

Constitution européenne : redistribution du pouvoir des États au Conseil de l'UE

Frédéric Bobay^(*)

À partir d'une méthode de la théorie de jeux, cet article analyse l'impact des dispositions de la Constitution européenne sur les capacités d'influence des États membres au Conseil de l'Union européenne (avec et sans hypothèse d'adhésion de la Turquie). Par rapport aux systèmes de vote précédents, le principal effet de la Constitution est d'accroître significativement l'influence de l'État membre le plus grand (Allemagne ou Turquie), ainsi que des plus petits (Malte, Luxembourg, Chypre, Estonie, Lettonie, Slovaquie...). Cette redistribution du pouvoir trouve sa contrepartie dans les États de taille moyenne (Hongrie, Belgique, Portugal, République tchèque, Grèce, Pays-Bas...). L'Espagne et la Pologne enregistrent une perte d'influence notable, compte tenu du niveau élevé obtenu par ces pays dans le système de Nice. Concernant la France, l'effet de la Constitution par rapport à Nice est neutre à court terme. Dans le cas d'une adhésion de la Turquie, cet effet devient significativement négatif à long terme.

(*) Direction de la Prévision et de l'Analyse Économique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
E-mail : frederic.bobay@dp.finances.gouv.fr

L'auteur remercie les rapporteurs d'*Économie et Prévision* et les autres personnes qui ont permis d'améliorer cet article grâce à leur lecture critique et à leurs suggestions. Aucune institution n'est engagée par les analyses de cette étude qui ne sont attribuables qu'à son auteur.

Le 18 juin 2004, les Chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont conclu un accord sur la Constitution européenne. Outre de nombreuses évolutions marquantes, l'un des points majeurs de cet accord est la réforme du processus de prise de décision de l'Union et tout particulièrement les modalités du système de vote au sein du Conseil où sont représentés les États membres.

Le présent article a pour objet d'identifier les implications du projet de Constitution sur le pouvoir relatif des États membres au sein du Conseil, dans l'hypothèse de ratification du traité.

Dans une première partie est développée la méthode utilisée pour mesurer le pouvoir des États membres au Conseil de l'UE, une seconde partie détaille les effets de la Constitution sur la redistribution des pouvoirs entre les États membres à court et à long terme et, enfin, une troisième partie présente les autres caractéristiques du système de vote de la Constitution.

Mesurer le pouvoir des États

Le cadre méthodologique de la mesure du pouvoir des États au Conseil

Sur le plan méthodologique, l'analyse repose sur le cadre conceptuel de la théorie des jeux (coopératifs) et plus précisément sur les développements relatifs aux indices de pouvoir.

À partir d'un ensemble de travaux précurseurs importants dans ce domaine (Penrose, 1946 ; Shapley et Shubik, 1954 ; Banzhaf, 1965 ; Coleman, 1971), un corpus théorique très riche a été élaboré, en lien avec les développements de la théorie de jeux et des modèles politiques (par exemple, Brams *et alii*, 1982 ; Owen, 1995 ; Felsenthal et Machover, 1998).

La question de la mesure du pouvoir concerne toute instance de décision collective, au sein de laquelle des décisions sont prises sur la base d'un vote, chaque participant (État) pouvant voter *oui* ou *non*⁽¹⁾. Le pouvoir d'un participant se définit comme sa capacité à contrôler *a priori* le résultat des votes. À partir de ce cadre théorique (*simple voting game*), il s'agit de mesurer le pouvoir *a priori* des États, lequel résulte de l'effet des règles de vote sur la structuration des coalitions gagnantes⁽²⁾.

L'indice de Banzhaf (Banzhaf, 1965) est ici utilisé comme méthode de mesure du pouvoir relatif des États au Conseil. Le pouvoir d'un État *a* est, pour un cadre institutionnel donné, la probabilité que *a* soit dans une position lui permettant de déterminer le résultat de la décision. Plus précisément, le pouvoir d'un État correspond à sa probabilité d'être pivot pour les décisions, c'est-à-dire sa capacité de faire

basculer les coalitions perdantes en coalitions gagnantes.

L'indice de Banzhaf correspond à :

$$\beta_a [W] =_{\text{def}} \frac{\eta_a [W]}{\sum_{x \in N} \eta_x [W]}$$

Où pour tout État *a*, $\eta_a [W]$ est le nombre de coalitions *W* dans lesquelles *a* est pivot. L'indice de Banzhaf est ce nombre $\eta_a [W]$ rapporté au total de toutes les coalitions pour lesquelles n'importe quel État est pivot. L'indice de Banzhaf est ainsi toujours compris entre 0 et 1⁽³⁾.

À titre d'illustration, dans le système de vote initial au Conseil de la Communauté économique européenne, en 1958, les droits de vote attribués étaient, respectivement, de 4 droits de vote pour la France, l'Allemagne et l'Italie, 2 pour la Belgique et les Pays-Bas et 1 pour le Luxembourg. Sur la base de ces pondérations, le Conseil adopte une décision quand les États qui votent *oui* représentent des droits de vote cumulés atteignant au moins 12. Ce système de vote est noté {12 ; 4, 4, 4, 2, 2, 1}. Dans ce cadre, sur l'ensemble des coalitions gagnantes possibles, chaque grand pays est 10 fois pivot, chaque État moyen 6 fois et le Luxembourg aucune fois, soit un total de 42 cas de pivot. Pour chacun de ces pays, la valeur de l'indice de Banzhaf correspond aux ratios 10/42, 6/42 et 0/42 (soit 23,8% 14,3% et 0%) respectivement.

Les implications pour les États membres de la règle de vote de la Constitution peuvent ainsi être identifiées. La présentation ci-après de ces résultats s'inscrit dans le prolongement d'un article précédent (Bobay, 2001) portant sur les effets de la règle de vote du traité de Nice, selon la même approche méthodologique.

