement tel que je l'ai vécu ces dernières années :

Le Conseil européen, rencontre au sommet des chefs d'État et de gouvernement, reste l'instance décisive du système. La France y jouit d'un avantage comparatif certain parce qu'elle y est représentée par le chef de l'État (ce n'est le cas que de deux ou trois États membres, selon les périodes). Le Conseil européen a regagné ces dernières années un rôle stratégique, un rôle d'impulsion, un rôle de légitimation. Il l'a fait en sachant renoncer à un rôle de négociation directe, rompant avec une époque – que Pierre de Boissieu a connue – où les conseils européens étaient l'instance d'appel normale de toute incapacité à décider dans le cadre d'un conseil des ministres. C'est devenu très rare aujourd'hui. Si, dans la dernière période où j'étais présent à Bruxelles, le Conseil européen avait effectivement dû négocier sur la crise grecque, sur le paquet énergie-climat (en 2014) et sur un aspect de la crise des migrants (la relation avec la Turquie), pour le reste il est devenu beaucoup plus stratégique, ce qui n'a en rien nui, tout au contraire, à son rôle décisif en matière d'impulsion et d'orientation stratégique.

Mes deux excellents collègues confirmeront, car ils l'ont vécue comme moi, la montée en puissance du Parlement européen sur vingt ou trente ans. Dans tous les domaines qui appellent législation, définition de règles, élaboration de normes, le Parlement européen a aujourd'hui un rôle infiniment plus substantiel qu'il y a vingt ans. Malheureusement, notre pays s'obstine à ne pas en tenir compte. La France, du point de vue de son intérêt et de son influence, continue de souffrir de son sous-investissement structurel au Parlement européen. C'est une question majeure.

La Commission a subi, sur une longue période, les conséquences de cette affirmation progressive du Parlement européen, qui s'estime aujourd'hui détenteur et expression de l'intérêt général européen (ce qui était aux origines le rôle affirmé de la Commission). Certains présidents de la Commission, notamment le président Barroso, ont eu le tort d'accepter cette situation en signant des accords léonins, du point de vue de la Commission, avec le Parlement européen. Mais aujourd'hui elle a beaucoup de mal à résister à la pression qu'exerce sur elle le Parlement européen parce qu'elle a renoncé au principe d'équidistance entre Conseil et Parlement qui faisait sa force. Néanmoins, la Commission a gardé ce qui est essentiel dans le fonctionnement

décisionnel du système, à savoir le monopole des initiatives. Elle n'a jamais cédé au Parlement européen qui, au gré des conférences intergouvernementales, avait voulu lui arracher ce monopole du droit d'initiative. Elle a conservé ce rôle fondamental.

Comment décide-t-on ?

Le système est caractérisé aujourd'hui par un équilibre assez subtil mais qui fonctionne assez bien entre deux catégories de décisions : la décision déléguée (à la Banque centrale, à la Commission...) qui se passe de négociation directe entre États membres et la décision partagée, négociée entre les États membres. Cet équilibre, fruit de l'histoire et des évolutions institutionnelles, me paraît globalement satisfaisant et, en tout cas, doit être recherché. La décision partagée a des avantages : reconnaissance par les États, par les opinions, légitimité ; elle souffre parfois d'un défaut d'efficacité car il est plus difficile de se mettre d'accord entre États membres. La décision déléguée a les avantages de l'efficacité et de la rapidité, avec le risque et l'inconvénient d'une moindre légitimité apparente.

Un autre équilibre s'établit entre le consensus d'une part et la majorité qualifiée d'autre part. le consensus reste la règle au Conseil européen, maintenue à travers l'histoire institutionnelle : le Conseil européen ne se prononce qu'à l'unanimité, ce qui donne un poids supplémentaire à ses orientations et décisions. Mais il est frappant de voir à quel point, dans les dernières années, la majorité qualifiée est devenue la voie normale de décision. Exceptionnelle aux origines, elle est aujourd'hui la règle. Tant mieux s'il y a un consensus, sinon on fait voter... Cela signifie qu'on travaille maintenant véritablement à 28 (demain 27) États membres ; cela signifie que chaque voix compte ; cela signifie qu'il faut bâtir des majorités et éviter de se retrouver dans une minorité ; cela veut dire que les grands États membres, France et Allemagne compris, ne font plus nécessairement la loi. J'en donnerai deux exemples dans un domaine très sensible qui a donné lieu à beaucoup de difficultés politiques dans les deux ou trois dernières années : les visas et les mouvements de personnes. Nous avons subi des pressions très fortes pour lever l'obligation de visa au profit des Ukrainiens et Géorgiens. La France et l'Allemagne y étaient hostiles... Nous en étions réduits à essayer d'arracher le soutien des Néerlandais pour pouvoir bloquer la décision. Cela montre que la France et l'Allemagne ne peuvent pas à elles seules bloquer la décision sur un sujet comme celui-là, aussi politiquement sensible soit-il. En sens inverse, toutes les pressions exercées par

les grands États membres, France et Allemagne comprises, n'ont pas permis de faire rendre raison à tous ceux qui étaient hostiles à des décisions majoritaires sur le partage des réfugiés. Cela révèle une très grande fluidité des positions, une très grande volatilité des majorités et cela implique un certain nombre de comportements lorsque nous devons agir pour la défense de nos intérêts et négocier.

Qu'est-ce qui ne marche pas ?

Où sont les lacunes ? Où sont les problèmes et les insuffisances ? Qu'est-ce qui affaiblit l'Europe aujourd'hui ?

Je me bornerai à évoquer une demi-douzaine de manifestations de ces insuffisances.

La première m'est inspirée par une discussion sur le marché unique que j'ai eue il y a vingt ans, avec Pierre de Boissieu. Ce sont les excès déclaratoires, de la part de la Commission en particulier, les promesses dont telle initiative peut être porteuse en termes de surcroît de croissance, de création d'emplois... Ces excès déclaratoires, volontiers incantatoires, qui sont déjoués par la réalité, insusceptibles de convaincre, font grand tort à l'image de l'Europe. On peut multiplier les exemples : le marché intérieur (« Rapport Cecchini »<sup>4</sup>), la stratégie de Lisbonne, une extravagance qui devait faire de l'économie européenne la plus compétitive du monde à la fin de 2010, les ambitions démesurées du TTIP (Traité de libre-échange transatlantique) ... Tout cela a beaucoup affaibli la crédibilité européenne dans des contextes où ce type de démarche est d'autant plus coupable que les moyens, les instruments, les compétences, sont en réalité entre les mains des États.

La deuxième faiblesse est la propension à l'inachèvement, à laisser les chantiers à demi achevés. Cela vaut pour la zone euro. Vous savez comme moi quelles sont les faiblesses structurelles de la zone euro, liées à son inachèvement et à son incomplétude. Cela vaut aussi pour Schengen, où nous avons réalisé l'espace de libre-circulation intérieure en laissant de côté pendant trop

---

<sup>4</sup> À la fin des années 80, Jacques Delors avait fait faire une étude sur le coût de la non Europe, paru en 1988 sous le titre de « Rapport Cecchini », du nom du fonctionnaire qui en avait présidé la réalisation, comportant 6000 pages, 16 chapitres et traduit en 17 langues.

longtemps son pendant nécessaire, à savoir le contrôle aux frontières extérieures.

Des déficits de légitimité demeurent.

J'évoquais le risque de légitimité auquel expose la décision déléguée.

Je prends des exemples très médiatisés pour lesquels on a cru conférer une légitimité supplémentaire aux décisions en les transférant au niveau européen et où l'échec a été complet : je pense aux OGM, au glyphosate, aux perturbateurs endocriniens, à toutes ces questions pour lesquelles on a prétendu faire échapper des décisions politiquement difficiles à la contestation partisane en créant une compétence européenne, présumée objective. Un des grands échecs des dernières années est de n'avoir pas réussi à conférer une légitimité, une crédibilité à l'expertise européenne, aux agences européennes, dans ces domaines. Ce n'est pas inéluctable puisqu'on a très bien réussi à le faire pour le médicament avec l'Agence européenne du médicament (qui va quitter Londres). Mais je pense que c'est un des domaines importants de déficit de crédibilité et partant de non-reconnaissance de l'Europe par les citoyens.

Une insuffisance plus importante parce que plus structurelle est le fait que la convergence marque le pas au moins depuis 2008, début de la crise économique et financière. C'est un enjeu majeur parce que tout le processus d'élargissement et de création du marché intérieur a été bâti sur un objectif de convergence. En l'absence de convergence, il y a risque permanent de distorsion de concurrence donc de contestation de la démarche européenne. Et surtout, dès lors qu'il n'y a pas convergence, il n'y a pas suffisamment de communauté d'intérêts. C'est cette absence d'intérêts suffisamment partagés qui explique la difficulté de beaucoup de politiques.

De là, sur le plan stratégique, le déficit d'affirmation et de perception de l'autonomie nécessaire : nous avons réussi à mettre le principe d'autonomie stratégique au premier rang de « la stratégie européenne de sécurité », document important auquel Pierre Vimont avait participé de manière décisive. Mais le chemin est long entre la formulation et la concrétisation.

Cela vaut aussi, plus récemment, pour le débat sur le contrôle des investissements étrangers. Nous avons essayé depuis un an de mettre en œuvre un dispositif européen d'appréciation (pour ne pas dire de contrôle) des investissements étrangers au nom de la protection de nos intérêts stratégiques.

On constate que faute de conscience suffisamment partagée des intérêts à défendre ensemble, c'est une affaire extrêmement difficile à mettre en œuvre.

Enfin, dernière insuffisance, ressentie dans le débat national comme ailleurs en Europe, le déficit d'explication. On peut déplorer la grande incapacité à expliquer les décisions, à cause de la difficulté à rendre compte du processus décisionnel et de la concurrence qu'exercent les unes vis-à-vis des autres les institutions dans leurs tentatives de capter pour elles-mêmes la décision.

Une remarque sur ce sujet : gardons-nous de confondre déficit d'explication et déficit de transparence ou soi-disant opacité du système européen. Rien n'est plus ouvert et transparent que le processus de décision européen. Tout est sur la place publique en permanence. Lorsqu'il y a trois institutions et vingt-huit États membres, il est impossible qu'un projet reste secret bien longtemps. On ne peut donc en aucun cas faire un procès en opacité au système européen.

À partir de ces quelques remarques, comment améliorer, comment réparer, comment renforcer ?

Pierre de Boissieu et Pierre Vimont ayant mandat de vous présenter leurs idées, excellentes à n'en pas douter, je me bornerai à indiquer ce qu'il ne faut pas faire, en tout cas quelles seraient les mauvaises solutions.

La première de ces mauvaises solutions serait de céder à « l'illusionnisme institutionnel », de penser que c'est en raffinant, renforçant, modifiant, réformant les institutions que l'on parviendrait à résoudre les problèmes que j'évoquais. D'abord parce que depuis Maastricht, le dernier grand traité européen (je ne dis pas ça parce que Pierre de Boissieu en était le grand organisateur), toutes les modifications ultérieures sont frappées par le principe des rendements décroissants. Les traités sont chaque fois un peu plus médiocres. Pierre Vimont comme moi avons participé directement aux négociations du traité de Nice comme du traité de Lisbonne, qui ne restent pas des moments glorieux de l'histoire européenne. Ce qu'il faut surtout avoir à l'esprit c'est que presque toutes les innovations, presque toutes les demandes de modifications institutionnelles ont été le fait de la France, depuis vingt ans en particulier. Et presque toutes ont eu un impact discutable, pour ne pas dire parfois négatif, sur le fonctionnement du système.

On se souvient par exemple de combats inutiles sur la pondération des voix des États membres, ce qui nous a conduits à la perte du deuxième commissaire

français, à la rupture de la parité avec l'Allemagne, et à la dégradation de la position française au Parlement européen.

Nous avons milité pour une réforme de la présidence du Conseil dont nous attendions beaucoup. Il nous fallait une présidence « stable ». C'était d'ailleurs lié à la question de la pondération des voix : il s'agissait d'échapper au risque de dictature des petits pays. Il serait audacieux de prétendre que cette présidence stable du Conseil européen, qui a été très difficile et donc coûteuse à négocier, a résolu le problème de « l'incarnation » de l'Union par un président, sans vouloir faire injure au président Tusk... De plus cela a introduit une confusion, une illisibilité du système présidentiel européen au niveau du Conseil qui participe aux incompréhensions concernant la manière dont ces institutions fonctionnent.

Pierre Vimont parlera peut-être de la Haute représentante... Le bilan de la fonction est mitigé. Cette idée d'avoir une fonction à double chapeau entre vice-présidente de la Commission et Haute représentante de la politique étrangère, en y ajoutant encore la présidence du Conseil Affaires étrangères, a conduit du point de vue du fonctionnement de l'Union et des intérêts français à une conclusion mitigée : des éléments positifs lorsque Pierre Vimont dirigeait le service d'action extérieure, des expériences plus incertaines ensuite.

Ma recommandation serait donc de ne toucher que d'une main tremblante à l'équilibre institutionnel et au fonctionnement des institutions. Je ne reconnais qu'une seule vraie priorité, un vrai besoin, c'est la réduction de l'effectif de la Commission. Vingt-huit commissaires (bientôt vingt-sept) c'est beaucoup trop. Un commissaire par État membre, c'est tout sauf un collège. Le problème est que ce principe procède... d'une proposition française (qui a permis, il est vrai, de sauver le traité de Lisbonne en ralliant l'Irlande).

