

## "Grands et petits Etats: un clivage artificiel?" dans Le Monde diplomatique

**Légende:** Dans un article paru dans le mensuel français Le Monde diplomatique en avril 2004, Jean-Claude Boyer, professeur émérite à l'Institut d'études européennes de l'université Paris-VIII, relativise l'importance du clivage par la taille entre les États membres de l'Union européenne – qui porterait exclusivement sur les questions institutionnelles — et accorde plus d'importance à d'autres clivages relatifs aux enjeux économiques, politiques et sociaux de la construction européenne.

**Source:** Le Monde diplomatique. 01.04.2004. Paris.

**Copyright:** (c) Le Monde diplomatique

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/"grands\\_et\\_petits\\_etats\\_un\\_clivage\\_artificiel"\\_dans\\_le\\_monde\\_diplomatique-fr-48c02929-7bc3-4d6c-a048-848c22603e90.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 19/09/2012

## Grands et petits Etats : un clivage artificiel ?

PAR JEAN-CLAUDE BOYER \*

L'EUROPE DOIT AUX HASARDS de l'histoire d'être constituée d'Etats de taille démographique très différente : parmi les Quinze, dix pays comptent entre 0,4 et 16 millions d'habitants, cinq entre 41 et 82 millions. Les institutions communautaires marquaient traditionnellement cette différence par le nombre de commissaires attribué à chaque pays : un pour les petits, deux pour les grands. Si, en Europe occidentale, les frontières se sont stabilisées après la fin de la seconde guerre mondiale, la chute du communisme a accru le morcellement politique de l'Europe médiane et orientale, avec l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie, et la scission de la Tchécoslovaquie. La Pologne (près de 40 millions d'habitants) est ainsi le seul grand Etat à intégrer l'Union européenne (UE) au 1<sup>er</sup> mai 2004, à côté de neuf petits, dont la population s'échelonne de 0,4 à 10 millions.

Les institutions créées par le traité de Rome (1957) et mises en place le 1<sup>er</sup> janvier 1958 avaient fait la part belle aux petits Etats fondateurs, ceux du Benelux. Mais ils n'étaient alors que trois sur six, et ne risquaient pas d'imposer leur domination. Les élargissements successifs ont rompu cet équilibre, pour aboutir à une Europe des Vingt-Cinq qui compte dix-neuf petits Etats et six grands, lesquels rassemblent pourtant les trois quarts de la population. L'UE se trouve ainsi confrontée au dilemme de toute construction supranationale : la règle de l'unanimité aboutit à une quasi-paralysie lorsque le nombre de membres augmente, mais la règle de la majorité se trouve tiraillée entre deux logiques de représentation : celle des citoyens et celle des Etats.

En théorie, ce sont les structures intergouvernementales (Conseil européen, conseil des ministres) et la règle de l'unanimité qui paraissent le mieux à même de protéger les petits Etats. En réalité, ceux-ci tirent bien leur épingle du jeu dans les institutions où l'appartenance nationale tend, du moins partiellement, à s'effacer : Parlement et Commission. Même si ses membres sont désignés par les gouvernements, la Commission est une instance collégiale qui traite les Etats membres de façon plutôt égalitaire, n'hésitant pas à mettre en cause tel ou tel grand lorsqu'il contrevient aux règles européennes.

En revanche, les négociations intergouvernementales sont moins attentives aux intérêts des petits qu'à ceux des grands, une règle non écrite étant de ne pas clouer au pilori l'un de ces derniers, et à plus forte raison deux ! Le non-respect du pacte de stabilité et de croissance par la France et l'Allemagne en a fourni un exemple récent. On n'a là, au fond, que la transcription à l'échelle européenne d'une pratique des relations internationales qui reste largement fondée sur des rapports de puissance.

Les Autrichiens ont fait remarquer, non sans vraisemblance, que les mesures de boycottage dont ils ont été un moment l'objet à la suite de l'entrée de l'extrême droite au gouvernement n'auraient probablement pas été appliquées à un grand Etat, la France par exemple. Dans les relations intracommunautaires, même l'unanimité est trompeuse. Quand un seul Etat empêche l'adoption d'une mesure, une pression considérable s'exerce sur lui, et elle est d'autant plus forte qu'il « pèse » peu dans la population et dans le produit intérieur brut (PIB) de l'Union. Si le Royaume-Uni multiplie les obstructions, on recherchera patiemment des compromis ; si c'est le Luxembourg, on lui fera comprendre que sa position n'est pas convenable et, tout au plus, tolérera-t-on un refus sur un ou deux sujets qui lui tiennent à cœur, mais où il aura tout de même intérêt à se trouver des alliés, sur la fiscalité par exemple. En général, même à l'égard des petits Etats, la Commission et le Conseil cherchent cependant à éviter la rupture.

