

L'UNION EUROPÉENNE CONTRÔLÉE PAR LA TURQUIE ET L'ALLEMAGNE ?

L'adhésion de la Turquie dans le cadre du Traité de Nice paralyserait l'Union européenne mais si elle avait lieu dans le cadre de la Constitution elle aurait pour conséquence une suprématie politique de la Turquie et de l'Allemagne au détriment des autres nations. C'est la conclusion nette et attendue d'une étude de sciences politiques que viennent de publier Richard Baldwin et Mika Widgrén du Centre d'études politiques européen. Les deux chercheurs ont utilisé des méthodes statistiques pour mesurer l'impact de l'adhésion de la Turquie sur la capacité de l'Union Européenne à prendre des décisions et sur le partage du pouvoir dans l'Union européenne. Cette étude se place dans deux contextes différents : si l'adhésion de la Turquie se fait dans le cadre des règles de vote au Conseil fixées par le Traité de Nice et dans celui des règles fixées par la Constitution européenne. Extrait.

L'impact de l'adhésion de la Turquie sur le système de vote de l'Union européenne.

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES *CEPS POLICY BRIEF N°62/FEVRIER 2005*

Richard Baldwin est membre du "Graduate Institute of International Studies" de Genève et du CEPS à Londres (Baldwin@hei.unige.ch).

Mika Widgrén travaille à la "Turku School of Economics", Turku, Finland and et avec le CEPR de Londres. (mika.widgren@tukkk.fi).

Traduit de l'anglais.

Cette étude a pour objectif d'évaluer l'impact d'une éventuelle adhésion de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Turquie et de la Croatie à l'Europe des 25. Elle se concentre sur la capacité de l'UE à agir et la répartition du pouvoir parmi les Etats membres. L'élargissement n'aura pas un grand impact sur la capacité de l'Union à agir dès lors que la Constitution européenne et ses règles de votes seront mises en oeuvre. Si ce traité constitutionnel était rejeté, l'élargissement pourrait alors paralyser le système de prise de décision. Les projections portant sur l'adhésion de la Turquie démontrent qu'elle aurait un impact important sur la répartition du pouvoir entre les Etats membres. Sous le régime de la Constitution européenne, la Turquie serait considérablement plus puissante que la France, que l'Italie et le Royaume-Uni alors que sous celui du traité de Nice, les changements dans cette répartition seraient mineurs parmi les Etats membres de plus de 50 Millions d'habitants. Cette nouvelle répartition des pouvoirs pourrait réduire l'acceptabilité du traité Constitutionnel ou de l'adhésion de la Turquie (voire des deux).

INTRODUCTION

Le traité de Nice de 2001 et le Traité Constitutionnel de 2004 ont radicalement transformé les règles régissant les votes au Conseil des Ministres. Le consensus politique autour du Traité Constitutionnel a été obtenu lors du sommet de Bruxelles en juin 2004. Peu de temps après, en novembre 2004, les règles contenues dans le Traité de Nice sont entrées en vigueur. Les changements contenus dans le Traité Constitutionnels ont été repoussés de cinq ans, à condition, bien entendu qu'il soit ratifié par les 25 Etats membres. Le prochain élargissement a été prévu pour 2007, lorsque la Bulgarie et la Roumanie rejoindront l'Union. Cependant, ils adhéreront au système de Nice,

alors que les élargissements suivants se feront sous celui de la Constitution. Dans cette étude, nous voulons évaluer l'impact de l'adhésion de la Turquie sur le système des votes au Conseil. Notre analyse porte particulièrement sur l'efficacité du système de prise de décision et sur la répartition du pouvoir au sein de l'instance décisionnelle principale de l'Union européenne, le Conseil des Ministres. Nous comparons les deux systèmes de votes possibles, celui prévu par le Traité de Nice et mis en oeuvre pour les 10 nouveaux Etats membres ayant adhéré en 2004, et celui établi par le Traité Constitutionnel.

Le Traité Constitutionnel établit explicitement deux cadres distincts en ce qui concerne la procédure de vote du Conseil des Ministres et reconnaît implicitement les système actuel, établi par les Traités d'Adhésion (article 24), décrit ci-dessous.