Deuxième solution à peser avec beaucoup de tact : la géométrie variable, les « cercles concentriques », le « noyau dur ». Ma conviction, inspirée par l'expérience des vingt ou trente dernières années, est que c'est très difficile à mettre en œuvre dans le cadre institutionnel de l'Union. De plus, travailler à quelques-uns est souvent contraire à nos intérêts, dès lors que les enjeux véritables sont des enjeux d'insuffisante convergence, d'insuffisant partage et de risque de rupture de l'égalité des conditions de concurrence, qu'il s'agisse de fiscalité ou de questions sociales. On aurait grand tort à voir dans la géométrie variable, le recours à des cercles restreints, la solution à nos problèmes. Cela n'empêche absolument pas, tout au contraire, d'agir en dehors des institutions à



chaque fois que nous voulons faire quelque chose avec tel ou tel partenaire ou exercer au sein des institutions un rôle d'avant-garde, d'impulsion, de proposition lorsque ça nous paraît approprié.

Je conclurai en disant que notre intérêt fondamental est que « ça marche ». Depuis cinquante ou soixante ans nous avons accepté de déléguer des fonctions essentielles au niveau européen. Nous devons faire en sorte que « ça marche », c'est-à-dire que cela permette de prendre des décisions conformes à nos intérêts. Pour cela il y a un impératif, une exigence : être présents, faire des propositions, prendre des initiatives, avoir des idées, de la clarté, de la continuité dans l'action et de la capacité à nouer des alliances, dont je disais à quel point elles sont nécessaires aujourd'hui.

Après ces quelques recommandations je cède très volontiers la parole à mes deux voisins pour la partie plus concrète des propositions à mettre en œuvre.

Merci beaucoup.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT
-------------------------

Je donne la parole à Pierre de Boissieu dont je vous rappelle qu'il a été représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes de 1993 à 1999, puis, à partir de 2009, secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne.

PIERRE DE BOISSIEU
--------------------

*Trois questions pour l'avenir : critiquer, protéger, diriger*

Merci Monsieur le ministre.

Je suis très largement d'accord avec Pierre Sellal. J'essaierai de poser des questions plus que de fournir des réponses concrètes à la suite de ce qu'il vient de dire.

D'abord, je suis convaincu de la pertinence de sa conclusion : « Il faut que ça marche ! ». L'exemple britannique est significatif. Malheureusement, la Grande-Bretagne n'a pas encore vu le début de ses difficultés, elles vont être considérables, pour elle et pour les 27. La France serait, en cas de Frexit, dans une situation beaucoup plus difficile encore, car elle n'est pas dans la situation de la Grande-Bretagne : sa frontière n'est pas la mer, même si elle a des frontières maritimes, elle a des voisins immédiats et des travailleurs frontaliers, etc.

Pour illustrer les propos de Pierre Sellal, je voudrais revenir sur trois mots particuliers : « critiquer, protéger, diriger ». Pierre en a parlé en évoquant les discussions que nous avons eues il y a vingt ou trente ans sur les excès déclamatoires et la nécessité d'expliquer. Je suis convaincu qu'un effort considérable est nécessaire, surtout en France.

### *Critiquer*

Je suis frappé par certains excès d'un débat européen qui oppose en France ceux qui sont systématiquement contre à ceux qui sont systématiquement pour, comme si, d'un côté comme de l'autre, l'esprit critique était interdit.

Ceux qui sont contre expliquent par exemple que l'Europe est responsable des migrations. C'est totalement faux. Les migrations constituent principalement un phénomène démographique durable, qui n'a rien à voir avec l'Union européenne et concerne plusieurs continents. Il est exact que l'Union européenne a plus ou moins bien réagi à une vague migratoire, qu'elle a plus ou moins bien essayé d'organiser et de contrôler les choses. Mais dire qu'elle est responsable des migrations est une absurdité. Tout comme est absurde, dans un autre domaine, le fait de dire que l'Europe est responsable du durcissement des régimes de retraites en France. Il suffit de regarder les décisions prises par la Suède, le Danemark, la Grande-Bretagne, la Suisse, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, des pays comparables au nôtre et dont la monnaie n'est pas l'euro ! Dans ces pays, l'âge de la retraite est plus proche de 70 que de 62 ans. Les statistiques de l'OCDE montrent que ce sont les pays de la zone euro qui ont été le moins loin dans l'évolution de l'âge de la retraite. Il faudrait peut-être en tirer la conclusion que l'Europe est, dans ce cas-là, une protection plus que la source des problèmes.

En sens inverse, on entend des récits de Thérémène irréels sur les bienfaits de l'Europe. Dans certains cercles, on ne peut plus évoquer une question ou

signaler un problème sans que l'on nous dise que la solution, c'est « plus d'Europe ». C'est totalement faux et anxiogène. Le « plus d'Europe » implique souvent une volonté de passer par-dessus les États et les nations qui crée en retour des réactions de fermeture et d'hostilité.

Personne ne sait plus où se situe la réalité. Il y a un mois a été décidée la création de ce qu'on appelle une « Coopération structurée permanente en matière de défense ». C'est probablement utile pour des montages industriels et pour certains types de coopérations tout à fait spécifiques, mais cela n'a rien à voir avec une « défense européenne ». Nous en sommes à des années-lumière. Sous prétexte de donner l'illusion de l'ambition, on crée immédiatement le réflexe inverse.

Je crois donc nécessaire que nous prenions l'Union européenne pour ce qu'elle est, pour ce qu'elle peut faire, et que nous Français, immédiatement prêts à présenter avec emphase des succès ou des points gagnés ou à considérer comme des catastrophes des difficultés de parcours, nous aidions l'Union européenne à se rapprocher d'un point d'équilibre : dire ce qu'elle fait et faire ce qu'elle dit. Cela apaiserait beaucoup le débat et permettrait d'y voir plus clair sur les véritables enjeux et sur les intérêts des différents pays.

### *Protéger*

« L'Europe qui protège » Ce slogan est né il y a une quinzaine d'années, lorsque de déséquilibres profonds sont apparus dans les économies et les sociétés européennes.

Ces divers déséquilibres ont été répertoriés, analysés et commentés, je n'y reviens pas.

La Communauté, l'Union européenne, n'a pas été faite ni construite pour « protéger » mais, d'une certaine manière, au contraire, pour empêcher les États de maintenir ou d'établir des bornes, des frontières et des obstacles qui constituaient parfois autant de « protections ». La Communauté a été conçue pour assurer des libertés, pour gommer des différences et des frontières : liberté de circulation des marchandises, des biens, des capitaux, des personnes. Tout le système institutionnel tend à permettre à la Communauté d'abolir progressivement les obstacles à ces libertés, à supprimer ce qui était considéré comme inutile ou excessif dans cette forme de « protection » que constituaient les frontières nationales, frontières physiques ou normatives. Si l'on se réfère aux principes de sa construction, « l'Europe qui protège » est une forme d'oxymore ! L'Europe libère et les États protègent. Il est donc maintenant très

difficile de rendre complémentaires ces deux systèmes (protéger et libérer), parce que, fondamentalement, l'Union européenne n'était pas faite pour cela. Et pourtant, il est évident que l'Union doit maintenant, elle aussi, participer à la « protection ». Il faut organiser les choses de manière à ce que les deux systèmes puissent s'emboîter de la manière la plus efficace.

Ceci conduit à plusieurs réflexions.

Comment faire pour que, dans son action légitime, normale, souhaitable de libéralisation, l'Union européenne n'empêche pas les États de protéger au-delà de ce qui est nécessaire ? Il y a pu avoir des circonstances dans lesquelles l'Union a pu donner l'impression d'empêcher les États de « protéger » sans avoir pour autant les moyens d'agir directement et de compenser. Par exemple, jusqu'à il y a deux ans, l'Union interdisait toute forme de contrôle aux frontières sur les ressortissants communautaires, ne l'autorisant que sur les ressortissants des pays tiers. Il faut bien, pour s'assurer que X est bien un ressortissant communautaire et Y le ressortissant d'un État tiers, les contrôler tous deux. Deuxième exemple, la difficulté à faire accepter les PNR (données personnelles des passagers), a entraîné pendant trop longtemps une impossibilité ou une difficulté d'action pour un certain nombre d'États, dont la France et la Grande-Bretagne. On peut ajouter en troisième lieu les arrêts d'une Cour de justice qui pousse souvent trop loin l'interprétation du traité et finit par entraver les actions possibles de protection mises en œuvre par les États.

Derrière tout cela réside probablement la vraie discussion sur la subsidiarité, concept fondamental. Comment permettre aux États d'exercer au mieux des pouvoirs et des capacités d'action qui leur permettent d'assurer des missions essentielles de protection que la Communauté ne peut pas ou pas encore assurer ? Comment, dans le même temps et de manière complémentaire, faire en sorte que l'Union puisse s'organiser pour agir elle aussi et en tant que telle pour contribuer à mieux protéger lorsque cela s'avère nécessaire, alors même qu'elle n'en a pas toujours ni les instruments, ni la compétence ? Car l'Union doit bien entendu pouvoir contribuer à assurer des missions de protection lorsqu'elle est la mieux outillée et la plus légitime pour le faire. Elle le fait par exemple dans le domaine du contrôle des investissements stratégiques extérieurs ou dans le domaine commercial avec un début de politique de « réciprocité ». Elle contribue bien évidemment à renforcer le contrôle aux frontières

extérieures par l'envoi de policiers, des règlements, le développement de FRONTEX etc. Mais les frontières restent fondamentalement les frontières nationales ; quand nous disons que les migrants sont entrés dans l'Union européenne, en réalité ils sont entrés en Grèce ou en Italie. Et la Grèce et l'Italie gardent la maîtrise des moyens à mettre en œuvre, restent responsables de ce qui se passe sur leur territoire et dans leurs eaux territoriales ; c'est à elles d'agir. Jusqu'à quel point et comment l'Union peut-elle les aider sans pour autant renoncer à sa mission première de libéralisation ? Ces actions sont utiles, il faut les développer, mais elles ne conduisent pas ou pas encore à une maîtrise commune européenne des frontières extérieures. Il ne peut y avoir substitution, il faut organiser la meilleure complémentarité. Les États doivent pouvoir assurer au mieux leur mission de protection, ce sont leurs compétences ; l'Union doit appuyer leur action, sachant que, n'ayant pas été construite à cette fin et n'ayant que des compétences somme toute limitées, il faudra du temps pour assurer la meilleure articulation.

### *Diriger*

Depuis dix ou quinze ans la vie de l'Union européenne est parcourue par ce qu'on appelle des « crises » (je ne suis pas sûr que le mot soit adapté parce que la plupart de ces crises, sauf la crise financière de 2008, avaient été plus ou moins prévues ou étaient prévisibles), disons des « situations d'urgence ».

En 1958, la Communauté a été conçue pour assurer qu'il n'y aurait jamais 'un' dirigeant de l'Union européenne, elle a été construite pour répartir les pouvoirs.

Ceux-ci sont partagés entre trois institutions, elles-mêmes collégiales ou supposées telles.

La Commission est théoriquement un Collège, son président n'est pas le maître de l'institution.

Le Parlement est un parlement et statue donc tout à fait normalement selon des règles de majorité.

Le Conseil vote ou ne vote pas, mais il n'est dirigé ni par l'Allemagne, ni par la France ni par aucun État qui « détiendrait le pouvoir ».

Chacune de ces institutions se développe ensuite verticalement en sous-commissions, comités...

Bref, le pouvoir est institutionnellement divisé et réparti. Cette structure a été adoptée dès la naissance de la Communauté, pour garantir que ni la France d'abord, ni l'Allemagne depuis 20 ou 30 ans, ne puisse diriger l'ensemble, pour empêcher toute forme de leadership d'un Etat membre. Or, quand il y a

urgence, il faut une chaîne de commandement. On ne peut pas reprocher à la Communauté d'avoir été lente dans ses réactions, alors même qu'elle a été faite pour ne pas avoir de chaîne de commandement. Compte tenu de cette situation, elle a plutôt généralement assez bien réagi. Le Conseil européen, qui n'est pas une chaîne de commandement mais qui est le sommet de la pyramide, est parvenu à assurer une forme de direction, sans pour autant pouvoir toujours diriger effectivement ni avec la rapidité souhaitable.

En 2008, la crise géorgienne a été réglée par Sarkozy<sup>5</sup>, tout seul, largement en dehors de l'Union européenne, bien sûr avec l'appui des Britanniques et des Allemands. Il a pris les choses en main en ignorant largement le système et il a fini par réussir. Nous aurions mis des semaines, des mois à y parvenir si nous avions suivi les voies normales dites communautaires. Sarkozy a réagi avec autant de vigueur à la crise financière (création du G20, sommet de Paris...) mais c'est parce qu'il y avait l'unité de la présidence, parce que cette présidence était celle de la France – je ne suis pas sûr que la Slovaquie aurait eu le même résultat –, c'est-à-dire d'une partenaire du G7, d'un membre permanent du Conseil de sécurité, etc. Il y avait donc à ces actions de *leadership* des raisons accidentelles, ou qui ne pourraient se répéter que difficilement et rarement, surtout si les Britanniques quittent l'Union européenne.

Que faire ? Je n'ai pas la réponse. Je constate que la seule institution qui soit capable aujourd'hui de gérer immédiatement une crise est la Banque centrale européenne. C'est aussi la raison pour laquelle, depuis dix ans les gouvernements ont donné à cette Banque centrale européenne des pouvoirs qu'elle ne demandait pas toujours, qu'elle a même refusés dans un premier temps, des pouvoirs qui s'apparentent à ceux des gouvernements. Cela a facilité les choses, évidemment, mais il pourrait à terme en résulter un problème institutionnel important. La Banque centrale n'est pas responsable, comme le sont les gouvernements, devant des parlements nationaux, ni même devant le Parlement européen, pour autant que celui-ci puisse jouer un rôle dans ce domaine.