### Ni coalition ni lobby

LES RÉCENTES NÉGOCIATIONS avec les futurs adhérents le montrent : si, dans l'élaboration du projet de traité constitutionnel (1), les médias ont surtout retenu l'intransigeance de la Pologne, seul grand Etat de la liste, à propos du mode de calcul de la majorité qualifiée, une multitude de discussions discrètes se sont déroulées, qui ont largement profité aux nouveaux membres. Même la petite Malte (400 000 habitants) a obtenu des garanties, des délais, des dérogations et des avantages financiers non négligeables : confirmation de sa neutralité, protection de sa législation en matière d'avortement, maintien des restrictions à l'achat de résidences secondaires, mesures financières spécifiques (dans le cadre des fonds structurels) pour l'île de

Gozo, exemption de TVA sur certains produits jusqu'à la fin 2009... Et les négociations se poursuivent sur deux sujets sensibles : le pavillon de complaisance et les « facilités » bancaires.

Cette possibilité de défendre directement des intérêts nationaux explique que les petits Etats n'ont jamais constitué une coalition, ni même un véritable lobby. Des regroupements partiels existent depuis longtemps, tels le Benelux ou le Conseil nordique (celui-ci en partie extérieur à l'Union, puisque l'Islande et la Norvège en font partie). Mais ils n'ont jamais abouti, même dans le cas du Benelux, à une harmonisation des attitudes à l'égard des politiques européennes. De fait, les stratégies des petits Etats ont toujours été très variées : certains ont préféré faire cavalier seul, en recherchant l'appui d'un grand avec lequel ils avaient des affinités culturelles ou économiques ; d'autres, en particulier les Pays-Bas (le plus peuplé et le plus puissant économiquement des petits), ont parfois tenté de fédérer l'opposition à la domination des grands, et notamment du « couple » franco-allemand (*lire, ci-dessus, l'article de Pierre Béhar*). Ils n'ont paru constituer un bloc qu'à l'occasion de très rares controverses institutionnelles. Même lors de la préparation du traité de Nice (décembre 2000), la pondération des voix au conseil des ministres a donné lieu à une mêlée confuse, où les intérêts particuliers de chaque petit Etat l'ont souvent emporté sur une défense collective : ainsi pour la Belgique, qui cherchait avant tout à obtenir autant de voix que les Pays-Bas !

Reste finalement une seule question pour laquelle le front des petits est apparu quasiment sans faille : la composition de la Commission. Le maintien des règles antérieures (un commissaire pour les petits, deux pour les grands) aboutissant à un exécutif trop nombreux, et les petits tenant absolument à conserver « leur » siège, les grands avaient consenti, lors du sommet de Nice, à abandonner leur second commissaire. Mais il ne s'agissait que d'une formule transitoire, avant une refonte générale des institutions. La Convention pour l'avenir de l'Europe a proposé la distinction entre des commissaires de plein exercice et des commissaires sans droit de vote, ce qui a suscité un tollé parmi les petits Etats, qui ont aisément imaginé les conséquences de l'opération. Ils connaissaient en effet le précédent de la Banque centrale européenne, où la prépondérance des grands Etats a été institutionnalisée par la réforme adoptée en avril 2003 (statut particulier accordé aux cinq pays ayant le produit intérieur brut [PIB] le plus élevé).

Néanmoins, il ne faut pas s'arrêter aux questions institutionnelles qui ont occupé le devant de la scène au cours de l'année écoulée et ont occulté les autres enjeux de la construction européenne. Quel que soit le domaine que l'on examine – finances, économie, politique sociale, culture, relations extérieures, défense -, il est quasiment impossible de repérer un clivage qui passe entre grands et petits Etats. Ainsi, dans l'Europe des Quinze, le Royaume-Uni et l'Irlande n'appartiennent pas à l'espace Schengen, tandis que le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark ont refusé d'adopter l'euro. De même, le souhait de plafonner le budget communautaire à 1 % du PIB a été exprimé en décembre 2003 par trois grands Etats (France, Allemagne, Royaume-Uni) mais aussi trois petits (Pays-Bas, Suède, Autriche). Quant à l'attitude à l'égard des Etats-Unis lors de la guerre en Irak, on trouva dans le camp américain le Royaume-Uni comme les Pays-Bas, la Pologne comme la Hongrie.