Application au système de vote de la Constitution

Afin d'appliquer les mesures de pouvoir des États membres à partir de l'indice de Banzhaf, il convient de préciser les modalités de vote prévues par la Constitution.

Le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, résultat de l'accord inter-gouvernemental du 18 juin 2004, prévoit comme principales modalités de prises de décision au sein du Conseil les arrangements suivants (Conférence des représentants des gouvernements des États membres, 2004b) :

Article I-25 : Définition de la majorité qualifiée au sein du Conseil européen et du Conseil

1. La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et

représentant des États membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union.

Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Cette règle de vote est le résultat d'un aménagement de celle proposée dans le projet de Constitution présenté par la Convention européenne, dans lequel (article 24) la majorité qualifiée était définie comme "réunissant la majorité des États membres,

représentant au moins les trois cinquièmes de la population de l'Union" (Convention européenne, 2003).

La règle de vote qui fait l'objet de la présente analyse (article I-25, paragraphe 1), est celle valant à titre général pour les décisions du Conseil de l'Union européenne⁽⁴⁾ et concerne les décisions à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. D'autres règles de vote sont également prévues dans l'accord relatif à la Constitution, mais ne sont pas étudiées ici du fait de leur usage limité⁽⁵⁾.

Encadré 1 : comparaison des trois systèmes de vote au Conseil

Le tableau ci-après décrit les trois systèmes de vote, en présentant la valeur des droits de vote comptant pour chaque État membre. Il s'agit d'une application des régimes de vote au cas de l'UE élargie à 27 États membres, avec les projections de population pour 2010.

Dans ces systèmes de vote, le processus de prise de décision est le suivant : pour qu'une décision soit approuvée, il faut que se forme une coalition gagnante, c'est-à-dire que le total des droits de vote des États membres votant *oui* soit supérieur aux seuils indiqués.

Ainsi, par exemple, dans le système Historique, les 4 plus grands États membres (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie) ne représentent ensemble que 40 droits de vote et ne constituent pas une coalition gagnante. Par contre, les 14 plus grands États membres (soit les pays allant de l'Allemagne à la Suède) constituent une coalition gagnante car leurs droits de vote cumulés atteignant 96 sont supérieurs au seuil fixé à 95.

On distingue trois critères de vote : les votes pondérés (noté *V*), la population (*P*) et le nombre des États (*N*). Tandis que le système Historique ne dispose que du critère *V*, la Constitution utilise une combinaison de *P* et *N*. Dans ce cas, pour qu'une coalition donnée d'États membres soit gagnante, il faut que le total cumulé de leur vote atteigne le seuil de chacun des critères. Ainsi, par exemple, si la valeur cumulée pour le critère *P* est supérieure au seuil de 650, mais celle pour *N* n'atteint pas 15, le projet de décision n'est pas approuvé.

Dans le cas du système de Nice, les trois critères *V*, *P* et *N* sont conjointement prévus (seuils fixés à 14 pour *N* et à 620 pour *P*). Toutefois, il est démontré que quand le critère *V* est rempli, les critères *P* et *N* le sont aussi, dans quasiment tous les cas (Bobay, 2001 ; Felsenthal et Machover, 2001). Donc, le critère *V* est ici le seul critère effectif de décision et il est suffisant pour caractériser le système de vote de Nice ici et dans la suite de l'article.

Pour le critère *P*, les projections de population de l'ONU sont utilisées comme hypothèses. Celles-ci sont présentées en annexe, de même qu'une analyse sur la validité des données de population susceptibles d'être utilisées.

Le système Historique a subi une modification formelle des pondérations en 1973, consistant approximativement en une multiplication par 2 des pondérations initiales pour l'ensemble des États. Ainsi, cette modification nominale n'avait pas pour finalité de modifier la structure des droits

de votes, qui est restée essentiellement la même sur toute la période (1958-2004).

| UE-27 en 2010 | Historique | Nice | Constitution | |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Critère | <i>V</i> | <i>V</i> | <i>N</i> | <i>P</i> * |
| Seuils | 95 | 255 | 15** | 650 |
| Seuils en % | 70,9% | 73,9% | 55% | 65% |
| Total UE-27 | 134 | 345 | 27 | 1000 |
| Allemagne | 10 | 29 | 1 | 169 |
| France | 10 | 29 | 1 | 131 |
| Royaume-Uni | 10 | 29 | 1 | 124 |
| Italie | 10 | 29 | 1 | 116 |
| Espagne | 8 | 27 | 1 | 85 |
| Pologne | 8 | 27 | 1 | 79 |
| Roumanie | 6 | 14 | 1 | 45 |
| Pays-Bas | 5 | 13 | 1 | 34 |
| Grèce | 5 | 12 | 1 | 22 |
| Belgique | 5 | 12 | 1 | 21 |
| Rép. tchèque | 5 | 12 | 1 | 21 |
| Portugal | 5 | 12 | 1 | 21 |
| Hongrie | 5 | 12 | 1 | 19 |
| Suède | 4 | 10 | 1 | 18 |
| Autriche | 4 | 10 | 1 | 17 |
| Bulgarie | 4 | 10 | 1 | 15 |
| Slovaquie | 3 | 7 | 1 | 11 |
| Danemark | 3 | 7 | 1 | 11 |
| Finlande | 3 | 7 | 1 | 11 |
| Irlande | 3 | 7 | 1 | 9 |
| Lituanie | 3 | 7 | 1 | 7 |
| Lettonie | 3 | 4 | 1 | 4 |
| Slovénie | 3 | 4 | 1 | 4 |
| Estonie | 3 | 4 | 1 | 2 |
| Chypre | 2 | 4 | 1 | 2 |
| Luxembourg | 2 | 4 | 1 | 1 |
| Malte | 2 | 3 | 1 | 1 |

* Dans le cas de la Constitution, le critère *P* est en outre aménagé par la contrainte que pour former une minorité de blocage, 4 États membres au minimum sont nécessaires, même si un nombre inférieur dispose de la minorité de blocage au regard du critère *P*. Ainsi, quand au moins 24 États membres approuvent une décision, celle-ci est adoptée, même si pour ces États le critère *P* n'atteint pas le seuil prévu de 650.

