

## Henning Christophersen, Le changement est inévitable, pas la perte d'influence

**Légende:** Vice-président de la Commission européenne de 1985 à 1994, Henning Christophersen plaide dans cet article pour l'introduction du vote à la double majorité (des États et des citoyens) au sein du Conseil comme moyen pour préserver l'équilibre entre petits et grands États au sein d'une Union élargie à davantage de petits membres.

**Source:** The Philip Morris Institute for Public Policy Research: Europe élargie: des États membres égaux?. dir. de publ. Merritt, Giles ; Réd. Chef Kapstein, Nancy. Avril 1996, Discussion paper n° 9. Bruxelles: The Philip Morris Institute for Public Policy Research asbl.

**Copyright:** (c) The Philip Morris Institute for Public Policy Research asbl

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/henning\\_christophersen\\_le\\_changement\\_est\\_inevitable\\_pas\\_la\\_perte\\_d\\_influence-fr-ef4f1899-43a7-4167-8a38-832daa131cab.html](http://www.cvce.eu/obj/henning_christophersen_le_changement_est_inevitable_pas_la_perte_d_influence-fr-ef4f1899-43a7-4167-8a38-832daa131cab.html)

**Date de dernière mise à jour:** 05/09/2012

## Le changement est inévitable, pas la perte d'influence

HENNING CHRISTOPHERSEN

Qu'ils le veuillent ou non, les États membres de l'Union européenne verront leurs relations sérieusement remodelées à l'issue de la Conférence intergouvernementale (CIG). En effet, aussi limité que soit son ordre du jour - et à cet égard les propositions du groupe de réflexion sont plutôt modestes -, l'élaboration d'une nouvelle procédure décisionnelle pour le Conseil des ministres devra y figurer en bonne place, de même que le mode de représentation des États membres au sein des diverses institutions communautaires.

Selon la conception qu'ils se font de l'intégration européenne, certains pays verront dans ces réformes une nouvelle atteinte à leur souveraineté nationale, alors que d'autres regretteront que la CIG n'aille pas plus loin dans ce sens.

Pour les uns en effet, la souveraineté nationale et leur influence politique sur les affaires européennes font partie d'une réalité historique; pour les autres, ces deux principes relèvent depuis toujours davantage d'une prérogative formelle.

Le Royaume-Uni et la France, par exemple, se considèrent encore comme des grandes puissances. Mais elles n'ont plus que la nostalgie de l'influence qui était la leur au XIX<sup>e</sup> siècle et il leur est difficile d'admettre qu'elles sont devenues de simples moyennes puissances régionales et qu'elles dépendent largement d'évolutions politiques, économiques et militaires qui échappent à leur contrôle.

En revanche, des pays comme l'Allemagne et l'Italie ont mieux su s'adapter aux réalités de l'après-guerre, principalement à cause de leur passé. Ils ne souhaitent plus qu'on leur prête des visées hégémoniques sur l'Europe centrale ou la Méditerranée.

Les petits pays, eux, sont davantage en phase avec les réalités que les grands. Pendant des siècles, des pays comme la Belgique, le Danemark, l'Irlande ou les Pays-Bas ont vu leurs destinées dans d'autres mains que les leurs. Au mieux, c'étaient leurs grands voisins qui scellaient leur sort, au pire c'étaient les caprices de forces politiques lointaines, qu'il s'agisse de guerres civiles, de troubles sociaux aux conséquences mondiales ou simplement de l'émergence de régimes totalitaires expansionnistes et dépourvus de principes moraux. Le concept de souveraineté nationale et d'influence sur le cours des événements ne revêt donc pour eux qu'une importance limitée.

L'Union européenne est une exception. Telle qu'elle a été conçue, l'influence des petits pays y est garantie par des traités internationaux qui atténuent les contrecoups des politiques des grands de l'Europe. Tant les grands que les petits pays jugent cet accord sur le partage du pouvoir foncièrement équitable. Sans cela, l'UE n'aurait pu accomplir les progrès indéniables des trente dernières années: passer d'une communauté de 6 à 15 membres, d'une union douanière au Marché unique et bientôt à l'Union économique et monétaire.