Jusqu'au 31 octobre 2004

Les règles préalables au Traité de Nice étaient d'application, c'est à dire que les décisions étaient prises à la majorité qualifiée avec un seuil de 71%. Le nombre total de voix au Conseil n'avaient pas été modifié en ce qui concerne les 15 Etats membres et les voix attribuées au 10 nouveaux venus ont été déterminées par extrapolation et insérées dans les traités d'adhésion.

Du 1er novembre 2004 au 31 octobre 2009

Les règles définies par le traité de Nice sont d'application (comme prévu dans le projet de décisions du Conseil sur la mise en oeuvre de l'Article I-24). Les règles de Nice maintiennent le cadre de base du vote à la majorité qualifiée, mais sont ajoutés deux critères supplémentaires concernant le nombre de votants en faveur d'une proposition et de la population qu'ils représentent. Plus spécifiquement; le seuil de vote est de 72,2% des voix au conseil (232 des 321 voix), le seuil en terme de membres est de 50% des Etats membres, et le seuil de population est de 62% de la

population totale de l'Union européenne.

A partir du 1er novembre 2009

Les règles fixées par le Traité Constitutionnel seront d'application, la pondération du vote sera en vigueur ainsi que le système de double majorité. Une coalition, pour l'emporter devra rassembler au moins 55% des Etats membres et 65% de la population. Un compromis de dernière minute lors du Conseil de Bruxelles a introduit la nécessité pour une coalition de compter au moins 15 membres pour faire adopter une proposition.

Toutefois cette disposition n'a aucun poids puisque 15 membres sur 25 représente 60%, ce qui est d'avantage que 55%, mais lorsque ces dispositions prendront effet, l'UE aura 27 membres, et 55% de 25 est égal à 15 membres (la Bulgarie et la Roumanie devraient adhérer en 2007). La règle des 15 membres sera inutile lorsqu'elle pourra entrer en vigueur. L'adhésion de la Turquie et de la Croatie se réalisera, de toute façon après cette date. Pour entrer en vigueur, le Traité Constitutionnel doit être ratifié par tous les Etats membres.

La solution de replis serait le Traité de Nice qui permet d'intégrer la Turquie et la Croatie dans le système de vote qu'il comporte. C'est pourquoi, dans les paragraphes suivants, nous nous proposons d'évaluer ces deux systèmes (EU-25 et EU-29) et spécifiquement de comparer l'impact de l'adhésion de la Turquie sur les pays de l'UE à 25, pays qui devront ratifier la Constitution.

Outils d'évaluation

La "capacité d'action" et "l'efficacité du processus de décision" sont des concepts délicats. Il existe toutefois un outil quantitatif en terme de théorie des votes qui permet des résultats précis. La théorie des "probabilités d'adoption" permet d'évaluer les chances d'adoption par le Conseil d'une disposition choisie au hasard (au hasard, dans le sens où chaque Etat membre serait également porté à voter pour ou contre cette disposition). La meilleure explication de ce modèle est une description de son fonctionnement.

Tout d'abord, l'ordinateur calcule toutes les possibilités de coalitions entre les Etats membres, c'est à dire toutes les combinaisons possibles permettant l'adoption ou le rejet d'une proposition (il en existe 134 millions dans un Europe à 27). L'ordinateur détermine ensuite quelles sont les coalitions gagnantes dans le cadre des

dispositions du Traité de Nice. Ceci est réalisé en utilisant le poids actuel de chaque Etat membre selon les trois critères (voix, membres et population) et des trois seuils. La probabilité d'adoption nous précise quelles sont les coalitions qui pourraient être gagnantes.

Cet outil est appelé "probabilité d'adoption" parce qu'elle précise la probabilité pour une proposition indéterminée de rassembler une coalition gagnante, en supposant que toutes les coalitions soient également possibles).

Même s'il faut reconnaître qu'il s'agit d'une méthode "brute", elle a le mérite d'être objective, précise et ses forces et faiblesses connues. Mais si la probabilité exacte d'adoption n'est pas significative (la

Commission ne propose pas de texte au hasard), le tableau 1 montre que le Traité de Nice échoue sur le terrain de l'efficacité puisqu'il n'apporte qu'un degré d'efficacité qui est de très loin inférieur à celui qu'il permet à 15. En réalité, la réforme de Nice n'a fait qu'aggraver les choses.