** Pour le critère *N*, outre le seuil de 55% fixé par la Constitution, il est prévu la contrainte supplémentaire d'avoir au minimum 15 États membres. Cette contrainte est toutefois sans objet, car redondante avec le seuil de 55%, dans le cas de l'UE-27. Elle n'a de pertinence que dans l'hypothèse d'une Union à 25, c'est-à-dire dans l'hypothèse où la Constitution entrerait en vigueur avant l'élargissement à la Bulgarie et la Roumanie (cas où l'application du seuil de 55% pour *N* donne un nombre de 14 États membres et non 15).

Afin de mesurer les effets de la Constitution sur la répartition du pouvoir entre les États membres, il faut également mesurer le pouvoir des États dans les autres systèmes de vote. Dans cette perspective, le système de vote “Constitution” peut être comparé à ceux ayant précédemment servi de modalités de décision au Conseil : celui de la période 1958-2004, désigné comme le système “Historique”, et celui de la période 2004-2009, résultant du traité de Nice et désigné comme le système “Nice” (cf. encadré 1). Ces trois systèmes sont comparés pour plusieurs situations de l’UE selon le nombre d’États membres et l’année de référence pour les données de population.

Redistribution du pouvoir des États

Afin d’analyser l’effet de la Constitution sur la répartition des pouvoirs des États membres, deux situations sont considérées distinctement pour l’UE : (i) une situation initiale de court terme, celle valant au moment où la Constitution a vocation à entrer en vigueur, et (ii) une situation tendancielle, c’est-à-dire une situation de référence sur le long terme. Celle-ci a vocation à illustrer les effets en tendance pour prendre en compte certains facteurs dynamiques affectant les équilibres entre les États membres, en particulier sous l’hypothèse d’une adhésion de la Turquie.

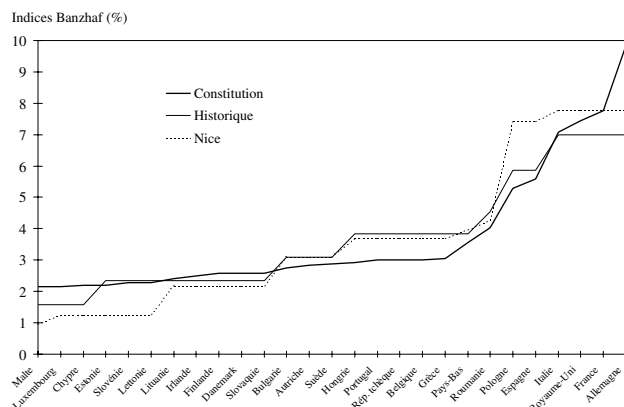
Situation initiale : UE-27 en 2010

L’entrée en vigueur de la Constitution européenne étant prévue au 1^{er} novembre 2009, la *situation initiale* considérée ici correspond à l’Union élargie à 27 États membres, l’élargissement à la Roumanie et la Bulgarie étant programmé pour janvier 2007. Les données de population des États membres étant un facteur déterminant pour la définition de leurs droits de vote dans la Constitution, l’année de référence retenue pour ces données est 2010 (les projections de population pour 2009 n’étant pas disponibles). Pour caractériser les conditions de la situation initiale, les systèmes de vote de la Constitution, de Nice et Historique sont respectivement notés C_{27-10} , N_{27-10} , H_{27-10} .

Les indices de Banzhaf mettent en évidence une conséquence centrale qu’aurait la Constitution sur la structure des pouvoirs relatifs des États membres, valant au moment de son entrée en vigueur. En comparant les indices de Banzhaf du système de la Constitution au système Historique et de Nice, il ressort une caractéristique générale de redistribution du pouvoir au profit de l’État le plus grand et des plus petits, au détriment des États moyens. Les valeurs précises des indices de Banzhaf pour chaque pays selon ces trois systèmes de vote sont présentées en annexe.

Dans la représentation graphique ci-après (graphique 1), où les indices de pouvoir sont représentés en classant les pays par ordre de taille, la courbe de C_{27-10} présente une caractéristique de concavité par rapport aux courbes plus droites (en escalier) de H_{27-10} et de N_{27-10} . Ce phénomène peut être qualifié de “transfert aux extrêmes”, c’est-à-dire une redistribution du pouvoir des États sous la forme d’un flux de pouvoir des pays de taille intermédiaire vers les pays de tailles extrêmes (le plus grand et les plus petits). L’écart entre ces courbes marque l’importance de cette redistribution. Du fait de cette concavité, le pays le plus peuplé est celui qui bénéficie individuellement du transfert positif le plus élevé.

Graphique 1 : pouvoirs relatifs des États au Conseil UE27 - population de 2010



Le principal pays bénéficiaire est l’Allemagne, dans une proportion marquée, non seulement par rapport au système Historique mais aussi par rapport à Nice. Par ailleurs, les pays les plus petits (Malte, Luxembourg et Chypre) sont également des bénéficiaires importants du phénomène de transfert aux extrêmes. De même, plusieurs autres petits pays (Estonie, Lettonie et Slovaquie) sont nettement gagnants, mais seulement par rapport à Nice, non par rapport au système Historique.