Les grands pays ont admis que les petits aient une influence réelle grâce au vote pondéré au Conseil des ministres et au mode de composition de la Cour de justice et de la Commission. De leur côté, les petits États membres ont accepté que les plus grands aient le dernier mot quand ils parviennent à s'entendre ou, tout au moins, quand la plupart d'entre eux aboutissent à une position commune.

Tous les États membres ont accepté, fût-ce de mauvaise grâce, que les préoccupations européennes ne relèvent plus de la politique étrangère mais des affaires intérieures. C'est pour cela que le Parlement européen a obtenu progressivement le droit de se prononcer sur des questions importantes.

Ces dernières années, l'UE est parvenue à équilibrer des intérêts et des considérations très différentes. Mais elle n'a pas encore trouvé la solution idéale. La plupart des États membres souhaitent encore des changements dans un sens ou dans l'autre. Le gouvernement britannique, par exemple, n'apprécie pas la délégation de pouvoir à la Cour européenne de justice, pas plus qu'il ne désire voir s'élargir le champ d'application du vote à la majorité. Les Français, pour leur part, veulent réduire les pouvoirs de la

Commission, tandis que les Allemands réclament une Union politique plus large, avec un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et une structure politique plus fédérale, ce qui accroîtrait l'influence de l'UE sur les politiques étrangère et fiscale.

Les petits États membres sont nombreux à souhaiter que les décisions de l'UE en matière d'économie et de politique étrangère lient les grands États. Ils sont également partisans de l'introduction de la monnaie unique et souhaitent des changements importants dans la conduite des affaires étrangères. Ils aimeraient en particulier remplacer le G7 par un G3 et substituer à la présence franco-britannique au Conseil de sécurité des Nations unies celle d'une représentation unique de l'Union européenne, tout comme d'ailleurs dans les relations avec les États-Unis.

Qu'advient-il de tous ces espoirs à la CIG? En sortira-t-il au moins quelque chose?

Assez paradoxalement, la notion d'Union européenne en sortira renforcée, pour l'évidente raison que l'UE ne peut être élargie sans consolider ses institutions. Et de toute manière, des changements s'imposent dans le mode de fonctionnement de ces institutions:

- le principe du vote à la majorité doit être étendu à d'autres domaines politiques;
- les compétences de la Commission doivent être renforcées pour assurer une mise en œuvre correcte et rapide des décisions du Conseil des ministres et du Parlement;
- le rôle du Parlement doit être consolidé de façon à ce que l'Union élargie puisse reposer sur les principes de la responsabilité démocratique;
- le processus de décision du Conseil des ministres doit être rendu plus transparent.

Tout ceci nous met évidemment face à un nouveau casse-tête. Si l'on élargit les compétences et les pouvoirs de l'Union européenne, il faudra revoir l'équilibre entre les institutions et la répartition des voix entre les États membres.

Il est clair que les petits pays voudront conserver leur proportion de suffrages au Conseil des ministres, puisqu'elle leur donne une influence nettement plus grande que ce à quoi ils auraient droit autrement. La Belgique et les Pays-Bas ont ensemble le même nombre de voix que l'Allemagne, par exemple; le Danemark, la Finlande et la Suède peuvent à eux trois contrebalancer le Royaume-Uni, et les voix réunies de l'Espagne et du Luxembourg suffisent à faire pendant à celles de l'Italie.

Cette renonciation de la part des grands pays d'une partie de leur pouvoir au profit des petits est essentiellement le résultat de l'après-guerre. C'est une portion du prix que l'Allemagne et l'Italie ont dû payer à leurs partenaires de moindre envergure pour se faire accepter au sein de la première Communauté à Six. Vu sous un angle positif, ce partage du pouvoir empêche les grandes puissances d'exercer une mainmise sur l'Union. Il a inculqué le sens du compromis aux grands États membres et a permis d'éviter les paralysies entre des coalitions de grands blocs.

La mission de la CIG sera précisément de préserver cet équilibre sans créer pour autant une nouvelle structure qui ne soit qu'une caricature de cet équilibre.