Un mot pour terminer. Comme Pierre Sellal, je recommande de renoncer à des réformes institutionnelles à répétition, réformes mal conçues et, du côté

---

<sup>5</sup> La présidence tournante du Conseil européen est effectuée au second semestre 2008 par la République française.

français, généralement empreintes de gallicismes. C'est notre *hobby*, mais c'est la dernière chose à faire. Il y aura peut-être un jour une réforme institutionnelle, mais elle ne devrait advenir que lorsque nous saurons ce que nous voulons faire et faire vraiment. Mais les doubles chapeaux, les triples chapeaux, les fonctions qui s'emmêlent et qu'on remplace, n'ont fait qu'affaiblir le système. On a cru par exemple que le Haut représentant serait à la fois au Conseil et à la Commission, le résultat, c'est qu'il est entre deux chaises, qu'il n'est ni à la Commission ni au Conseil. On a réduit l'efficacité de l'action extérieure de l'Union par rapport à l'époque Solana-Patten.

Je vais m'arrêter là. Nous ne pourrions aborder utilement ces trois questions centrales que si nous leur faisons correspondre des objectifs concrets, réels et utiles, notamment en matière de convergence. L'accord est bien sûr d'abord nécessaire entre la France et l'Allemagne ; mais il faudra veiller à associer le plus grand nombre d'États possible. S'ils adhèrent tous à la démarche, tant mieux. Si en revanche certains États membres s'y refusent, il sera temps de voir ce qu'il en est des coopérations structurées, des géométries variables, des cercles ... Mais ces formules n'ont de justification qu'en fin de raisonnement, comme moyen de parvenir à un résultat donné ; elles ne sont en aucun cas un objectif en elles-mêmes. Ce peut être la moins mauvaise de toutes les solutions, mais ce n'est certainement pas la solution.

Merci beaucoup.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT
-------------------------

Merci, Monsieur l'ambassadeur. Je constate que, sur les orientations générales, vous rejoignez tout à fait Pierre Sellal.

Nous allons essayer d'introduire entre vous quelque différence... mais ce n'est pas gagné !

Vous avez posé une question à M. Vimont. Il y en a beaucoup d'autres.

M. Vimont a été représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne de 1999 à 2002, puis directeur de cabinet des ministres des Affaires étrangères successifs jusqu'en 2007, enfin, de 2010 à 2015, secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure. C'est un point qui nous

intéresse beaucoup parce que, bien évidemment, c'est un domaine où la critique est facile. L'Europe est un marché mais a-t-elle une stratégie ? On avait créé ce poste en pensant qu'il contribuerait à lui donner une stratégie.

Que ma question ne vous empêche pas de répondre à toutes celles que je n'ai pas posées et que vous vous posez à juste titre.

PIERRE VIMONT
---------------

*L'Europe a besoin de vrais débats publics*

Merci, Monsieur le ministre.

Parler après mes deux prédécesseurs n'est pas tâche facile. En les écoutant, je me souvenais de la réponse de Renaud Muselier, alors ministre délégué auprès de Dominique de Villepin, à qui on demandait en quoi consistaient ses fonctions : « Dominique de Villepin fait tout et moi je fais le reste ». C'est un peu la situation dans laquelle je me trouve aujourd'hui.

Quand Alain Dejammet m'a appelé pour m'inviter à participer à ce colloque intitulé « L'Europe, comment ça marche ? », je me suis souvenu d'une scène à laquelle j'avais assisté. Un important chef d'État, reçu à Bruxelles par le président du Conseil européen et le président de la Commission européenne, avait posé la même question : Comment vous répartissez-vous les tâches dans votre dispositif ? N'ayant pas moi-même à répondre, j'observais le découragement s'inscrire dans les yeux de ce chef d'État à mesure que les deux présidents essayaient de lui expliquer ce qu'ils faisaient. À la fin du déjeuner il n'avait pas insisté et m'avait confié : Je ne comprends absolument pas votre système !

Je répondrai à votre question sur la stratégie et les succès et échecs du Service européen d'action extérieure, Monsieur le ministre. Mais je voudrais organiser mes réponses et mes propres réflexions autour de deux grandes questions.

À propos du fonctionnement du système j'ajouterai trois observations un peu rapides à tout ce qu'ont dit mes deux prédécesseurs :



La première, c'est qu'en réalité le système bruxellois a un fonctionnement extrêmement fluide, très mobile et qui change beaucoup. En témoigne l'évolution entre les institutions telles qu'elles fonctionnaient au début des années 80, voire au moment du traité de Maastricht (point culminant de ce qu'on pourrait appeler l'approche communautaire) et les institutions telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui. Outre le fait que l'on a ajouté beaucoup d'acteurs (la Haute représentante et divers autres types de processus), les équilibres institutionnels ont énormément changé, comme le disait Pierre Sellal. Dans le dispositif actuel, incontestablement, le Conseil européen est devenu, non seulement un acteur stratégique mais, à maints égards, le gestionnaire, en particulier le gestionnaire des crises. Il suffit de voir le nombre de réunions que le Conseil européen a tenues lors de toutes les grandes crises des dix dernières années (crise financière, crise migratoire...) et le nombre de décisions qu'il a prises, souvent d'ailleurs sans effet, ce qui l'a obligé à revenir et à reprendre les dossiers. On voit bien qu'au fil des ans les méthodes de travail du Conseil européen ont changé. Encore tout à fait récemment, il s'est inventé des méthodes de travail autour d'un agenda des *leaders*<sup>6</sup>, avec des réunions informelles, des réunions formelles ... Il se réunit pratiquement tous les mois ou toutes les six semaines et il est devenu l'institution majeure du dispositif. Il y a quinze ou vingt ans, nous sentions bien que ceci pourrait se produire mais ce n'était pas encore le cas.

Il faut donc être conscients que les choses évoluent en permanence.

Pour en revenir à la question qui m'était posée sur la Haute représentante, le schéma mis en place dans le traité de Lisbonne prévoyait, comme le disait Pierre de Boissieu, une Haute représentante qui, grâce à sa « double casquette », aurait tous les pouvoirs et dominerait la situation. Or c'est très exactement le contraire qui s'est produit. Mais ce n'est pas tout à fait surprenant parce personne n'a vraiment répondu aux quelques bonnes questions qui avaient été posées au départ : Ce service sera-t-il une institution comme les autres ? Non. Où trouvera-t-il sa place entre la Commission et le Conseil ? Quand il traitera des dossiers du Conseil il devra travailler comme le Conseil, quand il traitera des dossiers qui relèvent de la Commission, il devra travailler comme la Commission... C'est facile à dire et beaucoup plus compliqué à faire au

---

<sup>6</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>

quotidien. On a donc vu se développer à ce moment-là un Service d'action extérieure qui a beaucoup de mal à trouver sa place et son équilibre.

En réalité, cette évolution des institutions a marqué l'emprise croissante des États membres sur les travaux de l'Union européenne. On le voit tout particulièrement en matière de politique étrangère mais aussi dans les autres dossiers. Je suis donc toujours un peu mal à l'aise quand j'entends des observateurs – ou les souverainistes dont parlait Alain Dejammet – présenter Bruxelles comme un lieu où les institutions communautaires, tels des monstres tapis dans l'ombre, dominant la situation et régissent absolument tout. Quand on travaille à Bruxelles on constate plutôt l'inverse, en particulier dans les domaines dont je me suis occupé, (politique étrangère, sécurité et défense). En réalité, de plus en plus et plus que jamais, ce sont les États membres qui décident et font avancer les choses.

Il faut être conscient de cet équilibre, tel qu'il existe à l'heure actuelle.

À propos de la fluidité et de la mobilité des institutions, l'une des questions qu'il faut se poser en permanence est : Avons-nous atteint la limite de ce qui était possible en matière d'intégration ? Y compris à propos du grand marché intérieur et des questions soulevées par mes deux prédécesseurs sur le contrôle aux frontières ou sur d'autres aspects. Or, que ce soit en France, en Allemagne, en Italie, le sentiment général des milieux politiques est que l'Europe est allée trop loin, qu'il faut arrêter cette marche en avant, arrêter l'intégration et peut-être même reculer, rendre aux États membres davantage de pouvoirs. Peut-être en effet faut-il le faire dans certains domaines, comme d'ailleurs Jean-Claude Juncker lui-même l'a proposé. Mais dans un certain nombre de milieux d'affaires, on entend souvent l'écho inverse, dont Pierre Sellal se faisait un peu le porte-parole lorsqu'il disait que trop souvent on s'est arrêté au milieu du gué. J'entends très souvent des gens souhaiter que l'on aille beaucoup plus loin pour donner davantage de stabilité et de sécurité aux entreprises qui, pour le moment, en manquent sérieusement et n'obtiennent pas les réponses qu'elles attendent de Bruxelles. Je vous donne un exemple : les sanctions économiques contre l'Iran, contre la Russie et d'autres pays sont prises au niveau européen mais leur mise en œuvre ensuite dépend exclusivement des États membres. Or beaucoup d'entreprises qui, pour des raisons parfaitement justifiées, ont demandé des précisions sur ces règlements communautaires qui, encore une fois, sont des règlements d'application directe sur le territoire des États

membres, se retrouvent dans une situation extrêmement difficile car ni à Bruxelles ni dans les États membres on n'est en capacité de leur donner une réponse simple et pratique. Or, aux États-Unis, une entreprise peut obtenir dans les deux jours des clarifications en matière d'interprétation des sanctions de la part de l'administration américaine, ce qui est bien évidemment indispensable pour la vie des affaires mais manque souvent à Bruxelles.

Cette idée selon laquelle on devrait arrêter d'avancer et peut-être même reculer est donc plus complexe qu'on ne le pense généralement. Nous devons garder cela présent à l'esprit quand nous parlons de l'Europe.

Je voudrais insister sur trois types de problèmes pour lesquels, je dois l'avouer, un peu comme Pierre de Boissieu, je ne prétends pas avoir les solutions. Mais, dans nombre des débats et discussions que nous avons à Bruxelles, ces questions se posent et vont se poser de plus en plus sans qu'on soit vraiment en mesure, pour le moment, d'y apporter de réponse.

Le premier porte sur ce que Pierre Sellal appelait tout à l'heure le déficit d'explication, que certains appellent l'absence de contrôle démocratique ou le déficit démocratique (ce n'est pas tout à fait la même chose mais ça se rejoint sur de nombreux points). En fait nous avons essayé depuis de nombreuses années de faire un effort d'explication. Je pense aux débats parlementaires qui avaient été organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat, avant chaque conseil européen, pour permettre aux élus de s'exprimer, avec le souci de munir les autorités françaises participant au Conseil européen du viatique que leur donneraient les parlementaires. Ce fut un échec absolu, personne ne participait à ces débats très ennuyeux... et on a laissé tomber. On a fait aussi de considérables efforts d'explication dans les médias en encourageant les émissions qui traitaient de l'Europe. Mais on n'a jamais réussi à rendre ces émissions intéressantes.

Les seuls débats qui ont soulevé l'intérêt de l'opinion concernaient les référendums, sur Maastricht (1992) et sur le traité constitutionnel (2005). Dans les deux cas, c'étaient des débats de grande valeur mais dont on voit bien qu'ils étaient quand même un peu réducteurs. D'autre part les référendums ne remplissent pas l'espace politique en dehors de ces campagnes référendaires. Il y a là une vraie question qui se pose et qui explique les mouvements anti-européens qui se développent en Italie ou ailleurs sans qu'on soit capables d'avoir un débat de qualité un peu approfondi qui permette de faire avancer les choses.

Nous n'avons toujours pas trouvé la bonne recette pour remédier à ce déficit d'explication. Comment faire œuvre pédagogique ? Comment poser les problèmes de manière utile, intéressante, comme l'ont fait à l'instant Pierre Sellal et Pierre de Boissieu ? Dans quel contexte ? Dans quelles enceintes ? Les consultations publiques que lance le Président de la République montrent qu'il est lui-même confronté à ce problème. C'est une nouvelle formule qui va être tentée. Il n'est pas certain qu'elle ait davantage de succès que les précédentes. On voit bien que l'Europe, forme politique qui se métamorphose en permanence, est une réalité politique extrêmement difficile à saisir et à expliquer. On peine toujours à trouver la bonne manière d'appréhender, de cerner ce phénomène et de l'expliquer à nos concitoyens.

Nous devons continuer à réfléchir à la manière d'améliorer les choses.

Une des pistes possibles est de regarder comment font nos partenaires. Je ne pense pas au référendum sur le Brexit qui, avec les déclarations de M. Boris Johnson et tout ce qui a été dit à l'époque, me semble être un assez mauvais exemple. Mais je pense au Danemark, aux Pays-Bas, des pays dont on parle moins et qu'on a un peu tendance à mépriser, et à la manière dont leurs gouvernements rendent compte pratiquement chaque semaine à leurs parlements respectifs au travers des commissions des Affaires européennes et autres, à la manière dont les fonctionnaires rendent compte devant ces commissions de manière régulière et à la manière dont les sociétés civiles dans ces pays et dans d'autres encore sont amenées à participer aux débats sur l'Europe. Je crois qu'il y a là quelque chose qu'il faut observer de plus près tout en ajoutant que, bien sûr, dans un pays comme la France, avec plus de 66 millions d'habitants, les choses ne peuvent pas se passer de la même façon qu'au Danemark (5 ou 6 millions d'habitants) ou aux Pays-Bas (17 millions d'habitants). Mais gardons cela présent à l'esprit.