Les pays dont l’influence se trouve la plus réduite dans le cadre de ce transfert aux extrêmes sont les pays de taille moyenne (Hongrie, Belgique, Portugal, République tchèque, Grèce). Toutefois, l’Espagne et la Pologne sont les plus affectés par rapport au système de Nice du fait des avantages spécifiques en terme de pondération des voix que ce système leur avait conférés (cf. Bobay, 2001).

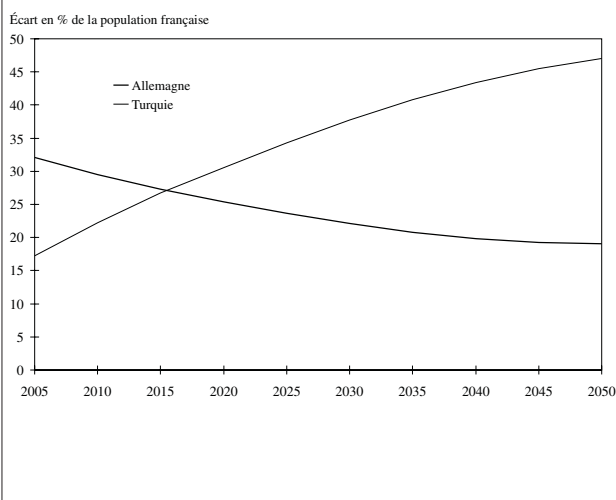
Pour certains pays, l’effet est nul ou quasi-nul car ils sont à peu près positionnés au niveau du croisement des courbes, soit en son point bas (Lituanie, Irlande, Danemark, Finlande, Slovaquie), soit en son point haut (France). En outre, l’effet est nul pour certains pays car la structure en escalier des courbes Nice et Historique génère des points de rapprochement avec la courbe Constitution (Suède, Pays-Bas et Roumanie).

Encadré 2 : le choc démographique de la Turquie

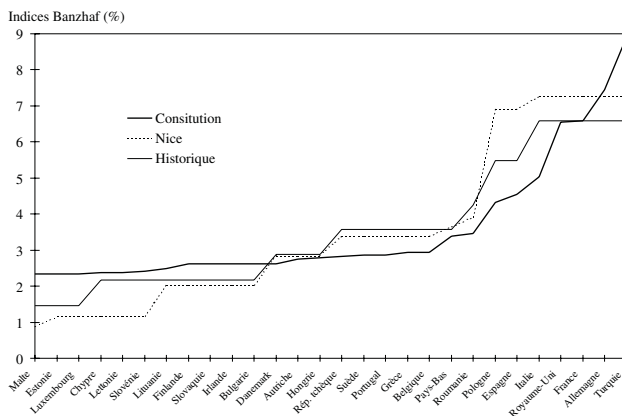
Les projections démographiques pour la Turquie montrent que ce pays a vocation à devenir de loin le pays le plus peuplé de l'Union européenne à 28 membres. En 2050, la population de la Turquie sera de 97,8 millions d'habitants (73,3 en 2005) pour 79,1 millions en Allemagne (82,6 en 2005) et 66,5 millions en France (62,5 en 2005).

Ainsi, l'écart de population entre la Turquie et la France se creuse, passant de moins de 20% en 2005 à près de 50% en 2050. Egalement vis-à-vis de l'Allemagne, la Turquie accentue progressivement son écart démographique à partir de 2015, tandis que la population de l'Allemagne tend à se rapprocher de celle de la France (cf. graphique).

Graphique 4 : comparaisons démographiques 2005-2050



Graphique 5 : pouvoirs relatifs des États au Conseil UE28 - population de 2050



propre à ce pays, tandis que pour l'Espagne et la Pologne, l'effet de la disparition des avantages spécifiques conférés à Nice s'en trouve accentué.

Pour la France, la perte de pouvoir dans C_{28-50} par rapport à N_{28-50} est notable. En situation tendancielle, la France retrouve avec la règle de la Constitution, un niveau de pouvoir relatif qui n'est pas supérieur à celui du système Historique. Comme

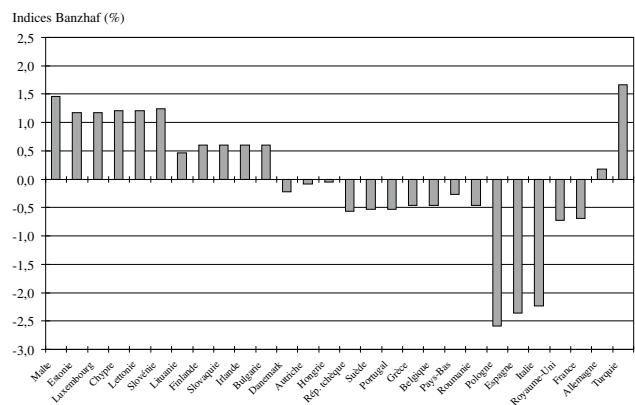
la France, le Royaume-Uni subit une perte significative de pouvoir relatif, de même que les États de taille moyenne.

Outre la Turquie, tous les petits États membres sont bénéficiaires de la règle de vote C_{28-50} , dans une proportion très significative pour certains (Malte, Luxembourg, Estonie, Chypre, Lettonie, Slovénie, Lituanie, Bulgarie, Finlande, Irlande et Slovaquie).

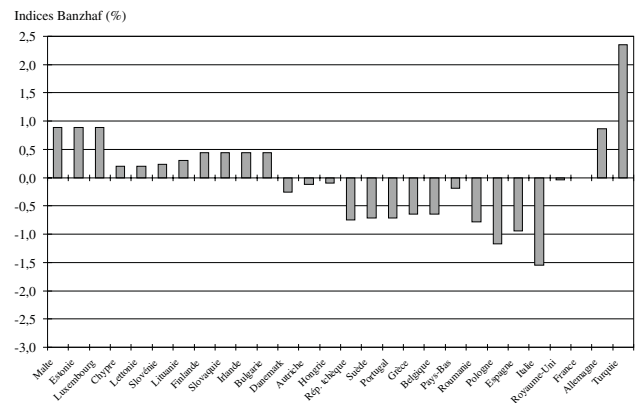
Au total, dans la situation tendancielle, le système de vote de la Constitution est caractérisé par un équilibre politique au Conseil dominé de façon marquée par la Turquie, qui est alors en mesure de bloquer 75,6% des décisions, pour seulement 55,7% pour la France⁽⁹⁾. Au contraire, dans le cas du système de Nice, les 5 plus grands pays (France, Royaume-Uni, Italie, Allemagne et Turquie) disposent d'une même capacité de blocage des décisions.