### **Une communauté d'intérêts incontestable**

D'AUTRES CRITÈRES ÉTABLISSENT les clivages : niveau de développement, traditions culturelles, acquis sociaux et environnementaux, neutralité ou besoin de protection, etc. On pourra trouver des traits communs aux Etats méditerranéens, aux anciens pays communistes, aux partisans d'une Europe réduite à une zone de libre-échange, aux tenants de l'Etat-providence (si écorné soit-il), aux atlantistes, mais sans que cela isole uniquement de grands ou de petits pays. Peut-être l'affaire du pacte de stabilité et de croissance, auquel la France et l'Allemagne ont été autorisées à déroger, a-t-elle esquissé une telle ligne de partage, les partisans d'un strict respect des règles se recrutant surtout parmi les petits Etats, scandalisés qu'il puisse y avoir deux poids deux mesures. Mais seuls les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande ont finalement voté (avec l'Espagne) pour le respect du pacte.

Plus que de positions communes, il faudrait parler d'un comportement propre aux petits Etats (ou à beaucoup d'entre eux), et qui serait régi par des facteurs spécifiques (2). Le premier est la dépendance extérieure, nécessairement plus forte que pour un grand Etat disposant, lui, de ressources et de productions variées, ainsi que d'un marché intérieur étendu. Les grands Etats (en premier lieu l'Allemagne) sont les principaux

clients et fournisseurs des petits, ce qui crée des liens et une communauté d'intérêts incontestable. Les investissements étrangers y ont souvent un poids important, dans un contexte de rapport de forces qui joue en faveur des multinationales. L'appartenance à l'UE, et éventuellement à la zone euro, est un moyen de minimiser les risques et de se faire entendre sur la scène internationale – dans l'hypothèse où l'UE adopterait une attitude volontariste.

Les petits Etats ont sans doute davantage besoin de la construction européenne que les grands, mais, en même temps, ils y ont aussi plus à perdre en termes d'autonomie et d'identité. Il ne faut pas oublier, en effet, que la plupart d'entre eux ont leur propre langue – l'UE va compter vingt langues officielles à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004 ! – et leur propre culture, qu'ils sont très attachés à une indépendance souvent récente, et parfois conquise de haute lutte, que le sentiment national n'y est pas moins fort (au contraire, peut-être) que dans des Etats plus puissants. Certes, plusieurs d'entre eux entretiennent des relations privilégiées avec un ou plusieurs grands, mais dans un jeu subtil d'attraction-répulsion qu'illustre l'attitude de l'Autriche à l'égard de l'Allemagne ou, plus encore, celle de l'Irlande vis-à-vis du Royaume-Uni. Ils ont aussi des liens étroits avec d'autres petits Etats, mais n'apprécient guère qu'on les dissolve dans ces regroupements régionaux : le Benelux, les pays nordiques ou Scandinaves, les pays baltes sont des réalités plus tangibles à Paris que chez les habitants des Etats qui en font partie !

D'où des réactions en apparence contradictoires, tantôt conciliantes, tantôt arc-boutées sur les principes : la fermeté sur quelques dossiers symboliques permet de montrer à son opinion publique que l'on reste capable de défendre son identité face à l'« ogre » européen. Les électeurs, moins sensibles que les gouvernants au « réalisme » économique et politique, poussent en ce sens, comme en témoigne l'échec de plusieurs référendums au cours des dernières années (Danemark, Irlande, Suède). La taille d'un Etat a des conséquences qualitatives sur son fonctionnement interne, sur les rapports entre les citoyens et sur la manière de réagir au changement. L'entrée dans l'UE entraîne ainsi une modification d'échelle beaucoup plus marquée pour les petits que pour les grands, d'où une difficulté à vivre les relations internes à l'Union, même pour les vieux routiers du Marché commun que sont les pays du Benelux.

Le clivage par la taille n'est donc pas purement artificiel. Mais ce n'est pas le seul qui traverse l'Union ni le plus important. En outre, en mettant l'accent sur l'opposition entre grands et petits Etats, on privilégie une approche institutionnelle de la construction européenne et on masque le contenu de ses politiques.

JEAN-CLAUDE BOYER.

\* Professeur émérite à l'Institut d'études européennes de l'université Paris-VIII. Dernier ouvrage paru : *Les Villes européennes*, Hachette, « Carré géographie », Paris, 2003.

(1) Lire Bernard Cassen, « Une Constitution pour sanctuariser la loi du marché », *Le Monde diplomatique*, janvier 2004.

(2) Lire Michel Dumoulin, Geneviève Duchenne (sous la direction de), *Les Petits Etats et la construction européenne*, PIE Pétér Lang, Bruxelles, 2002.