À propos des débats en cours à Bruxelles, on voit bien qu'un certain nombre de questions essentielles sont en train de se poser et que les États membres non seulement ne savent pas comment y répondre mais ne savent pas comment appréhender et discuter de ces sujets. Pierre de Boissieu parlait de la subsidiarité. Elle a été inscrite dans le traité de Maastricht, on y est ensuite revenu à l'occasion de la Convention pour essayer d'améliorer encore les choses et on y revient à intervalles réguliers d'une manière politique en s'interrogeant

sur la valeur ajoutée réelle de l'intégration européenne. Où est-elle utile ? Où n'est-elle pas utile ? Et, à chaque fois, on voit bien qu'on n'arrive pas très bien à savoir, au niveau politique qui convient, essentiellement celui des chefs d'État et de gouvernement, comment on peut avoir une discussion sérieuse sur ce sujet. On tourne toujours un peu autour du pot, on essaye de faire avancer les choses mais au fond on n'a jamais vraiment une discussion approfondie sur cette question.

La stratégie dont vous parliez, Monsieur le ministre, c'est-à-dire, au moment où nous parlons, la stratégie globale, la vision géopolitique qui doit être celle de l'Europe, l'autonomie stratégique à laquelle faisait allusion Pierre Sella, est un sujet tout à fait essentiel, au cœur de la problématique de la diplomatie européenne : Quelle doit être notre relation avec les États-Unis ? Quelle doit être l'évolution de la relation transatlantique ? Les chefs d'État et de gouvernement n'en discutent jamais, ou à la marge, parfois, mais ils ne savent pas très bien comment aborder ce sujet. En fait, ils savent que, s'ils venaient à en parler sérieusement entre eux, les divisions apparaîtraient très vite, on découvrirait rapidement qu'on est dans une impasse et ils n'ont pas envie de se retrouver dans cette situation. On laisse donc ces questions fondamentales de côté, on les écarte et, faute d'être abordées, elles grossissent, prennent de l'importance et constituent une espèce d'épée de Damoclès de plus en plus menaçante dans les discussions.

Derrière toutes les questions évoquées par Pierre Sella (investissements étrangers, avenir des capacités industrielles de défense de l'Union européenne, autonomie stratégique ...) plane l'ombre portée des États-Unis. Certains États membres ont envie de pouvoir affirmer clairement que nous sommes capables d'agir en pleine autonomie, d'autres ne sont pas prêts à sauter ce pas. Et on n'a jamais cette discussion au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Je suis le premier à reconnaître que c'est très difficile à organiser, à maîtriser mais il faut bien voir que refuser d'aborder cette question finit par poser un vrai problème de fond.

Je n'ai pas évoqué une autre question absolument fondamentale, « l'éléphant dans la pièce » comme diraient nos amis anglo-saxons : le débat qui oppose aujourd'hui les États membres d'Europe orientale et centrale à ceux de l'Europe de l'ouest sur ce que l'on appelle un peu pompeusement nos « valeurs » et nos

principes généraux de droit. Il est vrai qu'il y a aujourd'hui un fossé considérable entre le discours d'un Viktor Orbán et les discours des *leaders* d'Europe de l'Ouest. Les chefs d'État et de gouvernement préfèrent ne pas aborder ce débat, je peux le comprendre, mais il faut bien voir qu'à repousser et écarter cette discussion, on finit par laisser se créer non seulement des ambiguïtés mais des ombres portées extrêmement dangereuses pour l'avenir.

Comment organiser ce débat ? Doit-il être organisé en petit groupe ou en réunissant tous les États membres ? Comment faire en sorte que ces questions fondamentales pour l'avenir de l'Europe puissent être abordées d'une manière ou d'une autre ? Là encore je n'ai pas la réponse mais je crois qu'on ne pourra pas éternellement repousser et laisser de côté cette question. Lorsque les problèmes polonais, les problèmes hongrois ont commencé à se poser, les ministres des Affaires étrangères, les ministres des Affaires européennes, les chefs d'État et de gouvernement ont préféré attendre et finalement laisser la Commission prendre le dossier en main, avec beaucoup de retard. On peut dire ce qu'on veut de leurs prédécesseurs, mais lorsque la même question s'était posée en l'an 2000 avec la coalition autrichienne mise en place sous l'autorité de M Schüssel<sup>7</sup>, il y avait eu un débat entre les 15 (et non 28 comme aujourd'hui), au succès relatif mais au moins la question avait été assez franchement posée, une vraie discussion avait eu lieu, en tout cas, dans les couloirs des institutions européennes.

Une troisième problématique rejoint ce qu'ont dit à la fois Pierre Sellal et Pierre de Boissieu, c'est l'idée que, pour sortir de toutes ces impasses (en matière de fonctionnement et d'organisation des travaux), nous rencontrons aujourd'hui avant tout un problème de nombre. À 28, le dispositif ne peut plus fonctionner comme avant. Il faut donc inventer les cercles concentriques, noyau dur, souplesse, coopérations renforcées, flexibilité etc. Comme l'a très bien dit Pierre de Boissieu, on confond un peu les moyens et les objectifs en la matière. Quand on réfléchit à la flexibilité, à l'éventualité de créer un groupe de pays qui

---

<sup>7</sup> Le chef du parti conservateur autrichien, Wolfgang Schüssel, avait négocié la formation d'un gouvernement de coalition avec l'extrême droite de Jörg Haider, le FPÖ, arrivé 2<sup>ème</sup> aux élections de 1999.

partagent la même idée (les *like-minded*) on constate la coupure entre l'Est et l'Ouest, dont je parlais tout à l'heure, mais aussi la coupure entre le Nord et le Sud. Huit chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Europe du Nord viennent de prendre à propos de l'eurozone des positions extrêmement différentes de celles que défend le Président de la République ou d'autres pays du Sud de l'Europe. Il existe là aussi un clivage. À force de fragmenter les choses, on finit par se retrouver avec une Europe extrêmement divisée dans laquelle il est très difficile d'imaginer quel pourrait être le « noyau dur ».

Pour faire avancer l'idée d'une Europe à géométrie variable, avec plusieurs cercles, un vrai débat est nécessaire parce que les dispositions du traité ne donnent pas la réponse à cette question de fond. Jacques Delors avait très bien posé le problème, en 2000, dans un article resté assez fameux, qu'il avait publié dans *Le Monde* : si on veut aller vers un noyau dur, écrivait-il, il faudra envisager une sorte de révolution copernicienne au sein de l'Union européenne. Je crois qu'il avait employé la formule : « créer une maison à l'intérieur de la maison », c'est-à-dire avoir un vrai clivage, une vraie division entre un groupe d'États qui annonceraient qu'ils ont pris de l'avance sur les autres et ceux qui resteraient derrière. Le risque étant de fracturer profondément l'Union européenne et peut-être de perdre l'ensemble de l'Union européenne telle qu'elle existait jusqu'à maintenant.

Si on veut continuer à préserver l'acquis, il faudra sans doute faire en sorte, comme le disaient très justement mes deux prédécesseurs, que « ça continue à marcher ». Il faudra continuer à avancer d'une manière assez pragmatique, cahin-caha, avec une machine qui fonctionnera plus ou moins bien, accepter qu'il reste beaucoup de non-dit, continuer à inventer à mesure qu'on avance, dans tous les domaines qui se présentent. Ce ne sera peut-être pas le grand soir, la grande révolution que certains souhaitaient mais il est peut-être plus raisonnable, plus responsable, d'avancer de cette manière.

Je m'arrête là, Monsieur le ministre.

Merci à tous les quatre, Messieurs les ambassadeurs. D'abord à Alain Dejammet qui a eu l'idée de cette conversation au sommet entre trois ambassadeurs de France qui ont exercé des responsabilités continues de 1993 à fin 2017. Pendant un certain laps de temps, vous avez été la France auprès du Conseil européen et vous avez même été, M. de Boissieu, le secrétaire général du Conseil.

Alors, me direz-vous, nous sommes restés des hauts fonctionnaires, ce sont les hommes politiques qui décident... Non, ce n'est pas ainsi que cela se passe : vous donnez beaucoup de conseils avidement suivis par les hommes politiques qui ne connaissent pas tout ce que vous savez et dont vous nous avez heureusement gratifiés. Soyez-en, au passage, chaleureusement remerciés.

Je ne dissimulerai pas que ma curiosité n'est pas entièrement satisfaite.

« Ça marche », nous a dit M. Sellal et vous avez tous suivi sauf peut-être, un peu, M. Vimont qui a quand même pointé l'absence de débat sur des questions fondamentales. Ce n'est pas tout à fait négligeable.

« Ça marche », selon toutes sortes d'études, au consensus et quelquefois à la majorité qualifiée. Mais ceux qui ont vraiment étudié les instances où l'on vote à la majorité qualifiée (Conseil des ministres, etc.), savent qu'en réalité on ne vote pas : « Je crois que nous avons atteint une majorité qualifiée sur ce texte, dit le président, y a-t-il une opposition ? » ... et personne ne se manifeste, le texte est adopté sans qu'on passe vraiment au vote. C'est ce que j'ai lu dans plusieurs ouvrages savants dont l'un sur le fonctionnement du Conseil, de Stéphanie Novak, préfacé par Bernard Manin<sup>8</sup>. En réalité on ne vote pas, le Conseil des ministres marche au consensus.

---

<sup>8</sup> *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne : pratiques du vote et du consensus*, vol. 18, Stéphanie Novak (éd. Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2011).



En fait, oserai-je dire, ça marche à la peur, comme l'avait déjà observé Ulrich Beck, un sociologue allemand, dans un livre déjà ancien<sup>9</sup>. Les ministres votaient parce que l'inconvénient qu'il y aurait eu à voter contre ou à paraître s'opposer était en définitive supérieur aux inconvénients qu'il y avait à s'incliner devant une majorité qualifiée déclarée atteinte par le président. Celui-ci a quand même une bonne information, en principe la meilleure, en tout cas souvent supérieure à celle des différents États membres. Donc « ça marche » avec cette idée qu'il ne faut pas sortir de la voie tracée, « ça marche » un peu tout seul, non sans d'abondantes négociations entre les différents protagonistes.

M. Sellal et M. de Boissieu nous disent que ça marche si bien que lorsque, comme les Britanniques, on sort du système, c'est une pluie de catastrophes qui s'abat sur le pays... et nous n'en sommes qu'au début, vous allez voir la suite ! Je fais simplement observer que beaucoup de catastrophes qui avaient été prévues ne se sont pas réalisées s'agissant de l'économie britannique. Évidemment, l'avenir est toujours lourd de menaces. Mais il est lourd de menaces pour tout le monde. Je dirai que si ça se passait vraiment très mal pour la Grande-Bretagne, nous en ferions aussi les frais. Mais passons ...

Comment ça marche ? Je le répète, ça marche quand même à la peur, une peur certes discrète. On ne veut pas trop sortir la tête du trou, il ne faut pas trop se manifester. Si je me trompe je serais heureux d'avoir ouvert un débat.

PIERRE DE BOISSIEU
--------------------

Je ne suis pas d'accord avec cette présentation qui me paraît très académique et très loin de la réalité. Lorsqu'une décision est adoptée par un vote lors d'un Conseil, elle est adoptée soit en « point A », soit en « point B ». Les points A ne relèvent pas d'une discussion. Ils ont été préalablement agréés, n'ont fait l'objet d'aucune objection et sont donc approuvés automatiquement. Dans ce cas, le président commence la lecture : Point A, projet de directive n° ... du Parlement et du Conseil sur ... il n'y a pas eu d'objection, la directive est adoptée. Ce n'est

---

<sup>9</sup> *Pour un empire européen* [« *Das kosmopolitische Europa: Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne* »], Ulrich Beck (éd. Flammarion, 2007).

pas de la peur, loin de là, c'est une procédure formelle. Et c'est la majorité des décisions. Quand on en vient parfois à des décisions prises après discussion à la majorité qualifiée, là non plus, la peur ne joue aucun rôle ou pratiquement jamais. On essaie de ne pas isoler celui qui est contre, sauf s'il le souhaite véritablement. S'il lève le doigt pour rappeler qu'il vote contre, ce qui arrive, quand ça lui est utile vis-à-vis de son opinion publique, on le note. Je veux dire qu'en vingt ans de pratique bruxelloise, j'ai peut-être vu un ou deux cas de « peur », mais guère plus.

ALAIN DEJAMMET

Ce n'est pas de la peur mais c'est souvent de l'hypocrisie. Cette méthode est aussi un peu celle qui existe à l'OTAN. On est catégoriquement en désaccord sur une décision importante qui entraînera des mouvements de troupes, des morts et des blessés... mais, comme l'objectif majeur est le consensus, la position négative que l'on exprime se retrouve dans une note en bas de page. C'est de l'hypocrisie totale. On fait valoir que l'on n'est pas d'accord avec un objectif d'ailleurs projeté pour l'Union européenne et pour l'inclusion de la marche de la Russie vers ce monde magnifique occidental ; ce désaccord sur une définition de ce que doit être le système économique du monde occidental est exprimé, à tort ou à raison, par un Président de la République... la déclaration finale du sommet de l'OTAN<sup>10</sup> ne mentionnera pas cette réticence, il faudra insister pour avoir finalement une note en bas de page ! Ce n'est pas de la peur, c'est de l'hypocrisie.

Mais je vois que le sommet est en désaccord...