Admettre 12 nouveaux membres sans aucune réforme réduirait la probabilité d'adoption à un tiers de son niveau actuel, déjà très bas, à 2,5%. Appliqué au Traité de Nice, ce chiffre tombe encore plus bas à 2,1%. Nous pouvons noter que la cause principale de cet abaissement de l'efficacité est liée au seuil élevé des règles de Nice pour les votes au Conseil.

Il existe un second instrument, plus brut, mais plus transparent, pour mesurer l'efficacité et qui confirme ces premiers résultats. Il s'agit de l'analyse des minorités de blocage. Comme dans le cas de la capacité à agir, il n'y a pas d'instrument de mesure parfait, mais des instruments imparfaits sont utiles pour l'étude d'un objet aussi complexe que les procédures de vote.

Les mesures que nous utilisons sont appelées Index Normalisé Banzhaf (NBI) et l'index Shapley-Shubik (SSI). En clair, ils produisent une estimation de la probabilité qu'une nation puisse briser une coalition gagnante sur un sujet déterminé au hasard.

Cependant, le NBI et le SSI nous disent quelle sera l'influence d'un pays sur un sujet choisit dans ces conditions. Plus précisément, le NBI part du principe que toutes les coalitions possibles a la même probabilité de se produire et ainsi les probabilités qu'une coalition voit gagnante sont aussi égale. La mesure du pouvoir se fait simplement en comptant le nombre de fois où un pays se trouve en mesure de bloquer une décision. Pour en déduire une mesure relative du pouvoir, ce chiffre est alors divisé par le nombre total de résultats.

Bien entendu, dans sur un sujet donné, différents pays peuvent être beaucoup plus ou beaucoup moins puissants, en particulier s'ils font partis d'un groupe de pays partageant les mêmes idées, mais le NBI a récemment prouvé qu'il était pertinent, surtout parce qu'il constitue un instrument impartial d'évaluation et de création de règles de votes.

Pour rendre notre approche du pouvoir politique plus transparent, illustrons maintenant comment il fonctionne avec l'exemple suivant :

Considérons un corps délibérant simple composé de trois personnes, comme le Conseil des Ministres, et

étiquetons en les votants A, B et C. Supposons que A dispose de quatre voix, que B en ait deux et que C en ait une. Le nombre total de voix est alors de 7. Supposons également que 5 voix soient nécessaires à l'adoption d'une proposition. Nous aurons alors trois coalitions gagnantes possibles, AB, AC et ABC au sein desquelles les acteurs ont la possibilité de bloquer une décision sont soulignés. Nous constatons que A dispose de 3 possibilités de blocage, B en a deux et C une seule. Le nombre de possibilité de blocage est de 6, ce qui signifie que le NBI de A est d'un demi, alors que ceux de B et de C sont respectivement de 1/3 et de 1/6ème. Le SSI cherche à mesurer une autre forme de vote. Il suppose que les votants ont différentes tendances à accepter ou rejeter une proposition. Supposons que ces tendances puissent être exprimées sur une droite ayant à chaque extrémité des options opposées, par exemple plus de dépense de l'Union ou une réduction de son budget.

Par exemple, lorsque la question porte sur le soutien aux agriculteurs de montagne, il est probable que A est le plus réticent à l'accroissement des dépenses, puis B, laissant C occuper la place du plus favorable à cette proposition. Un autre jour, la décision portera sur l'inclusion de la viande de rène dans les mécanismes de soutien aux prix prévus par la PAC. Alors nous aurons certainement une toute autre déclinaison des ordres de préférence. En général, 'après avoir étudié un nombre suffisant de cas, on peut conclure que les différents ordres possibles sont également probables. Notre exemple numérique donne le résultat suivant, avec six ordres suivants : ABC, ACB, BAC, BCA, CAB, CBA., où les votes déterminants sont soulignés. Un votant disposant de ce pouvoir l'exerce car il a la capacité de bloquer une coalition gagnante. Dans le premier ordre ABC, B peut le faire en bloquant la coalition de A et B. Le votant A est plus favorable à l'accroissement des dépenses que B. Alors A ne dispose pas d'un vote de blocage. Si A voulait bloquer une coalition AB en votant contre ces dépenses, le votant B l'aurait précédé puisqu'il est moins favorable à ces dépenses. Dans cet exemple, le votant A dispose de quatre positions pivot. En terme relatifs, nous pouvons déduire une répartition du pouvoir en 2/3 pour A et 1/6 pour B et C..

