

# crese

CENTRE DE RECHERCHE  
SUR LES STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

## **B**rexit et transfert des agences européennes: Pourquoi l'Agence européenne des médicaments ira-t-elle à Amsterdam et l'Autorité bancaire européenne à Paris ?

MARC DESCHAMPS  
MOSTAPHA DISS

November 2019

**Working paper No. 2019 – 09**

**CRESE**

30, avenue de l'Observatoire  
25009 Besançon  
France  
<http://crese.univ-fcomte.fr/>

The views expressed are those of the authors  
and do not necessarily reflect those of CRESE.

**UNIVERSITÉ DE  
FRANCHE-COMTÉ**

## Brexit et transfert des agences européennes :

### Pourquoi l'Agence européenne des médicaments ira-t-elle à Amsterdam et l'Autorité bancaire européenne à Paris ?

Marc Deschamps<sup>1,2</sup> & Mostapha Diss<sup>2</sup>

A la suite d'un référendum le 23 juin 2016, les Britanniques ont choisi à une majorité de 51,89% (avec un taux de participation de 72,21%) de quitter l'Union européenne. Cela a mécaniquement conduit le gouvernement du Royaume-Uni à mettre en œuvre [l'article 50 du Traité sur l'Union européenne](#) et à notifier au Conseil européen le 29 mars 2017 la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne : ce que l'on appelle depuis le « Brexit ». Il s'agit là d'un événement historique sans précédent, aux conséquences incertaines, tant pour le Royaume-Uni que pour les vingt-sept autres pays de l'Union européenne.

Les problèmes à résoudre sont gigantesques et d'autant plus délicats que les positions défendues par les différentes parties prenantes au sein du Royaume-Uni sont très hétérogènes. Le [rapport](#) d'information du Sénat du 10 octobre 2019 réalisé par les sénateurs J. Bizet et Ch. Cambon au nom du « Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et sur la refondation de l'Union Européenne » offre une belle analyse de la situation, de ses risques, ainsi que des évolutions possibles.

Parmi les très nombreuses questions liées au changement de statut du Royaume-Uni, qui passera du statut d'Etat membre de l'Union européenne à celui d'Etat tiers, figure celle du devenir des [agences européennes](#) implantées sur le territoire du Royaume-Uni. Il n'est en effet pas possible de laisser des agences européennes sur le territoire d'un Etat tiers. Concrètement, en l'espèce, il s'agissait de savoir où allaient être réimplantées sur le territoire européen l'Agence européenne des médicaments ([EMA](#)) et l'Autorité bancaire européenne ([EBA](#)).

L'objet de cette note est d'expliquer la manière dont ce problème a été résolu en mettant en évidence le fait qu'il s'agissait de résoudre ce que les économistes appellent un problème de choix social. Après avoir brièvement rappelé ce qu'est la théorie du choix social, nous présenterons la procédure qui a conduit les pays membres de l'Union européenne à choisir d'implanter l'EMA aux Pays-Bas et l'EBA en France.

#### La théorie du choix social

Dans le cadre de sa conférence lors de la réception du prix en la mémoire d'Alfred Nobel en Economie en 1998, [A. Sen](#) [1999, p.8] écrit : « [...] les choix "du peuple, par le peuple, pour le peuple". Ceci est, dans une acception générale, le sujet de la théorie du "choix social", et il inclut, à l'intérieur de son vaste champ, des problèmes divers ayant la caractéristique commune de mettre en relation des jugements sociaux et des décisions collectives avec les opinions et les intérêts des individus qui composent la société ou le groupe. S'il est une question centrale qui peut être envisagée comme la problématique principale motivant la théorie du choix social, c'est la suivante : comment est-il possible de parvenir à des jugements agrégés et incontestables au niveau de la société (par exemple au sujet du "bien-être social" ou de "l'intérêt public" ou "du taux de pauvreté"), étant donné la diversité des préférences, des préoccupations et des difficultés des différents individus qui composent la société ? Comment est-il possible de trouver une base rationnelle pour émettre des jugements agrégés du type

---

<sup>1</sup> BETA CNRS et Université de Lorraine.

<sup>2</sup> CRESE EA3190, Univ. Bourgogne Franche-Comté, F-25000 Besançon.

