

## Jean-Louis Bourlanges, Vers un nouvel équilibre entre petits et grands pays

**Légende:** Membre du Parlement européen et président de la section française du Mouvement européen, Jean-Louis Bourlanges explique dans cet article comment, au sein des institutions de l'Union européenne, le principe de l'égalité entre les citoyens complète et corrige le principe de l'égalité entre les États membres dans une recherche empirique d'équilibre entre petits et grands pays.

**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/jean\\_louis\\_bourlanges\\_vers\\_un\\_nouvel\\_equilibre\\_entre\\_petits\\_et\\_grands\\_pays-fr-6ecf33f7-4f09-4404-8400-c9763cd34b13.html](http://www.cvce.eu/obj/jean_louis_bourlanges_vers_un_nouvel_equilibre_entre_petits_et_grands_pays-fr-6ecf33f7-4f09-4404-8400-c9763cd34b13.html)

**Date de dernière mise à jour:** 24/10/2012

## Vers un nouvel équilibre entre petits et grands pays

JEAN-LOUIS BOURLANGES

Le pouvoir de chaque État membre au sein de l'Union européenne constituera un enjeu sensible, voire passionnel, de la Conférence intergouvernementale de 1996.

La méfiance grandissante entre les petits et les grands États s'explique d'une part par le fait que le système actuel de prise de décision dans l'UE a évolué avec les traités. Il n'est donc pas le fruit d'un consensus préalablement pensé et reconnu, comme aux États-Unis.

D'autre part, cet équilibre des pouvoirs est mouvant par nature, conséquence inéluctable des élargissements successifs de l'Union, qui se sont traduits par une stabilité relative du nombre des grands pays (avec une population supérieure à 30 millions d'habitants) et un accroissement continu des petits, voire des très petits pays.

Cette combinaison de phénomènes est anxiogène pour les grands, qui se sentent menacés par cet accroissement, et pour les petits, qui se demandent à quelle sauce les grands vont tenter de les manger pour redresser la situation à leur avantage.

Cette Revue est le lieu idéal pour s'interroger sur la nature des équilibres actuels entre ces États et sur les principes apparemment contradictoires de l'égalité entre États et entre citoyens.

Partant du postulat selon lequel les équilibres en vigueur ces vingt dernières années ont fonctionné de façon globalement satisfaisante, nous verrons également au prix de quelles transformations ils peuvent être transposés dans une Europe élargie, le paradoxe étant sans doute que la conservation suppose la réforme et que la préservation du statu quo ne va pas sans une certaine mobilité. Paraphrasant Clausewitz, on pourrait dire que "la réforme, c'est la continuation du statu quo par d'autres moyens".

L'Union européenne repose sur un équilibre empirique entre deux principes: l'égalité entre les États et l'égalité entre les citoyens. Le respect du premier est un des fondements de l'Union européenne et sous-tend l'ensemble de ses mécanismes décisionnels. Les décisions les plus importantes, à commencer par la révision des traités, sont prises à l'unanimité. Cette règle exerce un formidable nivellement et place les États dans une relation de stricte égalité. Dans le débat sur l'harmonisation fiscale par exemple, le Luxembourg a fait une démonstration éclatante, et à certains égards préoccupante, du pouvoir de blocage que confère la règle de l'unanimité, quelle que soit la taille des États.

Le principe de l'égalité entre les pays est, en outre, d'application stricte dans l'organisation de la présidence de l'Union, dans les nominations à un grand nombre de postes (la présidence de la Commission, les membres de la Cour de justice et de la Cour des comptes) ou encore dans l'exercice de droits essentiels, comme le pouvoir de saisine de la Cour de justice.

Poussé à l'extrême, le principe de l'égalité entre États risque cependant de conduire à l'absurdité totale. Une parfaite égalité de représentation entre les États au Parlement européen, par exemple, serait partout perçue comme une monstruosité.

De même, il serait absurde de prétendre imposer à chacun une cotisation forfaitaire identique au budget de l'Union ou une contribution, elle aussi identique, à une force armée commune.

L'absurdité ne serait pas moindre dans un système de décision à la majorité simple au Conseil des ministres, qui aboutirait, dans une Europe à trente, à donner autant de pouvoir à des États représentant 6 millions d'habitants qu'à des États qui en rassembleraient 295 millions!

Ces extrapolations délirantes démontrent que le principe d'égalité entre les États ne peut qu'être fortement tempéré.

Dans une organisation qui se veut démocratique, le seul pouvoir disposant d'une légitimité égale ou supérieure à celle des États est celui qui prend sa source au niveau du citoyen. La recherche de l'égalité entre les citoyens doit en permanence compléter et corriger le souci de l'égalité entre les États.