Si le SSI est un instrument significatif de mesure du pouvoir et si les stratégies de pouvoir sont un élément déterminent pour le budget de l'Union, ces mesures devraient représenter les parts respectives du budget des trois acteurs. Il est clair que ces mesures de pouvoir ne fournissent pas une description détaillée des procédures de vote.

L'impact de la Turquie

Conséquences sur la capacité de l'Union européenne à agir

L'adhésion de la Turquie n'aurait que des conséquences modérées, d'après le calcul des probabilités d'adoption comme le montre le diagramme 1 (Fig.1). Il n'est en effet pas surprenant que le passage de 27 à 29 membres ne change pas beaucoup les choses. Bien que la Croatie augmente le nombre des petites nations membres de l'Union, l'importante population turque n'implique que peu de régression dans l'efficacité de la prise de décision. (L'efficacité, sinon la légitimité, tends à être plus forte lorsqu'une large partie du pouvoir est entre les mains d'un petit nombre de nations).

Les seuils de vote qui sont utilisés dans ces calculs sont des extrapolations des seuils définis par Nice et les Traités d'Adhésion de 2004. Dans une Union à 29, il s'agit de 276 voix sur un total de 381, plus les deux autres critères habituels : au moins 15 Etats membres et 62% de la population sont nécessaires à l'adoption d'une proposition. Dans une Union à 27, il s'agit de 250 voix sur 345 et 14 Etats membres et 62% de la population.

Comme d'habitude, les règles de vote de Nice - qui sont foncièrement inapplicables dans une Europe à 27 - le

sont encore d'avantage dans une Europe à 29.

Mais il n'en va pas de même dans le cas de où les règles de vote du Traité Constitutionnel sont en vigueur. La probabilité d'adoption d'un texte remonte au niveau de celle qui existait dans l'Europe des 12 et même plus haut. De manière surprenante, dans le cadre des règles de la Constitution, la capacité de l'Union à agir s'améliore lorsque le nombre de ses membres s'étend de 25 à 27 ou 29. On peut néanmoins constater un léger fléchissement de 12,9 à 12,2% en passant de 27 à 29 membres.

En conclusion, les calculs de probabilité d'adoption démontrent que l'entrée de la Turquie ne détériore pas la capacité de l'Union à agir. Dans le cadre des dispositions du Traité, les effets de l'adhésion de la Croatie et de la Turquie sont significativement plus faibles - 1 point de moins - que dans le cas d'une adhésion de la Turquie sans la Croatie.

Ce qui aura le plus d'impact sur la capacité de l'Union à agir, c'est le passage des règles de Nice à celles du Traité Constitutionnel.

Impact de l'adhésion de la Turquie sur la répartition des pouvoirs.

Il y a également d'importantes différences dans l'évaluation du pouvoir entre les règles du traité constitutionnel et celles du traité de Nice. La figure 2 montre les différences entre les règles des deux traités en terme de SSI et NBI dans l'UE à 25. La figure 3 présente les chiffres respectifs dans le cadre de l'UE à 29.

Figure 2 : Montre que dans la perspective de l'entrée de la Turquie, et si la comparaison se base sur le SSI, le traité constitutionnel favorise les quatre plus grandes nations et les six plus petites. Cependant, si on se base sur le NBI, la conclusion est quelque peu différente : l'Allemagne et la Slovaquie, et les pays plus petits seraient plus avantagés par les règles du traité constitutionnel, comparé à celles du traité de Nice. On note que ce résultat diffère de ce que l'on avait obtenu dans Baldwin et Widgrèn (2004b) pour l'UE à 27, où le NBI montrait exactement le même -que le SSI ici.

Après l'intégration de la Turquie, les nations les plus importantes seraient plus avantagées par le traité

constitutionnel que dans l'UE à 25. Et cela se traduit au niveau des deux indices de pouvoir.