L'autre grande caractéristique de C_{28-50} par rapport à N_{28-50} et H_{28-50} est que ce système de vote attribue un pouvoir aux États moyens quasiment équivalent à celui des plus petits États (2,3% pour le plus petit et 2,9% pour le plus grand des États moyens, la Grèce).

Graphique 6 : effet net pour chaque pays : écarts Constitution/Nice



Graphique 7 : effet net pour chaque pays : écarts Constitution/Historique



La question du rééquilibrage des pouvoirs

La question de la répartition du pouvoir au sein du Conseil se pose dans le contexte de l'équilibre entre les États membres vis-à-vis du processus global de prise de décision de l'UE. Dans cette perspective, l'objet des réformes institutionnelles au cours des dernières années visait notamment un rééquilibrage spécifique, consistant à compenser la réduction de la présence de certains États à la Commission européenne par des augmentations de leur influence au sein du Conseil.

Ainsi se distinguent le groupe des "grands États membres", définis comme ceux qui disposent de deux commissaires à la Commission européenne dans le système Historique (Pologne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France, Allemagne, Turquie) et les autres qui n'en disposent que d'un seul. Pour ces grands États membres, la réforme des droits de vote au Conseil a vocation à se traduire par une augmentation de pouvoir par rapport au système Historique, en contrepartie de l'abandon de leur second commissaire. L'existence ou non d'une telle contrepartie peut être identifiée en mesurant le pouvoir cumulé des "grands États membres" au Conseil par rapport aux autres États. Si ce pouvoir cumulé est plus élevé avec la Constitution que dans le régime Historique, alors leur perte de pouvoir du

côté de la Commission trouve une compensation du côté du Conseil.

Dans la situation tendancielle, la règle de vote de la Constitution ne conduit pas au rééquilibrage du pouvoir cumulé des grands États membres au Conseil, contrairement au système de Nice. Pour ces États, leur pouvoir cumulé dans le système de la Constitution (43,2%) est inférieur à celui qu'ils ont dans le système Historique (44,0%). Au contraire, dans le système de Nice leur pouvoir cumulé se trouve significativement accru (50,3), marquant une compensation effective à leur perte d'influence au sein de la Commission.

Dans la situation initiale (sans la Turquie), ce rééquilibrage existe pourtant partiellement, le pouvoir cumulé des grands États membres passant de 39,8% dans le système Historique à 43,1% avec la Constitution, mais est moins marqué qu'avec le système de Nice (46,0%). Toutefois, dans l'hypothèse d'une adhésion de la Turquie, ce rééquilibrage a vocation à disparaître au fur et à mesure que le choc démographique de la Turquie joue et que les conditions de la situation tendancielle se matérialisent.

Ce phénomène de déséquilibre à terme peut également être mis en évidence par une approche

Encadré 3 : répartition globale des pouvoirs des États

La répartition des pouvoirs des États peut être caractérisée de façon globale grâce aux courbes de Lorenz et aux indices de Gini.

Dans le graphique ci-après, sont représentés les poids relatifs des États membres (classés par taille croissante de population) exprimés en pourcentages cumulés (courbes de Lorenz). La distribution des pouvoirs entre les États membres résultant de la Constitution est comparée à celle de Nice et Historique (indices de Banzhaf). Dans la situation tendancielle, la courbe de distribution des pouvoirs de la Constitution est essentiellement positionnée au-dessus des courbes pour Nice et Historique. Il apparaît ainsi graphiquement que cette distribution est plus "égalitaire", c'est-à-dire plus proche de la distribution valant en cas d'égalité stricte entre les États (courbe du critère *N*) que de la distribution proportionnelle à la population (courbe du critère *P*).

La mesure des surfaces entre ces courbes (celles délimitées par la courbe du critère *N* et chacune des autres courbes) qui permet une quantification de ces résultats graphiques est l'objet de l'indice de Gini (cf. tableau ci-après).

Dans la situation tendancielle, la règle de la Constitution se traduit par une répartition du pouvoir plus proche d'une situation d'égalité stricte entre les États membres, critère *N*,

(indice de Gini vaut 0) que d'une situation de proportionnalité aux écarts de population, critère *P*, (avec dans ce cas l'indice de Gini valant 0,63). Ainsi, la règle de la Constitution (0,22) a un indice de Gini nettement inférieur à celle de Nice (0,34), mais aussi à celle Historique (0,26). Cette répartition reflète l'absence du rééquilibrage des pouvoirs envisagé au profit des grands États membres.