PIERRE SELLAL

La plupart des décisions importantes, structurantes, depuis deux ou trois ans, ont été prises à la majorité qualifiée au Conseil des ministres. Je pense aux directives « énergie-climat » où il a fallu voter contre les fanatiques du charbon. Je pense à la directive concernant le détachement des travailleurs, l'une des

---

<sup>10</sup> Rome, novembre 1991.

négociations les plus lourdes des dix-huit derniers mois qui s'est terminée par une décision à la majorité. Je pense au renforcement et à la réforme très profonde, la première depuis vingt ans, des instruments de défense commerciale où le Conseil a été exactement partagé 14 contre 14 pendant des années. Il a fallu le basculement allemand pour qu'on prenne une décision. Je pense aux décisions en matière migratoire, il a fallu prendre des décisions à la majorité contre la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie. Je pense aux décisions en matière de libéralisation des visas, où la France et l'Allemagne ont dû prendre acte de leur position minoritaire.

Les domaines dans lesquels le ralliement au consensus par la peur existe sont paradoxalement ceux où l'unanimité est nécessaire. Je pense à la fiscalité. Il s'est produit des choses étonnantes depuis trois ou quatre ans en matière de fiscalité. On a plus avancé en matière d'harmonisation fiscale qu'au cours des cinquante années précédentes. Pourquoi ? La pression américaine d'abord, du temps du Président Obama, la pression de l'opinion ensuite. Et là, la peur fonctionne, effectivement, parce que même le Luxembourg, les Pays-Bas, même l'Irlande, même Malte n'ont pas osé se mettre en travers d'un consensus. Là, effectivement, le Conseil a fonctionné par la peur.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT
-------------------------

On navigue entre la peur, l'hypocrisie ou tout simplement le conformisme. En Conseil des ministres il y a aussi très peu d'opposition, il faut bien le dire, je vous parle d'expérience. Il n'y a pas de publicité des débats, et pour cause puisqu'il n'y a pas de vote ! On ne peut pas publier les débats et les conditions dans lesquelles les décisions sont prises. Mais la question de la démocratie interroge.

Je ne parle pas contre l'idée de l'Europe parce que je pense sincèrement que les peuples européens doivent s'unir sur l'essentiel. Nous avons reconnu depuis longtemps l'importance et la réalité de la chose européenne dont vous avez été très largement les artisans. Nous nous interrogeons quand même et nous posons certaines questions. Par exemple, vous avez parlé du Parlement européen qui s'était substitué à la Commission européenne dans la définition de l'intérêt général européen. L'intérêt général, dans la doctrine républicaine, ressort du

débat républicain, sort des élections, sort des urnes, à une majorité, après un débat qui a vu s'affronter les arguments : ça c'est du solide ! Mais la Commission européenne, gardienne de l'intérêt commun selon les textes depuis la CECA<sup>11</sup>, est-elle vraiment une instance où peut se définir un intérêt général ? Peut-il même être défini par le Parlement européen (qui n'est pas un parlement, au dire du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, puisqu'il juxtapose la représentation de 27 ou 28 peuples) ? Et si l'on ajoute qu'il y a 24 langues autorisées, avec 5 langues passerelles, on voit que c'est quand même très compliqué ! Les débats ont plutôt lieu en Commission. Mais on peut quand même s'interroger sur les conditions dans lesquelles se définit l'intérêt général au niveau européen.

Là se pose le problème du déficit d'explication que vous avez évoqué. Faute d'un sentiment d'appartenance assez puissant au niveau de l'Europe l'explication est impossible car il faudrait expliquer de manière différente à tous les pays, à tous les peuples, qui ne sont pas sur la même longueur d'ondes. Or on sait que le sentiment d'appartenance va beaucoup plus aux nations qu'à l'Europe. De nombreux sondages l'attestent.

Je serais favorable à l'idée d'une fédération si les peuples, ou du moins certains d'entre eux, consultés sur ce point capital par référendum, étaient d'accord pour qu'il y ait un Parlement commun réellement élu au suffrage universel dans des circonscriptions, avec de vrais députés. Mais on ne s'engage pas sur cette voie parce que les choses ne sont pas mûres. Le sentiment d'appartenance à l'Union européenne est déficient, ce qui fait que, du point de vue de la démocratie, « ça marche » forcément d'une manière quelque peu bancal.

Puisque « ça marche », quels sont donc les résultats ?

La croissance européenne depuis déjà plus de vingt ans atteint à peine la moitié de la croissance mondiale. Le chômage reste important. Les fractures géographiques, sociales, générationnelles, se sont creusées. C'est l'explication du Brexit, du mouvement Cinq étoiles en Italie, de beaucoup d'autres choses encore... Nous sommes en présence d'une Europe qui perd des parts de marché à l'échelle mondiale et qui peine à définir des réponses face à des défis, comme

---

<sup>11</sup> « Les institutions de la Communauté doivent, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun ... », disposait déjà le Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951.

le fonctionnement de la zone euro où les Grecs, les Italiens, les Portugais, les Espagnols auraient beaucoup de choses à dire.

Le fonctionnement même des institutions européennes pose problème. Les institutions européennes n'ont plus le même centre de gravité que dans les années 60. Avec l'élargissement, le centre de gravité s'est déplacé au centre de l'Europe. C'est l'Allemagne qui est le pays central, ce n'est plus la France, on le sait. Et les décisions, bonnes ou mauvaises, n'ont pas toujours été prises par M. Sarkozy ou M. Hollande, mais plus souvent par Mme Merkel, en ce qui concerne la zone euro, l'énergie ou encore en ce qui concerne les migrants. Mais il y a quand même un fédérateur de fait, c'est inévitable. Quand on ne peut pas ou qu'on ne veut pas se mettre d'accord selon des règles précises, une espèce de loi de gravité s'applique.

Du point de vue des résultats, ce n'est certainement pas l'Europe qui est responsable des migrations, Monsieur l'ambassadeur de Boissieu, mais l'Europe définit quand même des règles, qu'elles soient réglementaires ou jurisprudentielles, qui rendent possible ou non la mise en œuvre d'une politique, par exemple de reconduite à la frontière (j'étais ministre de l'Intérieur, je pourrais vous en parler savamment) ou de contrôle des mouvements d'armes, au nom de la libre concurrence... C'est difficile, beaucoup de choses paraissent assez surréalistes.

L'Europe n'est pas responsable, certes, mais elle doit faire face à l'immense défi qui est devant nous, qui n'est pas seulement lié aux crises régionales Syrie-Irak mais aussi aux déséquilibres démographiques, à l'interconnexion du monde, à l'alphabétisation très largement avancée de régions comme l'Afrique qui vont doubler, voire tripler leur population dans les cinquante années qui viennent. Comment aborder ces questions, difficiles pour les États comme pour l'Europe ? Je ne suis pas sûr que nous ayons trouvé la bonne réponse. Aujourd'hui je suis même persuadé du contraire.

En matière de défense, Robert Marjolin, un de vos lointains prédécesseurs, avait dit qu'en faisant l'Europe essentiellement sur la base du marché, celle-ci s'en remettait aux États-Unis pour sa défense. L'Europe avait d'avance abdiqué sa capacité stratégique.

L'Europe est-elle capable d'avoir une stratégie ?

Dans le domaine de la défense, c'est à mon avis très difficile parce que l'Allemagne est un pays pacifiste. Cela vaut peut-être mieux, d'ailleurs, mais cela rend très difficile l'Europe de la défense !

Dans le domaine industriel, plus important, peut-être, celui de la révolution numérique, il faudrait mettre en œuvre des moyens gigantesques pour avoir des GAFA ou des Alibaba européens. Sommes-nous capables, au niveau des institutions telles qu'elles fonctionnent, d'avoir ces initiatives qui seraient pourtant de survie pour l'Europe ? En effet, si nous ne sommes pas capables de les prendre, nous serons pris dans les pinces du G2, entre les États-Unis et la Chine, car le XXI<sup>ème</sup> siècle sera dominé par cette bipolarité sino-américaine. Nous, Européens, avons-nous pensé à la manière d'exister entre les deux ?

Je n'ai fait qu'aborder quelques questions. J'aurais pu parler de la Russie. La manière dont le partenariat oriental a été négocié, l'accord de libre-circulation entre l'Union européenne et l'Ukraine, avec les résultats qu'on voit, c'est-à-dire un effondrement de l'économie ukrainienne et des tensions avec la Russie qu'on aurait pu éviter (la Russie avait déjà un système de libre-circulation avec l'Ukraine) ... est-ce que tout cela a été pensé ? Non cela n'a pas été pensé ! Il n'y a pas de « méchant », je n'incrimine pas le commissaire compétent, M. Fülle ou la Troïka présidée par la Pologne qui était chargée de la supervision. Disons qu'il y a eu beaucoup trop de laisser-aller au niveau du Conseil européen lui-même pour vraiment mesurer la direction dans laquelle on s'engageait.

Je ne veux pas en dire beaucoup plus mais si on en juge aux résultats, on peut légitimement se poser des questions. Les grands problèmes sont devant nous et, comme l'a dit M. Vimont, sur ces questions fondamentales il n'y a pas de vrai débat au niveau du Conseil européen. Cela s'explique, il en a donné les raisons et c'est probablement bien ainsi. Mais on pourrait imaginer qu'entre la France, l'Allemagne et quelques pays qui ont des moyens, une histoire, une certaine surface, quelque chose se fasse.

J'ai entendu que plusieurs suggestions avaient été faites par les trois ambassadeurs. Elles me paraissent intéressantes. M. de Boissieu nous a engagés dans une réflexion sur la subsidiarité : rendre aux États les moyens de protection que l'Union européenne ne peut pas exercer, puisque l'Union européenne, conçue comme zone de libre-échange, « libère ». Mais ce libre-échange ne se limite pas à la circulation des produits et des services. C'est aussi la concurrence

des fiscalités, la concurrence des systèmes sociaux, avec des distorsions, des dissymétries qui sont très préoccupantes dès lors qu'on ne peut pas les réduire.

Il y aurait ce qu'on peut faire à l'intérieur de l'Union européenne si on voulait aller dans ce sens et puis il y aurait ce qu'on pourrait faire, peut-être, en dehors de l'Union européenne. Ne faudrait-il pas s'engager dans quelque chose qui consisterait à faire, en dehors de l'Union européenne, qui est d'abord le marché unique, une structure qui nous permettrait d'agir stratégiquement pour répondre aux défis de l'avenir ?

Est-ce qu'il ne faut pas sortir des traités ? Je suis assez d'accord avec l'idée que plus on les modifie plus on s'empêtre. Nous n'avons pas eu la main verte dans ce genre d'affaires !

Ce sont des questions que vous avez posées vous-mêmes, Messieurs les ambassadeurs. Je vous les renvoie à la lumière d'un exposé forcément un peu critique parce que je n'ai évidemment pas abdiqué ma liberté de pensée.

Ne faut-il pas s'engager sur des voies nouvelles ? La subsidiarité est-elle vraiment à la hauteur ? Ne faudrait-il pas explorer d'autres pistes ? Un traité hors du traité ?

PIERRE VIMONT
---------------

Je vous répondrai sur la partie stratégique, en un mot. J'en profiterai aussi pour revenir sur la remarque d'Alain Dejammet.

D'abord, très brièvement, pour Alain Dejammet. En ce moment, dans les débats de politique étrangère au niveau du Conseil des ministres des Affaires étrangères, de plus en plus de ministres critiquent ouvertement les textes qui ont été préparés par les fonctionnaires et sur lesquels tout le monde semblait d'accord. Ce ne sont pas des notes de bas de page qu'ils demandent mais le renvoi du texte. Sur la question des droits de l'homme, lors des débats sur les migrations, c'est la Hongrie qui s'est mise en avant, sur d'autres points c'est la Grèce. Ils « lèvent leur pancarte », refusent le texte, demandent à ce qu'il reparte devant les fonctionnaires et qu'on en reparle. Personnellement je crois de moins en moins que la peur domine et que nous serions dans un système otanien. On a vu encore récemment le délégué de l'Union européenne dans l'incapacité de

prendre la parole aux Nations unies au nom des 28 parce qu'un des États membres, qui n'était pas d'accord sur le fond, s'y était opposé. Je crois qu'on est plutôt dans une évolution exactement contraire à celle à laquelle vous faisiez allusion.

Le problème plus général de la stratégie, notamment de la vision géopolitique de l'Union européenne, m'inspire deux réflexions.

À travers vos propos, Monsieur le ministre, vous sembliez vouloir remettre en cause la relation transatlantique, la solidarité transatlantique. Or, tout le problème de la défense européenne a été celui de trouver sa place à côté de l'OTAN et en complémentarité avec cette organisation. Les uns sont favorables à un collègue européen à l'intérieur de l'OTAN. Pour les autres il faut essayer d'inventer quelque chose « à côté » de l'OTAN. C'est le vrai débat actuel.

En réalité, de manière tout à fait pragmatique, on est en train de voir apparaître trois pistes possibles de coopération et de progrès en matière d'intégration, de sécurité et de défense :

La voie du traité est probablement, à certains égards, la plus limitée. Pierre de Boissieu y faisait allusion : les capacités militaires, comment essayer de mieux travailler ensemble, on invente le fonds européen de défense, il y a l'agence de défense européenne... il y a tout un travail qui se fait là et qui avance, tous ensemble ou avec ceux, en tout cas, qui sont prêts à y mettre quelques moyens.

Il y a de l'autre côté les coopérations bilatérales. Ce n'est pas simplement la France et la Grande-Bretagne et les Accords de Lancaster House (2010). Les Allemands et les Néerlandais coopèrent sur de nombreux points et d'autres pays continuent à avancer de leur côté en bilatéral.