Or, inévitablement, l'élargissement déstabilisera l'équilibre entre les petits et les grands États. Actuellement, l'Union compte 15 États membres et 370 millions de citoyens. Les 12 candidats à l'adhésion ont une population totale de 110 millions d'habitants. Si l'on devait répartir les suffrages proportionnellement, les nouveaux États membres disposeraient de 45 voix au Conseil. Cela signifie qu'un accroissement du nombre de citoyens de moins de 25 % équivaldrait à une augmentation du pouvoir de vote de plus d'un tiers...

Ce système ne devrait pas représenter d'inconvénient pour les petits pays mais, du point de vue de l'Union européenne, il se révélerait extrêmement préoccupant. Tout d'abord, la généralisation du vote à la majorité

risque de conduire à des absurdités. Ainsi, Chypre, l'Estonie, le Luxembourg, Malte et la Slovénie disposeraient ensemble du même nombre de voix que l'Allemagne. Même si cette situation est peu plausible, elle n'en reste pas moins mathématiquement possible. L'opinion publique allemande pourrait-elle vraiment tolérer ce tableau? Et les Français? Et les Britanniques?

Ensuite, il y a fort à parier que les grands pays rechigneront davantage à céder des compétences à l'Union et qu'ils préféreront régler les problèmes au niveau intergouvernemental, où ils seront certains d'avoir le dernier mot. De même, les pays les plus petits et les plus pauvres sont susceptibles de se coaliser pour faire échec aux décisions communautaires.

Les questions budgétaires sont tranchées à la majorité qualifiée. L'approbation d'une ligne de dépenses nécessite deux tiers des voix plus une. Il n'est pas inimaginable qu'une coalition entre les pays méditerranéens et ceux de l'Europe centrale et orientale puisse diriger des sommes énormes des Fonds agricoles vers les Fonds structurels, par exemple, ou qu'ils bloquent le mécanisme de fixation des prix au Conseil de l'Agriculture.

De tels scénarios rendraient très difficile un relèvement du plafond des ressources propres de l'UE. Les États membres les plus riches se borneraient à rejeter les demandes de ressources supplémentaires et provoqueraient la mort subite de certaines politiques communautaires.

À la lumière de ces éventualités, les petits pays doivent à l'évidence accepter que la répartition des voix au Conseil des ministres reflète dans une certaine mesure les rapports de force en Europe. Les grands États ont de toute manière intérêt à accepter un système de vote plus sophistiqué. S'ils veulent constituer une minorité de blocage dans une Union de 15 à 27 membres, les quatre grands auront besoin de plusieurs alliés. Dans le même temps, il vaut mieux pour trois d'entre eux qu'ils ne réclament pas une trop grande proportionnalité, qui romprait l'équilibre entre eux et l'Allemagne, car si l'on appliquait la règle de la stricte proportionnalité, les 84 millions de citoyens allemands auraient évidemment bien plus de voix que les autres.

Tout ceci ne fait que renforcer la nécessité d'instaurer un juste équilibre entre les nombreux intérêts conflictuels qui surgissent dans la perspective de l'élargissement. Jusqu'à prescrit, la meilleure proposition semble être celle du système de la double majorité, c'est-à-dire que l'adoption d'une décision au Conseil devrait réunir deux tiers de voix représentant deux tiers des citoyens de l'Union. Cette proposition présente deux avantages. Le premier est qu'elle ne nécessitera pas la modification du quota de voix accordées aux États membres. Ensuite, elle permettra un meilleur partage des compétences entre le Conseil et le Parlement. Et il y en a même un troisième: les résultats des votes rendront entièrement justice aux principes démocratiques sur lesquels repose l'Union.

Le système de la double majorité entraînera-t-il une perte d'influence des petits États? Bien au contraire. Ils seront en position de force pour réclamer un renforcement des compétences de l'Union. En outre, celle-ci bénéficiera d'une plus grande légitimité démocratique et ses procédures de décision refléteront plus fidèlement les équilibres entre les influences formelles et les influences réelles.