Graphique 8 : courbes de Lorenz des répartitions des pouvoirs, UE-28 en 2050

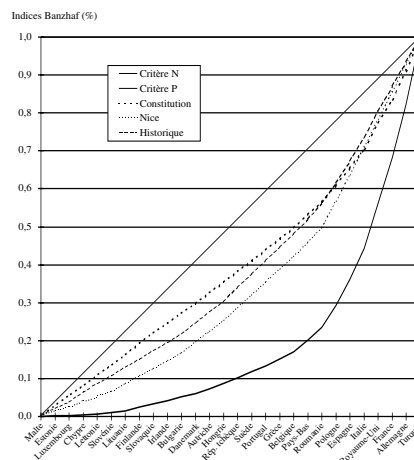


Tableau 3 : indice de Gini de la répartition du pouvoir entre les États membres

| | Constitution | Historique | Nice | Critère <i>P</i> |
|--|--------------|------------|------|------------------|
| <i>Situation tendancielle UE-28 - 2050</i> | 0,22 | 0,26 | 0,34 | 0,63 |
| <i>Situation initiale UE-27 - 2010</i> | 0,26 | 0,26 | 0,34 | 0,60 |

plus globale. Des mesures de répartition (courbes de Lorentz et indices de Gini) appliquées au pouvoir des États font ressortir des résultats équivalents. Ainsi, en situation tendancielle, la règle de vote de la Constitution accroît le pouvoir des petits États membres non seulement par rapport à la règle de Nice, mais aussi par rapport au système Historique : la distribution des pouvoirs est plus “égalitaire” (indice de Gini plus faible) avec la Constitution (cf. encadré 3).

Au total, il ressort que la règle de vote prévue par la Constitution se traduit par un double déséquilibre, par rapport aux systèmes de vote précédents :

– un déséquilibre interne au Conseil correspondant à l'émergence progressive d'un pays au pouvoir significativement plus élevé que celui des autres, ce pays (l'Allemagne ou la Turquie) devenant pivot dans la plupart des décisions du Conseil ;

– un déséquilibre inter-institutionnel, la perte d'influence collective des “grands États membres” au sein de la Commission étant peu ou pas du tout compensée par une augmentation au niveau du Conseil.

Ce double déséquilibre a pour conséquence d'établir un lien direct entre la question de la Constitution et la question de l'adhésion de la Turquie. Alors que ces sujets sont globalement distincts, ils interagissent au travers des modalités de prise de décision de l'UE.

En effet, les analyses relatives à l'opportunité ou non de l'adhésion de la Turquie à l'UE ne se posent pas dans les mêmes termes si ce pays a vocation à obtenir au Conseil un même pouvoir que les autres grands pays (régime de Nice) ou un pouvoir qui leur est très supérieur (Constitution). Dans ce second cas, il peut être considéré vraisemblable que la probabilité d'acceptation de l'adhésion de la Turquie sera moins élevée.

En conséquence, il y a un arbitrage entre l'adoption de la règle de vote de la Constitution et la perspective d'une adhésion de la Turquie. La décision sur l'un se traduit par un effet sur l'autre, les deux étant a priori peu conciliables en pratique.

La logique de cet arbitrage fondamental semble n'avoir pas été complètement ignorée lors des travaux de la Convention européenne. Ainsi, le Président de la Convention Valéry Giscard d'Estaing a indiqué que le système de vote prévu par la Constitution est “une règle que nous ne [pourrons] pas changer” et que “avec son adhésion, la Turquie deviendrait le pays le plus peuplé de l'UE et celui avec le plus de pouvoir au Conseil”, ce qui serait sans doute de nature à empêcher une telle adhésion (entretien du 13 septembre, in *International Herald Tribune*, 2004)⁽¹⁰⁾.

Les autres caractéristiques de la Constitution

Outre les effets généraux sur la structure de répartition du pouvoir entre les États membres, la règle de vote de la Constitution présente des caractéristiques complémentaires qui méritent d'être signalées. Trois caractéristiques sont présentées ci-après : (i) la portée de la contrainte de 4 États pour former une minorité de blocage, (ii) les caractéristiques du projet de Constitution de la Convention européenne, (iii) le manque de transparence et l'instabilité de la règle de vote de la Constitution.

(i) La portée de la contrainte de 4 États membres pour former une minorité de blocage

Concernant le critère P dans la règle de vote de la Constitution, il est prévu la contrainte spécifique qu'il faut au moins 4 États membres pour former une minorité de blocage.

Du point de vue quantitatif, cette contrainte s'avère n'avoir aucun effet sur la structure générale de la répartition du pouvoir entre les États membres.

En effet, pour C_{27-10} , sur l'ensemble des coalitions possibles (2^{27} , soit 134 millions), environ 13 millions sont des coalitions gagnantes. Ainsi, on compte 13 millions de possibilités de regroupements d'États membres pour lesquels les droits de vote cumulés permettent d'atteindre les seuils de prise de décision prévus par la règle de vote. Parmi toutes ces coalitions gagnantes, seules 10 coalitions spécifiques sont affectées par la contrainte de 4 États membres minimum. Ces 10 coalitions correspondent aux cas où 3 États membres disposent d'une minorité de blocage au titre du critère P (leur population cumulée est supérieure ou égale à 351), mais qui ne peuvent pas user de cette capacité de blocage car la contrainte de rassembler au minimum 4 États membres n'est pas remplie.

Ces coalitions sont les suivantes :

1. {Allemagne, France, Royaume-Uni}
2. {Allemagne, France, Italie}
3. {Allemagne, France, Espagne}
4. {Allemagne, France, Pologne}
5. {Allemagne, Royaume-Uni, Italie}
6. {Allemagne, Royaume-Uni, Espagne}
7. {Allemagne, Royaume-Uni, Pologne}
8. {Allemagne, Italie, Espagne}
9. {Allemagne, Italie, Pologne}
10. {France, Royaume-Uni, Italie}

La coalition complémentaire de chacune de ces coalitions, c'est-à-dire la coalition de tous les 24 autres États membres, constitue par conséquent une coalition gagnante alors que le seuil du critère P n'est pas atteint.

Au total, la contrainte des 4 États membres a pour effet de rendre gagnantes ces 10 coalitions (complémentaires) alors qu'elles seraient perdantes autrement. Ramenés au volume des 13 millions de coalitions gagnantes, ces 10 cas spécifiques sont sans effet notable sur la répartition générale de pouvoir entre les États membres (les valeurs de l'indice de Banzhaf ne s'en trouvent pas modifiées).