Un troisième élément, intéressant, est en train d'apparaître. Le Président de la République a avancé l'idée d'une « initiative européenne d'intervention » qui consisterait, pour quelques-uns des États membres qui partagent les mêmes idées, à monter des coopérations en dehors du traité, mais, éventuellement, avec des éléments inspirés du traité. Nos amis britanniques, qui vont bientôt être en dehors de l'Union européenne, sont très intéressés par ces formules plus souples où ils y voient une manière de continuer à développer une coopération avec leurs anciens partenaires de l'Union européenne. Ce sont des choses de ce genre qui avancent et qui montrent qu'il y a de l'imagination, une capacité de réaction, et la volonté de continuer à avancer. Je trouve que c'est assez positif.



PIERRE SELLAL

J'invite à bien réfléchir avant de dire que la sécurité relève de la subsidiarité. Je ne partage pas tout à fait ce que vous avez dit. Pierre de Boissieu a raison de rappeler que le sujet sécurité-défense a été laissé délibérément en dehors du traité depuis les origines, avec un rappel récent quand Tony Blair avait fait de l'inscription de la compétence exclusive des États en matière de sécurité dans le traité de Lisbonne une des conditions de son ralliement. Mais je trouve que c'est très dangereux. Considérer que les institutions européennes ne sont en rien comptables de la sécurité, donc de la protection des citoyens, et que ceci ne dépend que des États, c'est prendre le risque d'une distance grandissante entre les populations, les citoyens et l'Europe. À cet égard, le diagnostic du Président de la République, qui considère qu'il ne peut pas y avoir de reconnaissance et de relégitimation des institutions européennes vis-à-vis des citoyens si elles n'assument pas leur devoir de sécurité et de protection me semble juste. Le problème est de savoir ce que l'on peut faire dans ce domaine. Considérer que l'Europe ne s'occupe que de la libre-circulation des personnes mais que tout ce qui relève du contrôle des frontières doit être confié exclusivement aux États crée le risque d'un déséquilibre et, encore une fois, d'une distance entre les citoyens et l'Europe. Je crois que l'Europe doit réinvestir le terrain de la sécurité. Cela n'implique pas une défense européenne, c'est une autre problématique, mais une Europe qui se désintéresserait des notions de protection et de sécurité n'a aucune chance de reconquérir les opinions.

PIERRE DE BOISSIEU

Je crains d'avoir été mal compris quand j'ai parlé de protection. Ce que j'ai dit, c'est que la Communauté avait été construite sur une idée qui n'était pas celle de la protection qui, en 1958, restait l'affaire des États. Mais bien évidemment aujourd'hui il faut voir comment articuler le mieux possible ce que font les États et ce que fait l'Union européenne en matière de protection. C'est pourquoi je vous disais : Il y a des actions de l'Union européenne qui gênent les États, ces actions sont-elles justifiées ou non ? Il y a des actions positives de l'Union européenne qui sont absolument nécessaires. Mais l'articulation n'est pas

donnée, comme pour le commerce ou pour d'autres activités traditionnelles. Il faut d'autant plus l'inventer que, dans ces matières qui relèvent de la sécurité, nous avons encore des droits nationaux différents. Aucun des 27 n'a le même système légal et juridique que son voisin. L'adaptation est d'autant plus difficile que Bruxelles doit éventuellement faire face à 27 positions et situations différentes de pays qui n'ont ni les mêmes instruments, ni les mêmes moyens, ni les mêmes structures juridiques. C'est ce que je voulais dire. Je citais cela comme un thème sur lequel il faut avancer. Donc je partage complètement la conclusion. C'est un des thèmes de réflexion majeur.

### *Débat avec la salle*

GABRIEL ROBIN
---------------

Nous avons entendu des exposés très intéressants qui ont montré – c'est une bonne nouvelle – que la « machine européenne » marche bien. En tout cas suffisamment bien. Elle doit être retapée sur quelques points mais globalement elle marche bien.

Moi qui ne suis pas mécanicien, qui ne peux pas en juger savamment, j'ai une conception plus ingénue. Il me semble qu'il y a dans cette construction européenne, malheureusement, une accumulation de mensonges un peu inquiétante, parce qu'elle nous promettait la paix, la sécurité, et elle nous expose à une situation inverse ; elle nous promettait la croissance et nous sommes la lanterne rouge de la croissance mondiale ; elle nous promettait le plein emploi et la prospérité et nous avons le chômage.

Mais la question que je me pose et que je vous pose est : Que reste-t-il d'euro péen dans cette Union européenne ?

En réalité, l'Europe qui, au départ, était une union douanière avec un tarif douanier commun, est devenue une espèce de grande passoire. Au fond, elle n'a qu'une ambition, qu'elle n'arrive pas, malheureusement pour elle, à accomplir, c'est de réaliser le libre-échange mondial. C'est son rêve ! Ce qui n'a rien d'euro péen ! C'est une politique de libre concurrence dont je comprends que l'un de ses dogmes principaux est d'éviter la naissance de champions européens,

ce qui n'est pas spécialement européen. C'est une Union européenne qui choisit de déléguer sa politique de défense à l'OTAN, c'est-à-dire aux États-Unis. C'est une Union européenne qui prétend avoir une politique étrangère mais dont on constate à chaque crise que cette politique étrangère est absente. Et quand elle n'est pas absente elle est nocive, comme on l'a vu en Irak.

Alors il reste, pour faire cette Union européenne, la partie la plus sacrée, ce sont les « valeurs ». Mais ces valeurs n'ont rien d'europpéen. Les droits de l'homme sont aussi bien japonais, australiens, qu'europpéens, ils n'ont rien de spécifiquement europpéen. L'ennui, c'est que des États Europpéens qui ne partagent pas ces « valeurs » sont pourtant dans l'Union europpéenne. Autrement dit, l'Union europpéenne n'est pas une entité politique mais une espèce d'entité religieuse qui a ses grands prêtres et ses dogmes. Et on peut prévoir une guerre de religions entre ceux qui prônent les droits de l'homme de façon classique et tous ces pays qu'on traite de « populistes » et d'« attardés » qui ont une autre conception des valeurs...

Alors qu'y a-t-il de réellement europpéen dans l'Union europpéenne ?

PIERRE LEVY
-------------

Je m'étais promis de rester coi mais, puisqu'on a dit que le prénom valait légitimité, je me permets de dire un mot pour réagir sur un détail et pour poser une question

Le détail, c'est pour aller dans le sens de Jean-Pierre Chevènement – qui n'a pas besoin que je vole à son secours – sur la question de la peur. Je ne sais pas si c'est une peur panique mais, tout de même, ce n'est pas nous qui avons inventé cette expression typiquement communautaire qu'est la « pression des pairs ». On peut appeler ça de la peur, on peut trouver un autre mot mais il y a bien un mécanisme qui fait que, quand on est en minorité, la pression est là. Elle est certainement amicale mais peut quand même présenter quelques aspects qui relèvent de ce que Jean-Pierre Chevènement a souligné.

J'en viens à la question qui m'intéresse.

Vous avez souligné, M. Vimont, la difficulté à avoir un débat substantiel, sérieux, au niveau des chefs d'État mais aussi avec les citoyens. Quand on parle

d'Europe ça fait fuir tout le monde, avez-vous déploré. Je le regrette aussi, pour des raisons probablement inverses des vôtres. Simplement, il faut se demander pourquoi.

Vous avez cité le Danemark. Je vous rappelle que le Danemark fait partie des pays qui ont voté non à un référendum européen, encore récemment en décembre 2015. D'ailleurs, peu importe la question, à chaque référendum portant sur l'Europe la réponse est non. J'entends bien que les référendums ne sont pas quelque chose d'absolu mais ils ont un inconvénient qui est aussi un avantage, c'est qu'on peut voter non. Or on a le sentiment – c'est une piste sur laquelle je voudrais vous inviter à réfléchir – que quand les « sachants » parlent d'Europe, c'est toujours un débat entre ceux qui sont pour, ceux qui sont pour et aussi ceux qui sont pour, voire ceux qui sont pour une autre Europe. Mais ceux qui mettent en cause les fondements mêmes de cette intégration sont-ils légitimes pour débattre ? J'ai bien en tête les figures repoussoirs qu'on va avancer pour me répondre. J'ai le sentiment que, dans les quelques cas où on accepte que ces gens existent au sein des peuples, on les traite de manière quelque peu condescendante sur le mode : ils ont peur de l'Europe parce qu'ils ont subi la mondialisation, parce qu'ils ne comprennent pas bien, parce qu'on ne leur a pas expliqué ...

Je vous pose la question, à chacun d'entre vous qui êtes intervenus : Seriez-vous prêt, personnellement ou représenté par les personnalités avec qui vous travaillez, à débattre, à même hauteur, sans condescendance, avec des interlocuteurs qui s'efforceraient d'avoir des arguments factuels et qui posent la question fondamentale : Faut-il poursuivre la construction européenne ou, au contraire, faut-il que chacun des peuples recouvre sa souveraineté ? Sachant qu'il y a un vice initial de construction qui est le fait que, dès 1958, aucun des pays fondateurs n'a consulté quelque peuple que ce soit avant de ratifier le traité. Je pose cette question sans agressivité, sans que ça soit un piège. Dans un cadre qui reste à définir, accepteriez-vous de discuter avec des personnes fondamentalement opposées au principe même de l'intégration ?

À Monsieur l'ambassadeur Robin, j'aurais envie de dire, compte tenu de mon expérience personnelle, qu'il suffit d'habiter aux États-Unis pendant quelques années pour comprendre qu'il y a un modèle européen et une réalité européenne que l'on retrouve dans toutes les statistiques. Vous avez été plusieurs, y compris vous, Monsieur le ministre, à mettre en avant la faiblesse de la croissance européenne. Il est vrai qu'elle est plus faible que d'autres. En revanche, les mêmes statistiques montrent que cette faiblesse de la croissance européenne s'est accompagnée d'une moindre inégalité sociale et d'un creusement moins fort des inégalités que dans la plupart des autres pays. C'est ce modèle économique et social européen que l'on continue aujourd'hui encore d'essayer de défendre. Il se répartit dans plusieurs secteurs différents, ce que signalait Pierre Sellal, mais il y a une réalité européenne. Dans certains États américains, quand on entend les citoyens parler de leur protection sociale, on a les cheveux qui se dressent sur la tête. Il y a donc quand même de vraies divergences, de vraies différences. Ce n'est pas parfait, nous avons encore de nombreux problèmes à régler mais il y a une réalité européenne que l'on ressent très fortement quand on voyage hors d'Europe. C'est ce modèle qu'il faut continuer à essayer de défendre face à ce qu'on voit apparaître, un contre-modèle chinois d'un côté, américain de l'autre, avec M. Trump. Ce n'est pas facile, nous ne sommes pas forcément tous d'accord sur la bonne manière d'avancer mais cette réalité européenne est quand même là. Il faut peut-être arrêter l'auto-flagellation constante car notre modèle peut être défendu avec une certaine fierté.

Sur la question que vous posez, M. Lévy, je trouve tout à fait normal que les Danois ou les Irlandais aient voté non aux traités de Maastricht ou d'Amsterdam. On en a tenu compte, on a essayé de faire évoluer les choses, plus ou moins bien. C'est très différent en ce qui concerne la Grande-Bretagne. Pierre Sellal et Pierre de Boissieu faisaient remarquer avec raison que les Britanniques, en décidant de sortir complètement du système, découvrent les contraintes et les difficultés. Les Danois ou les Irlandais, quant à eux, voulaient des améliorations sur des points très précis. Il est d'ailleurs frappant de voir dans les débats tels qu'ils se développent au sein de l'Union européenne que ceux qui

pouvaient avoir des réserves vis-à-vis de tel ou tel aspect de notre intégration ont une attitude tout à fait différente depuis le Brexit. La vraie difficulté est de trouver le moyen d'organiser un débat de ce genre dans les opinions publiques. On voit bien qu'à travers la consultation qui est en train d'être lancée on essaye d'inventer une nouvelle formule. Je ne suis pas sûr que ça marchera, cette espèce de recherche permanente est extrêmement difficile. Cela signifie-t-il que les pro-européens sont tous arrogants et condescendants ? Je ne suis pas du tout d'accord avec vous sur ce point-là. Je serais tout à fait prêt à me laisser convaincre, y compris par des partisans du Brexit qui m'expliqueraient qu'ils sont en train de gagner sur tous les terrains et que l'avenir va être radieux. Pour passer beaucoup de temps actuellement en Grande-Bretagne, je peux vous dire qu'en discutant avec les uns et les autres je ressens leur profond désarroi devant l'avenir. Peut-être, dans dix ou quinze ans, auront-ils surmonté leurs difficultés et retrouvé une certaine croissance mais ce sera quand même très difficile pendant une dizaine d'années. Ils en sont tous assez conscients.

PIERRE SELLAL
---------------

Je partage tout ce qu'a dit Pierre Vimont à propos du modèle européen vis-à-vis du reste du monde. Les meilleurs propagandistes de cette identité, de ce modèle européen, sont aujourd'hui l'Amérique de Trump et la Chine.

Vous déplorez le manque de réalisations par quoi l'Europe s'identifie. On pourrait en réalité multiplier les sujets : Ce qui a été défini, proposé, entériné à l'accord de Paris sur le climat est un produit européen, une invention européenne dans un cadre européen. Sera-t-il mis en œuvre ? C'est toute la difficulté mais personne ne peut contester la paternité européenne du schéma. Vous avez parlé d'économie numérique, Monsieur le ministre. Le cadre juridique le plus élaboré, le plus sophistiqué, le plus complet en matière de protection des données personnelles est européen depuis quelques mois, il entrera en vigueur au mois de mai prochain. C'est une référence pour le monde entier. Vous évoquiez notre faiblesse vis-à-vis des GAFAs. La seule autorité politique qui, ces dernières années, se soit révélée capable de sanctionner les GAFAs, certes de manière encore insuffisante, en matière de concurrence ou de

fiscalité, est l'autorité européenne. L'administration américaine elle-même s'est dite impuissante à prendre des décisions dans ce domaine.

