

Le nouveau rapport des forces dans l'Union européenne

Bien plus que par le passé, l'élargissement de l'Union européenne de 15 à 25 modifie à plus d'un titre le rapport des forces. L'arrivée de 9 nouveaux membres moyens et petits a un impact direct sur la composition et le fonctionnement des institutions de l'Union, d'autant qu'elle les privilégie en fonction du principe fédératif. Aussi en s'ajoutant aux 10 anciens, les 19 membres de l'Union élargie ont-ils suscité des craintes des 6 grands en raison de leur pouvoir de blocage.

Par Dusan Sidjanski*

Au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, le premier face à face s'est manifesté sur le plan institutionnel à propos de la présidence permanente du Conseil européen préconisé par les grands Etats membres, la pondération des votes au Conseil des ministres ainsi qu'à propos de la composition et du rôle de la Commission européenne. Si à première vue cette confrontation a lieu entre grands et moins grands, la plupart des grands pays, pour des motifs différents, par ailleurs, sont favorables à une présidence à deux têtes de l'Union. Les clivages résultant des philosophies et approches différentes ainsi que des intérêts divergents passent à travers ces deux groupes de pays: on constate que la conception libre-échangiste et intergouvernementale, incarnée le plus souvent par la Grande-Bretagne, s'oppose à une ambition plus intégrationniste et communautaire représentée par l'Allemagne et, à quelques nuances près, par la France. En revanche, dans les nombreux domaines qui relèvent de la Communauté européenne, tels que la politique agricole, la politique économique et monétaire ou la politique régionale et l'action des fonds structurels, les combinaisons d'intérêts et de visions varient selon les enjeux et les priorités des Etats membres, indépendamment de leur taille. L'expérience nous enseigne qu'il n'existe pas de coalitions figées mais qu'au contraire elles se forment et refor-



Les coalitions se forment en fonction des enjeux. La photo montre les participants du sommet de Laeken 2001.

ment en fonction des intérêts des Etats membres et de leurs choix qui se reflètent au long du processus de décision basé, de plus en plus souvent, sur les propositions de la Commission.

Domination menaçante des Grands?

La problématique du rapport des forces est fort différente dans les domaines de la politique étrangère, de sécurité et de défense qui relèvent de la méthode intergouvernementale, marginalisant le rôle de la Commission et du Parlement européen. Dans ces politiques régaliennes particulièrement sen-

sibles, les Etats sont à la recherche de leur souveraineté perdue ou récemment recouvrée. Paradoxalement, c'est là où ils espèrent affirmer leurs identités souveraines que la domination des grands Etats s'annonce la plus menaçante, bien que dépendante de leur union ou désunion comme dans l'exemple de la guerre contre l'Irak. De fait, cette crise a provoqué un clivage entre les grands Etats membres: le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne d'un côté et de l'autre la France et l'Allemagne ainsi que des coalitions constituées autour de ces deux pôles opposés et quelques Etats restés neutres. Deux faits marquants ont été mis à nu en

cette occurrence: les uns et les autres ont agi au mépris des règles de délibération prévues par les traités de Maastricht et d'Amsterdam; cet affrontement hors cadre institutionnel a suscité l'émergence d'une immense vague d'opinion publique contre la guerre mettant en porte-à-faux les gouvernements interventionnistes. Si dans la configuration institutionnelle actuelle, le rapport des forces s'inscrit dans deux modèles de décision, l'un communautaire, l'autre intergouvernemental, la question se posera de façon différente au cas où la Constitution européenne adopterait la solution d'un seul centre de décision. Les trois enjeux, à savoir la présidence, la pondération des voix et la Commission illustrent le débat engagé sur la répartition du pouvoir dans l'Union.

Le contrepois de la Commission

La confrontation à propos de la présidence permanente du Conseil européen invoque pour les Etats moyens et petits la volonté de la plupart des grands de faire pencher la balance en faveur de l'intergouvernemental, c'est-à-dire à leur profit. Ces velléités peuvent être compensées par le renforcement du rôle de la Commission: élection de son président par le Parlement européen et prise de décision au Conseil européen à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Ainsi peut-on rétablir l'équilibre dynamique entre les institutions à participation des Etats membres et les institutions communautaires dont l'une porteuse de l'intérêt général européen et l'autre incarnant par son élection directe la légitimité démocratique.