L'analyse est identique en situation tendancielle, c'est-à-dire pour C_{28-50} . Dans ce cas, la règle de 4 États minimum pour former une minorité de blocage concerne seulement 14 coalitions sur un total de 22 millions de coalitions gagnantes⁽¹¹⁾.

Souhaitée en particulier par les petits États (cf. Assemblée Nationale, 2004, p. 50), l'intention de la contrainte de 4 États est de limiter le pouvoir des plus grands, en diminuant leur capacité de blocage. Si un rééquilibrage quantitatif des pouvoirs n'est pas atteint, cette contrainte est susceptible d'effets d'une nature différente, plus qualitative, sur l'équilibre politique au sein du Conseil.

Du point de vue qualitatif, les effets sont plus difficiles à établir car la démarche utilisée jusqu'ici d'une analyse *a priori* est méthodologiquement insuffisante. En effet, il est nécessaire au contraire de prendre en compte le degré de probabilité que l'une de ces dix coalitions de trois États membres puisse se former de façon stable. Si cette probabilité est élevée, par exemple du fait de la forte convergence des intérêts objectifs ou des préférences de ces États membres, alors la contrainte de la règle des 4 États membres constitue un empêchement réel à cette coalition de se constituer en groupe exerçant une menace de blocage récurrente.

Au total, cette contrainte réduit la probabilité qu'une alliance stable de trois grands États ne se constitue en vue de dominer le processus de prise de décision. En effet, une telle alliance devrait s'assurer de la participation d'un quatrième État membre au minimum pour pouvoir user de son pouvoir de blocage. Ainsi, aucune des 10 coalitions citées plus haut n'étant dotée d'un pouvoir de veto collectif, son avantage à se constituer en sous jeu autonome et stable s'en trouve réduit.

Plus généralement, cette contrainte est susceptible d'affecter les stratégies d'alliance des grands États. Pour n'importe quelle coalition de trois grands États susceptible de bloquer au regard du seul critère *P*, chaque petit État devient pivot pour cette coalition, du fait de la contrainte d'avoir 4 États pour bloquer. Ainsi, les stratégies d'alliances des grands États ont vocation à prendre en compte ce rôle de pivot des petits États membres.

Enfin, le plus grand État (Allemagne ou Turquie) apparaît être plus affecté que les autres par cette contrainte, dans la mesure où il est membre de la

plupart des coalitions ne pouvant pas constituer une minorité de blocage.

(ii) Les caractéristiques du projet de la Convention européenne

La règle de vote de la Constitution constitue un changement majeur par rapport aux modalités conçues dans le cadre des traités précédents. Cette rupture historique du mode de prise de décision par rapport au système Historique et à celui de Nice provient principalement des dispositions proposées dans le cadre du processus de la Convention européenne.

Celle-ci a proposé une règle de vote reposant sur les deux seuls critères *N* et *P* (Convention européenne, 2003) qui a ensuite servi de base pour l'accord sur la Constitution, après modification des seuils. Cette même approche avait précédemment été avancée par la Commission européenne, dans le cadre de la Conférence inter-gouvernementale (CIG) devant conduire à l'accord de Nice, au travers de sa proposition de la règle dite de " Double majorité simple (DMS) " (Commission européenne, 2000).

Concernant cette nouvelle approche, les réticences françaises ont été contenues du fait des relations franco-allemandes développées en amont de l'aboutissement des travaux de la Convention. Celles de l'Espagne et de la Pologne, qui ont conduit à prolonger la dernière CIG au-delà de la date limite fixée à décembre 2003, ont été fondamentalement remises en cause par le changement de gouvernement espagnol de 2004, ouvrant ainsi la possibilité d'un accord sur le principe de l'usage des seuls critères *N* et *P*. Sur cette base, seuls les seuils valant pour ces deux critères constituaient l'objet des négociations inter-gouvernementales. Celles-ci ont abouti le mois de juin suivant, par un accord consistant à accroître de façon symétrique (ajout de 5%) tous les seuils proposés par la Convention.

Les effets des changements ainsi opérés sur les seuils lors de la CIG peuvent être mis en évidence en comparant le projet de Constitution final et celui préparé par la Convention (cf. encadré 4).

(iii) Le manque de transparence et l'instabilité de la règle de vote de la Constitution

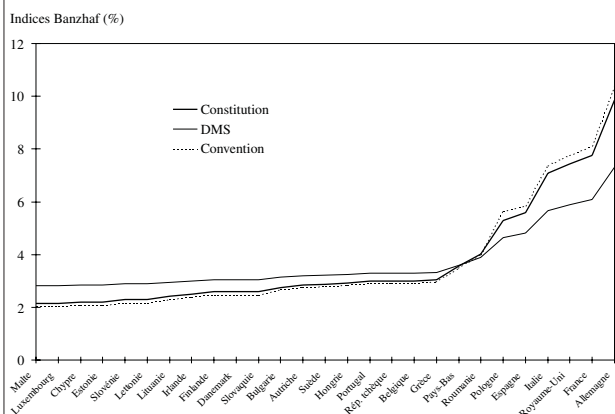
La règle de vote de la Constitution présente des caractéristiques de manque de transparence et d'instabilité.

Premièrement, la règle de vote de la Constitution ne permet pas de fournir une indication synthétique sur le pouvoir nominal des États, et sur l'importance relative de leur droits de vote. Du fait de l'existence simultanée de deux critères de vote jouant en sens contraires (*P* au profit des grands États et *N* au profit de petits), il n'est pas possible d'identifier la part de chaque État dans le dispositif général de vote. Ainsi,

Encadré 4 : comparaison entre le projet de Constitution approuvé par la CIG et celui préparé par la Convention européenne

La conférence intergouvernementale (CIG) a aménagé les seuils prévus dans le projet de Constitution présenté par la Convention européenne (noté C'_{27-10}). Celle-ci avait elle-même modifié les seuils proposés par la Commission dans le système de “ Double majorité simple – DMS ” (noté C''_{27-10}), correspondant à la majorité simple des États et la majorité simple des populations (soit un seuil de 50% pour les deux critères N et P). Quels sont les effets de ces aménagements de seuils en terme de répartition des pouvoirs relatifs des États membres ?