JEAN-MICHEL QUATREPOINT

Elle vient de récupérer 65 milliards de dollars...

PIERRE SELLAL

... par une réforme fiscale générale.

En matière de concurrence il n'y a aucune décision limitative

JEAN-MICHEL QUATREPOINT

La proposition européenne de taxe GAFA provisoire de 3 % qui, si elle est adoptée, ce qui est loin d'être acquis, ne s'appliquerait qu'aux entreprises du numérique affichant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 750 millions d'euros au niveau mondial et de plus de 50 millions d'euros au sein de l'Union européenne, devrait rapporter globalement un montant estimé à cinq milliards d'euros.

PIERRE SELLAL

Cette taxe est encore en cours de négociation mais la réforme de la fiscalité américaine est de portée générale, elle n'est pas spécifique aux GAFA. Par ailleurs, l'enjeu principal, c'est la sous-fiscalisation actuelle des GAFA, par quelque pays que ce soit.

Comme Pierre Vimont, je serais très désireux d'avoir un débat pragmatique à Bruxelles mais ici c'est difficile à organiser.

J'insiste, moi aussi, sur ce que représente le Brexit aujourd'hui. On évoquait la difficulté du débat sur la réalité européenne. Ce débat, qui n'a pas eu lieu avant

le référendum au Royaume-Uni, a lieu en ce moment tous les jours aux Communes. Chaque jour, les Britanniques débattent, prennent la mesure de ce que signifie rester ou ne pas rester dans le cadre des règles de discipline européenne. Le plus extraordinaire est que le gouvernement de Mme May présente aujourd'hui comme une première grande victoire dans la négociation le fait d'avoir arraché un répit de deux ans avant la sortie effective, tant l'angoisse de la « chute de la falaise », comme on dit au Royaume-Uni, est aujourd'hui prégnante.

PIERRE DE BOISSIEU

Sur le débat, la difficulté n'est pas le refus ni la condescendance. À cela, vraiment, je ne crois pas. Je participerais volontiers à un débat serein. Ce qui est très difficile, c'est d'être exposé à des arguments de type « Farage ». Quand on commence par dire que le continent a toujours été l'ennemi du Royaume-Uni depuis 1066... le débat s'arrête. En Grande-Bretagne, le débat, des deux côtés, a tourné à une forme d'hooliganisme qui fait qu'on ne peut plus parler.

Je comprends bien ce que dit l'ambassadeur Robin. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que nous en parlons lui et moi. S'il est une chose que nous ne pouvons pas reprocher à l'Union européenne, c'est de ne pas faire assez dans le domaine de la défense. Pendant quarante ans, nous, Français, avons tout fait pour que l'Union européenne ne parle jamais de défense ! Je peux vous le dire, c'est moi qui ai introduit la première fois, dans le traité de Maastricht, le mot « défense »<sup>12</sup>. Vous n'imaginez pas la violence des réactions que j'ai rencontrées à Paris à l'époque. On ne peut donc pas faire ce reproche à l'Europe. C'est à nous, Français, de voir ce que nous voulons faire et avec qui, comment nous nous situons par rapport au Royaume-Uni une fois qu'il aura quitté l'Union

---

<sup>12</sup> « La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. »

— TUE Titre V Article J.4.1



européenne, par rapport à l'Allemagne et comment nous pouvons articuler quelque chose. Mais cela ne viendra évidemment pas des 28 dans le cadre communautaire traditionnel. M. Chevènement disait que l'Allemagne est pacifiste, mais l'Autriche n'est pas terriblement guerrière, l'Irlande non plus, beaucoup de pays, en fait, n'ont plus d'armée ou n'en ont jamais eue. La pente à remonter est donc très longue, le résultat dépend beaucoup de l'évolution de notre relation avec l'Allemagne. Tout cela pour dire qu'on ne peut pas reprocher à la Communauté de ne pas avoir exercé une compétence que nous lui avons refusée pendant des années.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur l'ambassadeur.

Je partage ce que vous venez de dire. Je voudrais rappeler que Mme Merkel a quand même déclaré, il n'y a pas très longtemps, que pour la première fois on ne pouvait plus compter sur un allié absolument fiable en toutes circonstances de l'autre côté de l'Atlantique. Si c'est ce qu'elle pense vraiment, cela pourrait s'avérer une voie nouvelle intéressante.

ALAIN DEJAMMET

Au crédit de ceux qui plaident sans condescendance, sans orgueil, je dois préciser que très régulièrement les ambassadeurs de la France auprès de l'Union européenne s'expriment devant les membres de la commission des Affaires étrangères du Sénat avec lesquels ils débattent. Il y a donc quand même une information et de vrais débats car les questions que pose la commission des Affaires étrangères du Sénat sur les questions européennes sont assez aiguës. Indéniablement, il y a donc malgré tout un débat sérieux et parfois assez aigre, assez dur, au moins devant des instances parlementaires. Il reste que l'opinion générale est exclue de ce débat.

C'est très bien de parler de la taxe GAFSA ou du triomphe de la déclaration sur le climat... mais je remarque qu'elle a été acquise en faisant fi des réticences

d'un petit pays<sup>13</sup> (Est-ce à dire que la peur régnait aussi à propos de la déclaration sur le climat ?).

Ce qui frappe l'opinion publique, c'est le spectacle que donne l'Union européenne en matière de sécurité au sens large, je ne dis pas « de défense » car en tapant sur l'Irak nous ne nous défendons pas. La désunion de l'Europe en 2003, qui venait non seulement de certains de nos proches mais de nouveaux pays, a quand même été aveuglante. Comme a été spectaculaire la désunion de l'Europe à propos de la Libye, comme elle l'est à propos de la Syrie.

Pierre de Boissieu a eu raison de rappeler que dans l'affaire géorgienne (août 2008) le président Sarkozy a agi absolument seul, il n'a pas fait de crochet à Bruxelles quand il a rejoint Moscou. C'est bien l'impression qu'il a donnée au reste du monde. J'ajoute d'ailleurs qu'il a bien agi. Il a agi seul également pour arranger les choses lors de la crise financière et pour provoquer la première réunion au sommet du G20 des chefs d'État et de gouvernement. Ces décisions individuelles n'ont pas été simples à prendre. Et ça frappe.

J'ajoute qu'il sera extraordinairement difficile de convaincre les Allemands, de ne pas imposer, pour chaque déclaration sur l'exécution de ce que Pierre de Boissieu avait prévu pour « conduire, le moment venu, à une défense commune », un préambule rappelant le rôle essentiel de l'OTAN.

Je voudrais vous interroger sur le risque de schizophrénie qui pourrait s'emparer de la France et des autres pays occidentaux à la faveur du divorce entre les ordres juridiques. Les Nations unies, qui disposent de peu d'instruments, recourent aux sanctions pour tenter de régler les questions de sécurité. L'efficacité de ces sanctions repose sur le fait que « les décisions du Conseil de sécurité ont force obligatoire et s'imposent à l'ensemble des États membres de l'ONU ». Or voici que la Cour de justice de l'Union européenne s'oppose à l'application des sanctions ! Je pense notamment à l'arrêt Kadi... J'aimerais avoir votre sentiment sur le risque de divorce que fait peser sur notre système juridique cette contradiction entre les décisions obligatoires du Conseil de sécurité portant sur le terrorisme et l'attitude de la Cour de justice

---

<sup>13</sup> Le commissaire libéral belge Karel De Gucht, désigné pour les questions commerciales, avait fait de part de son opposition à une approche « qui se heurtera à beaucoup de problèmes pratiques ».

européenne qui donne raison aux plaignants contre les actions gouvernementales visant à appliquer des sanctions. Je rappelle que l'article 103 de la Charte des Nations unies « dispose que les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la Charte prévaudront en cas de conflit avec leurs obligations en vertu de tout autre accord international » (§ 171). Aujourd'hui, on voit la Cour de Strasbourg (Cour européenne des droits de l'homme) suivre la Cour de justice, comme en témoigne l'arrêt récent Dembele. Quel est votre sentiment sur cette contradiction ?

JEAN CADET

Merci beaucoup pour ce débat très intéressant, très riche et bien alimenté par les intervenants et par les questions.

Une dernière question m'interpelle : Le fondement même de la construction européenne n'était-il pas à l'origine la volonté de réconciliation et la recherche de la paix sur tout le continent ? Et si c'est bien le cas, comment sommes-nous arrivés à la profonde division actuelle, tant au sein de l'Union européenne elle-même qu'entre celle-ci et l'est de notre continent où des affrontements de toute nature ne sont aujourd'hui pas à exclure. Et que prévoit-on de faire pour retrouver la volonté d'origine et désamorcer cette situation déplorable ?

YVONNE BOLLMANN

M. de Boissieu a dit que les institutions européennes ont été conçues pour gommer ce qu'il y avait d'excessif dans les frontières nationales. À ce propos l'un des projets d'une révision du traité de l'Élysée en cours est d'augmenter l'autonomie des cinq eurodistricts franco-allemands. D'après ce que j'ai entendu lors des rencontres du *Bundestag* et de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2018, l'initiative de cette révision du traité de l'Élysée viendrait de M. Schäuble. Or, en 2002, M. Schäuble s'était déclaré favorable à la création d'un nouveau district européen Strasbourg-Kehl. Les bases en ont été posées dès janvier 2003, l'eurodistrict élargi Strasbourg-Ortenau a été institué en 2005. On trouve les détails d'une volonté de créer des eurodistricts quasiment autonomes dans la résolution commune franco-allemande du 22 janvier 2018. Je considère que

c'est une faute de se soumettre à cette volonté de l'Allemagne qui peut ainsi récupérer sans guerre des territoires qu'elle a perdus par la défaite. C'est un déni d'histoire par rapport à l'issue des deux guerres mondiales ; c'est un affront envers les citoyens qui habitent près de la frontière allemande et une atteinte à l'intégrité de la France « une et indivisible ». Il faut empêcher cela.

DANS LA SALLE

Vous avez utilisé l'argument de la Grande-Bretagne qui est en fâcheuse posture, notamment économique, après le Brexit. Mais on aurait pu utiliser le même argument contre le démantèlement de l'Union soviétique puisque les pays qui sont sortis de l'Union soviétique ont vu leur économie s'effondrer. On ne doit pas seulement prendre en compte les conséquences économiques mais les peuples doivent pouvoir évaluer les conséquences sur leur souveraineté, sur leur ressenti, la représentation qu'ils ont de leur futur. Vous avez parlé d'un manque de légitimité de l'Union européenne qui ne vient pas seulement du fait qu'on ne vote pas, qu'on n'élit pas directement les représentants mais plus généralement du fait qu'on vote à une majorité, ce qui n'est pas un fondement de légitimité en soi. Derrière une majorité il doit y avoir un tout qui a un sens. Pour l'instant on n'a pas trouvé un sens convaincant.

PIERRE SELLAL

La question d'Alain Dejammet sur l'arrêt Kadi pose le problème général de la judiciarisation de l'action publique. Ça ne concerne pas uniquement le Conseil de sécurité. Nous sommes confrontés aujourd'hui dans tous les domaines de décision de politique étrangère à ce que les diplomates considèrent comme un risque de contrôle juridictionnel de la diplomatie, ce que les zéloteurs de l'État de droit considèrent comme un progrès démocratique. C'est un sujet difficile mais toute une série d'arrêtés de la Cour de justice, par rapport à des décisions propres de l'Union européenne, ont insisté sur le respect impératif de principes juridiques fondamentaux, parmi lesquels le caractère contradictoire de la procédure, la transparence, les droits de la défense etc. C'est effectivement un vrai sujet de politique étrangère.

Jean Cadet a raison de rappeler que le principal acquis est l'absence de conflit sur le territoire de l'Union européenne depuis cinquante ans. Des divergences et des dissensions existent aujourd'hui. L'important c'est qu'elles trouvent leur lieu de dialogue et, si possible, de solution dans le cadre des institutions. C'est ce qu'on essaie de faire, sans solution à ce stade mais sans que l'on puisse considérer que cela pourrait dégénérer en conflit. J'ai évoqué la directive d'exécution relative au détachement des travailleurs. Le fait qu'on ait réussi à prendre une décision à la majorité et qu'elle n'ait pas été contestée par ceux qui s'y opposaient montre qu'il y a quand même une capacité de dialogue et de discussion.

Le Brexit est l'illustration de l'approche pragmatique que vous souhaitiez. Je prends un seul exemple : nos amis britanniques ont eu ces dernières semaines à décider si, sur une compétence qui avait été déléguée, à savoir l'expertise et l'autorisation de mise sur le marché des médicaments, ils devaient revenir à une compétence nationale ou continuer, toute honte bue, à dépendre de l'Agence européenne du médicament (je dis « toute honte bue » car, en plus, cette agence va quitter Londres pour aller à Amsterdam). Mme May a annoncé la semaine dernière qu'il était plus simple de continuer à dépendre de cette agence alors même que le Royaume-Uni n'aura plus de droit de regard sur la décision puisque ne sera plus État membre. C'est cela la démarche pragmatique que nous appelons de nos vœux pour apprécier au cas par cas, domaine par domaine, si cela apporte quelque chose d'être membre de l'Union européenne ou si recouvrer une souveraineté pleine et entière est davantage bénéfique.