À l'extrême, ces deux principes se contredisent. L'égalité entre les citoyens postule le pouvoir du nombre et conforte la prétention des États les plus peuplés à ne pas subir la loi des autres. À l'inverse, le dogme de l'égalité entre les pays fait fi de la démographie et proclame le droit imprescriptible du Luxembourg (400 000 habitants) à faire constitutionnellement jeu égal avec l'Allemagne (80 millions).

Chacune de ces logiques porte en elle un modèle politique. Le principe de l'égalité entre les citoyens débouche sur l'État unitaire, individualiste et démocratique, tandis que celui de l'égalité entre les États débouche sur la confédération, alliance d'entités souveraines décidant à l'unanimité, le plus puissant ne pouvant l'emporter sur le plus faible.

La construction européenne ne se réduit à aucun de ces deux modèles et repose sur un souci d'équilibre entre les deux légitimités: celle des États qui conduit à l'inégalité des citoyens et celle des citoyens qui consacre l'inégalité des États.

Le système institutionnel communautaire illustre la quête de cet équilibre. Les décisions les plus importantes restent prises à l'unanimité mais le champ de la majorité qualifiée s'étend. Chaque État désigne un commissaire mais les plus grands en nomment deux. La répartition des sièges parlementaires entre les différents pays est liée à leur nombre d'habitants, mais de façon dégressive, ce qui garantit la surreprésentation des États faiblement peuplés. Au Conseil des ministres enfin, les majorités ne sont pas seulement qualifiées mais aussi pondérées par l'élément démographique, même si ce n'est que partiellement: deux cents fois plus peuplée que le Luxembourg, l'Allemagne n'a que cinq fois plus de voix que lui au Conseil...

Certains voudraient s'inspirer du système fédéral américain pour refaçonner la structure de l'Europe de demain. Or, il existe une différence fondamentale entre les deux. Aux États-Unis, l'égalité des citoyens s'exprime à la Chambre des représentants, tandis que celle des États trouve son expression au Sénat. Le rôle respectif de ces deux organes est donc clairement délimité. Au sein de l'Union européenne, l'équilibre entre les deux principes est fils de l'histoire plus que de la raison. C'est à l'intérieur de chaque institution - Conseil, Parlement, Commission - qu'un dosage empirique s'effectue.

La tentation est vive et permanent d'imiter en Europe la rationalité américaine et d'introduire un partage clair des fonctions légitimantes, par exemple en instaurant une stricte proportionnalité démographique dans l'attribution des sièges au Parlement et le principe "un État, une voix" au Conseil. Mais c'est une tentation dangereuse car les institutions communautaires, en particulier le Parlement et le Conseil, ne seront pas avant longtemps dans une relation de stricte égalité comme le Sénat et la Chambre des représentants américains.

L'inégalité des pouvoirs entre les institutions communautaires conduit donc à la préservation d'un système original et, pour tout dire, baroque, où le souci d'équilibre entre les deux principes égalitaires, États et citoyens, commande non seulement le jeu des institutions entre elles (les États au Conseil, les citoyens au Parlement) mais les pénètre séparément et s'impose à chacune d'elles.

L'équilibre qui en résulte est indéfinissable puisqu'il n'est que la somme d'équilibres particuliers à chaque institution; il est mouvant puisque que les compromis en leur sein sont tributaires du rapport entre grands, petits et moyens pays au moment de leur conclusion. Les équilibres originels conçus dans une Communauté où coexistaient Bénélux d'un côté, Allemagne, Italie et France de l'autre, sont bouleversés par des élargissements qui devraient porter l'Union à une trentaine d'États: six grands et vingt-quatre moyens ou petits.

Le processus d'élargissement de l'Union fait peser deux menaces sur les équilibres institutionnels: il accroît d'une part la surreprésentation au Conseil des ministres des États de moyenne et de petite taille, écornant de

plus en plus le principe de l'égalité entre les citoyens; il met en péril d'autre part l'efficacité du système institutionnel par la transposition mécanique des règles du jeu inventées pour une Europe restreinte.

Si l'objectif de la CIG est de maintenir un équilibre entre les deux principes d'égalité, il convient d'imaginer des réformes propres à stabiliser durablement le système: une redéfinition des règles de la majorité au sein du Conseil d'un côté, et, de l'autre, une dissociation accrue de la fonction de représentation des États et de la fonction exécutive et gestionnaire, ce qui exige une dose supplémentaire de supranationalité.

La modification des règles de la majorité pourrait revêtir trois formes distinctes.