“la société préfère ceci à cela”, “la société devrait choisir ceci plutôt que cela” ou “ceci est socialement juste”». Autrement dit, comme le soulignent [M. Martin et V. Merlin](#) [2004, p. 54] : « Son objet principal est de répondre à la question suivante : comment peut-on, à partir des préférences exprimées par des individus sur différentes options possibles, déterminer une préférence collective qui rende compte le plus fidèlement de la diversité de ces mêmes préférences ».

Ainsi chaque fois qu’un groupe d’au moins deux individus, juges, entreprises, associations, partis politiques, ou Etats, doit choisir parmi plusieurs alternatives un classement et/ou une alternative, il s’agit d’un problème de choix social. A ce titre, la théorie du choix social s’applique par exemple dans un concours tel que celui de Miss France, lors d’une décision d’un tribunal comprenant plusieurs magistrats, lors de l’élection du Président de la République, ou sur Internet dans le classement des recherches par un moteur de recherche.

Naturellement ces questions ont depuis longtemps été analysées dans le monde mais c’est en France, au XVIIIème siècle, qu’elles commencèrent à faire l’objet d’une attention soutenue avec les travaux de [Condorcet](#) et de [Borda](#). Malheureusement ce sujet tomba par la suite peu à peu en désuétude et ce n’est qu’en 1950, avec le travail de [K. Arrow](#) et la mise en évidence de ce que l’on appelle depuis le [paradoxe d’Arrow](#), qu’il reprit de la vigueur et devint un champ d’étude reconnu. La méthode adoptée par Arrow consiste à choisir un certain nombre de propriétés qu’il paraît raisonnable d’imposer aux procédures d’agrégation, puis à démontrer si la réunion de ces propriétés est possible ou conduit à une incohérence dans le sens où il n’existe aucune procédure d’agrégation vérifiant l’ensemble de ces conditions souhaitables. Aujourd’hui de nombreux chercheurs dans le monde travaillent dans ce domaine et la France reste une terre d’expertise, notamment grâce aux chercheurs du [CREM](#) (Centre de Recherches en Economie et Management) à Caen, où se situe le siège social de la “[Société pour le choix social et le bien-être](#)”. Cette association a pour objectif de promouvoir le progrès de la connaissance en théorie du choix social et en économie du bien-être et de faciliter la communication des chercheurs de nombreuses disciplines travaillant dans ce domaine par l’organisation de conférences, séminaires, ateliers, rencontres biennuelles et par la publication d’une revue. En effet, grâce à Maurice Salles, Caen a été à l’origine de la création de la revue [Social Choice and Welfare](#), la revue internationale de référence du domaine depuis 1984.

### **Le choix d’une procédure concernant la relocalisation des agences européennes**

Face au retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne, les vingt-sept autres Etats membres ont dû choisir une méthode pour relocaliser les deux agences européennes actuellement sises au Royaume-Uni. Reprenant la tripartition proposée en 1944 par F. Knight en matière de choix sociaux, ils devaient donc choisir entre : l’autorité, la coutume et le consensus. La première solution envisageable, l’autorité, aurait consisté à ce qu’un (ou plusieurs) Etat(s) membre(s) ait (aient) suffisamment de pouvoir au sein du Conseil européen pour imposer aux autres Etats membres deux localisations, puisqu’il avait été convenu que les deux agences ne pourraient être relocalisées dans un même pays. A l’évidence une telle option était à la fois juridiquement et démocratiquement impossible. La deuxième solution envisageable, la coutume, était elle aussi impossible, pour les mêmes raisons, mais également car il n’y a jamais eu auparavant de sortie d’un Etat de l’Union européenne. Il ne restait donc que la troisième solution : le consensus.

Depuis les travaux de K. Arrow, les économistes conviennent que la solution du consensus comprend elle-même deux possibilités : le marché et le vote. La solution du marché aurait par exemple consisté à mettre aux enchères entre les pays membres la nouvelle localisation de ces agences. Ainsi chaque pays intéressé (voir même chaque ville intéressée) par recevoir une agence aurait proposé une somme d’argent et les gagnants auraient payé cette somme pour, par exemple, alimenter le budget européen. Il existe là encore de très nombreuses manières d’organiser concrètement des enchères et la théorie

économique propose une analyse fine de ces questions. Mais le Conseil européen a choisi de ne pas retenir cette option et de procéder à un vote.