PIERRE VIMONT
---------------

Alain Dejammet semblait mettre en opposition l'Union européenne et les Nations unies. Il se trouve que sur ce sujet précisément j'ai eu à aller discuter avec les gens des Nations unies et qu'ils étaient les premiers à reconnaître que les questions posées par les arrêts de la Cour leur posaient à eux aussi des problèmes de fond sur la judiciarisation des sanctions et qu'eux-mêmes ne pourraient pas continuer à ignorer cette réalité qui pose des questions extraordinairement complexes d'échanges de renseignements confidentiels, de transferts d'informations, de données personnelles etc. C'est un sujet que les

services des Nations unies ne balayent pas d'un revers de la main et sur lequel eux-mêmes commencent à se poser de vraies questions.

ALAIN DEJAMMET

Les services du Secrétariat des Nations unies n'ont rien à faire avec les sanctions. Ce sont les diplomates représentant des États à qui on donne des instructions. Ce sont les États qui sont responsables. On peut critiquer la manière dont le comité des sanctions du Conseil de sécurité opère mais il y a véritablement une schizophrénie totale, une contradiction absolue entre, d'une part, des États qui respectent l'article 103 de la Charte et qui considèrent que le traité qu'ils ont signé en 1945 ou plus tard, lorsqu'ils ont adhéré à la Charte, a prééminence sur tous les autres et puis la contradiction que leur oppose la Cour de justice. Mais ce ne sont pas des « services », ce sont les diplomates.

PIERRE VIMONT

Quand la victime d'une de ces sanctions personnelles introduit un recours qu'elle gagne, les États ne peuvent pas totalement ignorer cette réalité-là.

PIERRE DE BOISSIEU

Sur la Syrie et la Libye, c'est une question essentiellement américaine et française. Les Européens au sens des 28 ont tout fait pour rester le plus possible en arrière. Il est donc difficile de dire que l'Europe a quelque responsabilité dans cette affaire.

Sur les districts européens, c'est une affaire purement bilatérale. Il appartient aux gouvernements français et allemand de se mettre d'accord ou non. S'ils créent des districts, ils pourront bénéficier de quelque argent disponible sur le budget de l'Union européenne, mais l'Union européenne n'interférera pas dans cette affaire.

Ce que vous dites, Madame, me rappelle une discussion que j'ai eue il y a six ou sept ans avec Farage. Vous regrettez que le Parlement ne soit pas vraiment un parlement, que la Commission ne soit pas un gouvernement... Nous ne pouvons pas nous faire diriger par des technocrates, me disait Farage, ce à quoi je lui avais répondu : Etes-vous vraiment prêts à ce que ces technocrates soient élus ? Etes-vous prêts à avoir une Commission élue, responsable devant un vrai Parlement ? Etes-vous prêts à franchir le pas ?

Ce qui me frappe dans la position britannique, que tout le monde respecte, c'est que Mme May, sans doute comme une majorité de Britanniques, fait tout ce qu'elle peut pour rester le plus proche possible de l'Union européenne, même, paradoxalement, en matière de défense. Jusqu'à il y a trois ans, le Royaume-Uni était l'État le plus réfractaire à toute idée de coopération dans le domaine de la défense. Il demande maintenant à y être associé. Il veut également s'associer à Erasmus ; aux programmes d'échanges culturels, aux programmes scientifiques. Les Britanniques ressentent le besoin de maintenir un lien dans des domaines qui ne sont pas purement économiques. Bref, comme le dit le Premier ministre Bettel, la Grande-Bretagne a été pendant plus de 40 ans avec des *opting out* un peu partout ; elle veut maintenant devenir un État tiers avec de nombreux *opting in*.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT
-------------------------

Merci, Monsieur l'ambassadeur, merci à vous et à vos arguments très raffinés et sophistiqués qui nous ont beaucoup instruits.

Merci à vous tous.

## **PUBLICATIONS RECENTES**

### **UNE POLITIQUE DU TRAVAIL**

Colloque du 9 janvier 2012

### **LA RÉFORME DES BANQUES**

Colloque du lundi 23 janvier 2012

### **APPROCHES THÉORIQUE ET PRATIQUE D'UNE MONNAIE COMMUNE**

Table ronde du lundi 13 février 2012

### **L'EURO MONNAIE UNIQUE PEUT-IL SURVIVRE ?**

Colloque du lundi 24 septembre 2012

### **L'ESPRIT DU REDRESSEMENT PRODUCTIF**

Table ronde du lundi 26 novembre 2012 autour d'Arnaud Montebourg

### **LES ÉTATS ÉMERGENTS : VERS UN BASCULEMENT DU MONDE ?**

Colloque du lundi 10 décembre 2012

### **OCCIDENT ET MONDIALISATION**

Colloque du lundi 21 janvier 2013

### **LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Colloque du lundi 11 février 2013

### **NOUVEAU PACTE SOCIAL : MODE D'EMPLOI**

Colloque du mardi 21 mai 2013

### **LA FRANCE ET L'EUROPE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE ÉNERGETIQUE MONDIAL**

Colloque du lundi 17 juin 2013

### **LE PROJET DE MARCHÉ TRANSATLANTIQUE**

Colloque du lundi 16 septembre 2013

### **L'EXCEPTION CULTURELLE**

Colloque du lundi 14 octobre 2013

### **REFAIRE L'EUROPE ?**

### **APERÇU RETROSPECTIF ET ESQUISSE D'UNE POLITIQUE**

Colloque du lundi 2 décembre 2013



## **L'EUROPE SORTIE DE L'HISTOIRE ? RÉPONSES**

Table ronde du lundi 20 janvier 2014

### **LE MAGHREB ET SON NORD**

Colloque du lundi 17 février 2014

### **GUERRES DE RELIGIONS DANS LE MONDE MUSULMAN ?**

Colloque du lundi 31 mars 2014

### **LA GUERRE DES MONNAIES ?**

Colloque du lundi 28 avril 2014

### **ÉTATS-UNIS - CHINE, QUELLES RELATIONS ? ET LA RUSSIE DANS TOUT CELA ?**

Colloque du lundi 2 juin 2014

### **LA RÉFORME BANCAIRE : POMME DE DISCORDE ?**

Colloque du lundi 23 juin 2014

### **LA RUSSIE EN EUROPE**

Colloque du mardi 23 septembre 2014

### **RÉPUBLIQUE ET NUMÉRIQUE**

Colloque du lundi 28 octobre 2014

### **LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE**

Colloque du lundi 8 décembre 2014

### **QUE PEUT FAIRE LA FRANCE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?**

Colloque du lundi 15 décembre 2014

### **L'INGERENCE**

Colloque du lundi 19 janvier 2015

### **LA FRANCE ET LA REPUBLIQUE FACE A LA RADICALISATION**

Colloque du lundi 9 mars 2015

### **L'EURO EST-IL SOUTENABLE ? LE NOUVEAU TEST DE LA GRECE**

Colloque du lundi 13 avril 2015

### **QUEL MODELE DE REINDUSTRIALISATION POUR LA FRANCE ?**

Table ronde du lundi 1<sup>er</sup> juin 2015

**LE MOYEN-ORIENT  
DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES PUISSANCES**

Colloque du lundi 29 juin 2015

**L'UKRAINE**

Table ronde du lundi 14 septembre 2015

**QUEL MODELE TERRITORIAL POUR LA REPUBLIQUE ?**

Colloque du lundi 28 septembre 2015

**QUEL AVENIR POUR LA LIBYE ?**

Colloque du lundi 26 octobre 2015

**LE MODELE FRANÇAIS D'INTEGRATION**

Colloque du lundi 23 novembre 2015

**LA CHINE ET SES DEFIS :  
VERS UN NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT**

Colloque du lundi 14 décembre 2015

**L'EXTRATERRITORIALITE DU DROIT AMERICAIN**

Colloque du lundi 1<sup>er</sup> février 2016

**ETATS-UNIS, HORIZON 2017**

Colloque du lundi 18 avril 2016

**INTEGRATION, LAICITE, CONTINUER LA FRANCE**

Colloque du lundi 23 mai 2016

**OÙ VA L'INDE ?**

Colloque du lundi 6 juin 2016

**LES EVOLUTIONS DU CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER MONDIAL**

Colloque du lundi 4 juillet 2016

**LA DEMOGRAPHIE EN EUROPE  
ET SES REPERCUSSIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES**

Colloque du lundi 24 octobre 2016

**L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETE PAR LE PEUPLE :  
LIMITES, SOLUTIONS**

Colloque du lundi 14 novembre 2016

**QUEL AVENIR POUR LA FRANCOPHONIE ?**

Colloque du lundi 12 décembre 2016

**VERS LA FIN DE LA GLOBALISATION,  
MYTHE OU REALITE ?  
QUELLE STRATEGIE POUR LA FRANCE ?**

Colloque du lundi 6 mars 2017

**ENJEUX MARITIMES DU MONDE ET DE LA FRANCE**

Colloque du lundi 20 mars 2017

**CIVILISATION, AVEC OU SANS « S » ?**

Colloque du lundi 22 mai 2017

**OU VA LA TURQUIE ?**

Colloque du lundi 29 mai 2017

**L'AVENIR DES RELATIONS GERMANO-AMERICAINES**

Colloque du lundi 18 septembre 2017

**MAX GALLO, LA FIERTE D'ETRE FRANÇAIS**

Rencontre-hommage du mardi 21 octobre 2017

**L'ECOLE AU DEFI DE L'INTEGRATION REPUBLICAINE**

Colloque du lundi 27 novembre 2017

**LE MOMENT REPUBLICAIN EN FRANCE ?**

Colloque du lundi 11 décembre 2017

## NOTES ET ETUDES :

Parues récemment :

- **Franck Dedieu**, responsable du développement de la Fondation Res Publica : « **La fin d'un modèle économique, le nouveau départ d'un autre ?** » (suite au colloque du 4 juillet 2016 sur « Les évolutions du contexte économique et financier mondial »)
- **Baptiste Petitjean**, directeur de la Fondation Res Publica : « **Où va l'Afrique ? Pour une approche réaliste** » (suite à la matinée d'échanges du 8 juin 2016 autour de **Sylvie Brunel** Professeur à l'université Paris-IV-Sorbonne, auteure de « *L'Afrique est-elle si bien partie ?* » (Sciences humaines ; 2014)
- **Daniel Bloch**, ancien Président d'université, ancien Recteur, ancien Directeur des enseignements supérieurs, et Pierre Hess, Inspecteur de l'Education nationale : « **Apprendre à parler, à penser et à vivre ensemble** »
- **Jean-Michel Naulot** membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, auteur de « *Crise financière - Pourquoi les gouvernements ne font rien* » (Le Seuil, 2013) : « **Le défi Tsipras** » (tribune parue dans Libération le 14 avril 2015)
- **Kevin Limonier**, Docteur en géopolitique, Institut Français de Géopolitique (Université Paris 8) et **David Amsellem**, Docteur en géopolitique au Centre de Recherche et d'Analyse Géopolitique (CRAG), Université Paris VIII : étude cartographique réalisée pour la Fondation Res Publica : « **Que peut faire la France en Afrique subsaharienne ?** »
- **Dominique Garabiol**, Professeur associé à Paris-8, membre du Conseil scientifique de la fondation Res Publica : « **La monnaie unique est déjà morte. Vive la monnaie commune !** » (entretien paru dans Marianne le 22 août 2014)
- **Jean-Michel Naulot**, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica : « **Crise de l'euro : regarder les réalités en face** »
- **Jean-Michel Quatrepoint**, journaliste économique, et **Jean-Luc Gréau**, économiste, membres du conseil scientifique de la Fondation Res Publica : « **Pour sortir de la déflation, repenser la zone euro** »

## NOTES DE LECTURE :


### Parues récemment :

- **La diplomatie religieuse de l'Arabie saoudite : une « industrie idéologique »**, note de lecture du livre de Pierre Conesa « *Dr. Saoud et Mr Jihad. La diplomatie religieuse de l'Arabie saoudite* » (Robert Laffont : 2016), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica
- **La concorde civique face au spectre de la guerre civile**, note de lecture de l'ouvrage de David Djaiz « *La guerre civile n'aura pas lieu* » (Editions du Cerf, février 2017), par Baptiste Petitean, directeur de la Fondation Res Publica
- **Vers un monde hyper industriel**, note de lecture du livre de Pierre Veltz « *La société hyper-industrielle – Le nouveau capitalisme productif* » (Le Seuil, 2017), par Baptiste Petitean, directeur de la Fondation Res Publica
- **L'euro contre l'Europe**, note de lecture du livre de Joseph Stiglitz « *L'euro, comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe* » (Les Liens qui Libèrent, septembre 2016), par Franck Dedieu, responsable du développement de la Fondation Res Publica
- **Quelles alternatives pour sortir du piège de l'euro ?**, note de lecture du livre de Hans-Werner Sinn « *The Euro Trap: on bursting bubbles, budgets and beliefs* » (Oxford university press, 2014) par Sébastien Sibai.
- **Chine, Occident, deux visions de la mondialisation**, note de lecture du livre de Régis Debray, essayiste, philosophe et médiologue, et de Zhao Tingyang, figure intellectuelle chinoise et professeur de philosophie à Harvard « *Du ciel à la terre. La Chine et l'Occident* » (Les Arènes ; 2014), par Paul Zurkinden.
- **Déchiffrer le monde**, note de lecture du livre de Thierry de Montbrial, "Vivre le temps des troubles" (Albin Michel, 2017), par Marie-Françoise Bechtel, vice-présidente de la Fondation Res Publica.

FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

 01.45.50.39.50

[info@fondation-res-publica.org](mailto:info@fondation-res-publica.org)

Achévé  
d'imprimer  
en avril 2018