- L'abandon de l'unanimité au profit de la règle de la majorité. En apparence défavorable aux petits États puisqu'il les priverait d'une égalité théorique avec les grands, ce changement servirait en vérité les intérêts de tous car il constitue la condition indispensable à un bon fonctionnement de l'Union.
- La mise en place, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), d'un processus de décision combinant le principe majoritaire à un droit de non-participation reconnu à la minorité. Un tel mécanisme est de nature à rassurer les États moyens ou petits qui regardent avec inquiétude les prétentions à l'influence internationale de certains grands.
- L'introduction de la règle de la double majorité au Conseil ou, pour être plus exact, de la règle de la majorité simple conditionnelle, selon laquelle une décision est prise par une majorité simple d'États sous réserve qu'ils rassemblent une majorité de citoyens de l'Union. Cette règle apporte un élément de sécurité permanent, en ce sens qu'elle exclut que l'accord unanime des grands États s'impose aux autres et, à l'inverse, qu'une décision puisse être imposée par une coalition d'États représentant une minorité de citoyens.

L'argument selon lequel cette réforme serait inutile car on ne saurait imaginer une coalition des petits contrer les grands n'est guère convaincant. Personne ne contestera que la transposition mécanique des pondérations actuelles dans une Europe à vingt-huit déséquilibrerait profondément le système en donnant plus de la moitié des voix au Conseil à des États représentant moins d'un quart des Européens.

S'il est absurde d'imaginer un affrontement bipolarisé entre grands et petits États, il est indiscutable que de telles distorsions affecteront constamment le processus décisionnel de l'Union et s'aggraveront au fil des élargissements. On en relèvera trois exemples:

- une sous-représentation relative des préoccupations d'ordre international mobilisant davantage les grands que les petits;
- un déplacement abusif du centre de gravité de l'Union de l'Ouest, localisation géographique des grands États, vers l'Est balkanisé;
- une sous-représentation des États contributeurs nets au budget communautaire, avec un risque sérieux de délégitimation du processus décisionnel de l'Union dans les opinions publiques, particulièrement en Allemagne.

L'élargissement requiert un partage clarifié de la fonction de représentation des États et de la fonction gestionnaire. À l'heure actuelle, la structure de chacune des institutions de l'Union participe d'une logique de représentation des États et d'une logique fonctionnelle de gestion commune. Nous en avons hérité des pères fondateurs de l'Europe, mais elle ne sera plus viable dans une Union à trente.

Le Conseil européen et le Conseil des ministres comptent un représentant par État, tandis que la Commission se compose d'un ou deux membres désignés par leur gouvernement. Si la lettre du traité proclame l'indépendance absolue de chaque commissaire par rapport à l'État qui l'a nommé, il est significatif que le débat sur le nombre de commissaires ait conduit les partisans du statu quo à affirmer le droit de chaque État à avoir "son représentant" à la Commission.

Les autres organes et institutions, tels que la Cour de justice, le Tribunal de première instance ou la Cour des comptes, sont aussi composés d'autant de membres qu'il existe d'États.

Il est évident que ce système est incompatible avec une Union de trente membres. La perspective de dilution que son maintien entraînerait a conduit certains grands États à imaginer des solutions aussi peu équitables que peu réalistes marginalisant les petits. Ainsi a-t-on pu concevoir que seuls les grands États désigneraient directement leurs commissaires, leurs juges à la Cour de justice et au Tribunal de première instance et leurs membres à la Cour des comptes, tandis que les petits États se regrouperaient au sein d'ensembles régionaux pour proposer des nominations communes. De même a-t-on caressé l'idée d'allonger le mandat de la présidence et d'en limiter l'accès aux cinq "grands". Ces suggestions sont à l'évidence inacceptables pour les États moyens ou petits et créent inutilement des tensions.

Pour sauvegarder l'essentiel - l'égalité entre les États et l'efficacité globale du système -, il n'est d'autre voie que de consentir à une dose supplémentaire de supranationalité et de rompre le cordon ombilical entre les États membres et les institutions communautaires, en confiant le pouvoir de nomination des mandataires siégeant dans ces organes soit à leur président, soit à un comité de sélection restreint.

S'agissant du problème hautement sensible du nombre de commissaires, rien n'interdirait d'en maintenir un par pays, à condition que sa nomination échappe à son gouvernement d'origine et que leur collègue puisse être hiérarchisé en une dizaine de membres à part entière et une vingtaine de commissaires adjoints. La répartition des portefeuilles entre eux devrait aussi être déterminée par le président de la Commission ou par le comité restreint et non plus par le Conseil des ministres.

Pour l'heure, bien peu sont prêts à sauter le pas. Cependant, le succès de l'élargissement et le développement d'institutions communes plus supranationales dans leur composition et mieux contrôlées par le Conseil dans leur action ont partie liée.

Pour sauvegarder le meilleur de l'expérience acquise - l'efficacité des mécanismes décisionnels et un équilibre satisfaisant entre égalité des citoyens et égalité des États -, il est indispensable d'entreprendre de sérieuses réformes. Faisons nôtre le mot que, dans son "Guépard", Lampedusa prête à Tancredi: "Il faut changer quelque chose pour que tout reste pareil".