L'indépendance et l'autorité de la Commission renforcées, jointes à son pouvoir de proposition généralisé, seront la meilleure garantie contre la domination des Grands dans un système équilibré. Ce n'est pas un hasard si les Etats moyens et petits, mais aussi l'Allemagne et plus récemment la France, demandent que la Commission soit renforcée car c'est elle qui a le rôle de définir l'intérêt général européen, de proposer des solutions objectives tout en étant la seule institution responsable devant le Parlement européen. Certains parmi les anciens et nouveaux membres souhaitent une Commission composée de 25 membres, un par Etat. Le doute surgit à propos de l'efficacité d'une telle Commission dont les

membres sont souvent perçus comme représentants des Etats. N'est-ce pas affaiblir ainsi une institution indépendante que l'on veut forte?

La pondération des voix privilégie les Petits

Dans la mesure où la codécision Conseil-Parlement se généralise, les votes dans ces deux institutions deviennent d'autant plus importants que le nombre accru des Etats rend le consensus plus difficile. En principe, la pondération des voix au sein du Parlement européen comme au Conseil des ministres penche en faveur des Etats moyens et petits. Certes, en raison du poids démographique des Grands, ceux-ci disposent de 431 députés européens en regard des 258. Cependant, l'hypothèse des blocs de Grands face aux Moyens et Petits ne résiste pas à la réalité. En effet, les majorités au Parlement européen se forment en fonction des groupes politiques et non pas selon les appartenances nationales. Quant au Conseil européen ou au Conseil, la Convention s'oriente vers une solution simple: la majorité qualifiée se définit comme réunissant la majorité des Etats membres, représentant au moins les trois cinquièmes de la population de l'Union. De surcroît, les nouveaux membres sont loin de constituer un groupe uni comme l'indique la disparité de leurs poids démographiques et économiques et de leurs niveaux de développement. D'autres lignes de partage se dessineront à propos des choix entre le libre-échange et l'intégration, entre la méthode communautaire et la coopération intergouvernementale, entre une Europe européenne ou atlantiste.

Néanmoins, l'ensemble des membres anciens et nouveaux paraissent animés de la volonté de bâtir une Union solidaire et prospère, assurant une paix durable et la sécurité à long terme dans le respect de la démocratie et de la diversité. De surcroît, l'expérience suisse est là pour témoigner de la possibilité de préserver les Moyens et Petits au sein de l'Union européenne élargie.

* Professeur émérite de l'Université de Genève, président du Centre européen de la culture (fondé par Denis de Rougemont en 1951).

Bruits de couloir

■ **Convocation à Bruxelles:** Le Parlement européen a son siège principal à Strasbourg et un siège secondaire à Bruxelles. La France critique depuis longtemps que les parlementaires siègent plus souvent à Bruxelles, contrairement à ce qui a été convenu. Or, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin vient, pour la quatrième fois déjà, d'annuler une invitation à s'adresser au Parlement de l'UE à Strasbourg. Irritation au Bureau du Parlement: «La prochaine fois, il ne nous reste qu'à le convoquer à Bruxelles».

■ **Dalāi Lamy:** le Français Pascal Lamy, membre de la Commission de l'UE en charge du commerce extérieur, a un faible pour le mode de vie asiatique. Cet ascète au crâne rasé, qui parle avec enthousiasme de ses visites aux temples d'Asie, dégage de plus en plus une aura de moine – ce qui lui vaut le surnom «Dalāi Lamy». On s'attend à le voir venir au bureau en surplis orange.

■ **Un ministre en négligé:** Au cours d'un séminaire des ministres des affaires extérieures de l'UE en Grèce, Jack Straw, chef du Foreign Office, était attendu d'urgence pour une interview convenue avec la BBC. Hélas, une tasse de café venait de tacher sa chemise. Il eut la présence d'esprit de couvrir sa mésaventure par un pullover. Après tout, l'interview avait été annoncée comme «informelle».

■ **Valse des chaises au plaisir des dames:** Lord Robertson, secrétaire général de l'OTAN, divisée sur la crise irakienne, se retire à la fin de l'année, et la valse des chaises sur la succession est engagée à Bruxelles. Le/la successeur ne peut venir ni de Grande-Bretagne (qui a eu son tour), ni de France (qui ne fait pas partie du commandement militaire), ni d'un Etat qui s'est trop clairement exprimé pour (Pologne) ou contre (Allemagne) la guerre en Irak. Avec une fréquence qui frappe on cite le nom d'une femme: Kristin Krohn Devold, ministre norvégienne de la défense.