Pour les plus petits pays, l'effet est ambigu : Le NBI montre des gains d'influence pour la Lituanie et les autres nations plus petites alors que l'indice SSI montre une légère perte d'influence. Dans tous les cas, les deux indices montrent des résultats clairs.

Le graphique 4, effectue une comparaison explicite des règles du traité constitutionnel et de celles du traité de Nice. Le graphique montre les valeurs de l'indice NBI en fonction des règles des deux traités. Le message est très clair. Les pays qui seraient le plus avantagés par le traité constitutionnel sont les deux plus grands, à savoir l'Allemagne et la Turquie. Les plus grands perdants seraient l'Espagne et la Pologne, ainsi que tous les pays de taille moyenne, de la Hollande à l'Autriche. Cela devrait affecter l'attitude de ces pays face à la ratification de la constitution ou de la candidature de la Turquie.

Impact de l'élargissement sur l'influence des pays de l'UE-25.

Les graphiques 5 et 6 évaluent l'impact de l'élargissement, et le passage de 25 à 29 membres au sein de l'UE par rapport à deux indices. Avec les règles du traité de Nice, la perte de pouvoir des pays est proportionnelle à leur taille. L'Allemagne, le pays le plus important, est le plus perdant, comparé aux pays plus petits. Les pertes relatives sont sur la même échelle. Ceci reflète le fait que dans un vote pondéré, l'indice d'influence tend à converger vers le poids de chaque vote si le nombre de votant augmente et si les poids des différents votes varient peu.

Le Graphique 6 donne des résultats encore plus

intéressants. Lorsque l'on utilise l'indice NBI, le passage d'une Europe à 25 à une Europe à 29 avantage la France et la Grande-Bretagne. Les pertes de pouvoirs des autres pays importants sont très faibles (la Hollande et les autres grandes nations). Pour les pays plus petits tels que la Roumanie les pertes de pouvoir augmentent progressivement jusqu'aux plus petits pays. L'indice SSI, donne une image quelque peu différente. Les exceptions les plus flagrantes concernent les pays les plus importants, et plus particulièrement l'Allemagne. La perte de pouvoir de la Hollande, elle, reste peu importante.

Conclusions.

Cet article a tenté d'analyser l'impact de la décision de passer de 25 à 29 membres au sein de l'UE avec les nouvelles candidatures de la Turquie, la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie. Nous nous sommes attachés à mesurer la capacité d'agir de l'Union - La probabilité d'adoption d'une proposition en Conseil des Ministres- et la distribution des pouvoirs de vote entre les différents Etats membres.

Concernant la capacité de décision, l'élargissement n'aura qu'un faible impact, pour autant que les règles du traité constitutionnel seront appliquées, tout particulièrement dans le cas de l'entrée de la Turquie. La conclusion serait quelque peu différente si la constitution était rejetée et que les règles du traité de Nice la remplacent. Sous les règles de vote du traité de Nice, le passage de 25 à 29 membres risquerait de réduire le pouvoir de décision des pays membres de l'UE 25. L'élargissement ne peut donc bien fonctionner avec les règles du traité de Nice. En cas de rejet de la constitution, une réforme des règles de vote de ce dernier s'impose donc avant un potentiel élargissement.

L'impact de l'élargissement dépend donc de la nature des règles et de la façon dont elles seraient appliquées. Avec le traité constitutionnel, l'élargissement provoque une perte de pouvoir de vote de tous les membres, excepté l'Allemagne. Avec le traité de Nice, la perte de pouvoir est inversement proportionnelle à la taille du pays. Dans tous les cas, tous les pays membres devront concéder de perdre du pouvoir de décision.

Concernant le pouvoir, l'accession de la Turquie aura un impact significatif. Que ce soit sous la Constitution ou le traité de Nice, la Turquie serait le deuxième pays le plus puissant de l'Europe à 29. Avec la Constitution, la Turquie serait plus puissante que la France, L'Italie et la Grande-Bretagne, cependant, avec le traité de Nice, la différence avec ces pays, ayant une population de plus de 50 millions d'habitants serait moindre. Ce point, influencera le choix l'acceptation ou non de la Turquie ou de la constitution, ou les deux.

Mercredi 16 Février 2005