A notre connaissance les éléments qui ont conduit le Conseil européen à ce choix social d'une procédure de vote parmi les procédures que nous venons de rappeler n'ont pas été rendus public.

### **Le choix d'une procédure de vote concernant la relocalisation des agences européennes**

Arrivé à l'idée que la relocalisation des agences européennes devait se faire grâce à un vote, le problème était posé mais non résolu. En effet, la théorie du choix social a démontré que le choix d'un système de vote n'était pas nécessairement neutre quant au résultat du vote. Autrement dit, la théorie du choix social a démontré qu'en prenant les mêmes classements (i.e., les mêmes préférences dans le jargon des économistes), le choix d'une procédure de vote peut influencer sur l'identité du gagnant du vote. Se pose donc à nouveau un problème de choix social, lequel concerne cette fois-ci le choix entre les différents systèmes de vote existants. Là encore, à notre connaissance, il n'est pas possible de savoir comment fut choisi le système de vote appliqué que nous allons maintenant présenter.

### **La procédure de vote concernant la relocalisation des agences européennes et les résultats**

La [procédure](#) retenue par le Conseil européen a les huit caractéristiques suivantes :

- 1/ il y a 27 votants (l'ensemble des Etats membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni),
- 2/ il n'y a pas de procuration possible,
- 3/ il n'y a pas de *quorum*,
- 4/ le vote blanc et le vote nul sont possibles,
- 5/ chaque votant dispose de 6 points à répartir sur ceux qu'il estime être les 3 meilleurs candidats (3 points pour le premier, 2 points pour le deuxième, et 1 point pour le troisième) (tous les autres candidats recevant 0 points),
- 6/ il y a au minimum 1 tour et au maximum 3 tours pour choisir le gagnant,
- 7/ un vote est effectué pour chaque agence,
- 8/ les candidats pour recevoir une agence correspondent aux villes qui en ont fait la demande (il y a eu 19 villes candidates pour recevoir l'Agence européenne des médicaments et 8 villes candidates pour recevoir l'Autorité bancaire européenne).

Les tours de vote furent organisés de la manière suivante :

Premier tour : Il y a un gagnant si et seulement si une ville obtient 14 fois la première place (cela correspond à la majorité absolue sur 27 votants). En l'absence de gagnant on passe à un deuxième tour.

Deuxième tour : Ne sont qualifiées au deuxième tour que les 3 villes qui ont obtenu au premier tour le plus de points (ce qui correspond à ce que les économistes considèrent être une version particulière des règles d'élimination à scores). En cas d'*ex aequo* il peut y avoir plus de 3 villes qualifiées pour le deuxième tour. Pour ce deuxième tour, chacun des 27 votants choisi un gagnant et si une ville est placée 14 fois gagnante alors la procédure s'arrête et elle est déclarée gagnante. Sinon, on passe au troisième et dernier tour.

Troisième tour : Ne sont qualifiées au troisième tour que les 2 villes ayant obtenu au deuxième tour le plus de points). En cas d'*ex aequo* il peut y avoir trois villes. Pour ce dernier tour, chacun des 27 votants donne 1 point à son favori et la ville gagnante est celle qui obtient le plus de points. En cas d'égalité entre des villes, le Président effectue un tirage au sort.

Comme on peut le voir chacun des éléments précédents mérite réflexion et n'est ni naturel, ni incontestable. Parmi les caractéristiques qu'il est possible de relever, on peut noter que pour le premier tour il n'est pas tenu compte des écarts relatif des différentes villes. En effet on peut imaginer un cas où les 27 votants ont les préférences suivantes : 14 pays classent la ville A en premier et la ville B en seconde position et 13 pays classent la ville B en première position et la ville A en dernière position. Dans la procédure retenue, c'est la ville A qui est gagnante malgré le fait que tous les votants classent la ville B soit en première position, soit en deuxième position, alors que 13 votants classent la ville A en dernière position.

Au final, c'est Paris qui gagna le vote pour accueillir l'*Autorité bancaire européenne* et Amsterdam qui gagna le vote pour accueillir l'*Agence européenne des médicaments*. Un bel exemple supplémentaire de choix social dont il sera intéressant d'analyser la sensibilité des résultats à la procédure de vote choisie.