Graphique 9 : pouvoirs relatifs des États au Conseil UE27 - population de 2010



Concernant la comparaison de la règle de vote de la Constitution C_{27-10} par rapport à C'_{27-10} (Convention) et C''_{27-10} (Commission), il ressort un effet de “ transfert simple ”. Ce dernier consiste en une répartition d’une partie du pouvoir des grands vers les moyens et petits États membres ou réciproquement.

Cet effet est une conséquence directe des modifications apportées aux seuils, pour des règles fondées sur le système à deux critères N et P . Selon si le changement appliqué aux seuils est plus marqué sur N ou sur P , le transfert de pouvoir est au profit des grands ou bien des moyens et petits États membres.

Sur le plan graphique, cet effet de transfert linéaire se traduit par un basculement de la courbe, qui pivote sur elle-même en son milieu (au niveau des Pays-Bas / Roumanie).

Les principaux bénéficiaires de la règle de la Constitution C_{27-10} sont les pays moyens et petits (au détriment des grands) par rapport à C'_{27-10} (Convention), mais dans une proportion très limitée. Inversement, par rapport à C''_{27-10} (Commission), ce sont les grands pays qui y gagnent (au détriment des petits) dans une proportion marquée.

par exemple, il n’est pas possible de répondre à la question : quel est le poids de la France au Conseil, en pourcentage du total des droits de vote ?

À défaut de pouvoir identifier la répartition du poids nominal des États, on peut chercher à mesurer la distribution des pouvoirs. Mais pour cela, il est nécessaire de recourir à des simulations du type de celles développées dans cet article. Or, les calculs nécessaires à cette fin sont complexes et peu intuitifs.

Plus fondamentalement, l’impression laissée par l’apparente symétrie des critères N et P , est celle d’une distribution linéaire des pouvoirs entre les États. Dans la partie précédente, il est montré que, au contraire, cette distribution présente une caractéristique *non apparente* de concavité, accentuant le pouvoir relatif de l’État le plus peuplé ainsi que celui des plus petits, au détriment des pays de taille moyenne (transfert aux extrêmes).

Il est peu vraisemblable que le système de vote de la Constitution ait été adopté par les négociateurs avec l’intention d’obtenir cet effet de concavité. Au contraire, les modalités de vote de la Constitution ont vraisemblablement été négociées *en dépit* de cet effet, compte tenu de l’attrait pour l’apparente simplicité du système. Au total, il se trouve *a priori* un décalage entre les attentes en termes de répartition des pouvoirs et celles effectivement à l’œuvre. Ainsi, la concavité ne semble pas être un choix délibéré, mais un effet indirect non voulu et ne donnant pas lieu en tant que tel à un débat public.

Deuxièmement, la règle de vote de la Constitution présente une caractéristique d’instabilité dans le temps du fait de sa dépendance au critère de population. Cette instabilité correspond au rythme d’ajustement des données de population utilisées pour les droits de vote des États membres. Elle se distingue des systèmes Historique et de Nice, pour lesquels les pondérations des droits de vote attribués aux États membres sont fondées sur la seule base d’un *équilibre politique*. Celui-ci est établi une fois pour toute et est stable dans le temps.

En effet, selon les pères fondateurs de l’Union européenne, le caractère politique de la construction européenne devait nécessairement être fondé par un *équilibre politique* entre les États, conçu comme tel. Des travaux historiques montrent que, par nature, cet *équilibre politique* devait exclure tout lien direct à des données objectives et contingentes, telles que les pourcentages de population, de PIB ou de contribution au budget de ces États membres (Écotais, 1996a). En effet, de tels liens avec des données contingentes, comme dans le cas du projet de Constitution, induisent mécaniquement une dynamique d’instabilité, les nouveaux équilibres émergents n’étant en outre pas déterminés par des choix.

Il n'y a d'ailleurs pas de légitimité particulière à asseoir le pouvoir des États au Conseil directement sur un critère de population. En effet, le Conseil est l'instance où sont représentés les intérêts des États dans le dispositif de prise de décision de l'UE, tandis qu'il revient au Parlement européen de représenter les intérêts directs des citoyens. Ainsi, la légitimité du Conseil n'a pas vocation à reposer sur la prise en compte directe de la règle de l'égalité des citoyens (1 homme / 1 voix)⁽¹²⁾.

La légitimité de l'équilibre politique susceptible d'être établi entre les États membres au sein du Conseil réside dans la nécessité d'éviter un écart trop marqué entre les dispositions institutionnelles et la réalité effective du rapport de puissance à laquelle celles-ci renvoient⁽¹³⁾. La source de la légitimité du Conseil est dans l'estimation de cet écart et, sur cette base, le rapport de puissance entre les États qui prévaut dans la réalité ne se réduit pas au rapport des volumes de populations.

Conclusion

La règle de vote de la Constitution présente des caractéristiques non apparentes mais importantes se traduisant par une modification marquée de l'équilibre politique au sein du Conseil.

Le plus grand État membre profite de façon très accentuée d'un transfert de pouvoir provenant des pays de taille moyenne. En situation initiale, cet État membre bénéficiaire est l'Allemagne et en situation tendancielle, c'est la Turquie. Dans ce second cas, la Turquie se voit attribuer une capacité d'influence prépondérante au Conseil, qui est la simple conséquence mécanique de sa dynamique démographique.

Les autres États membres bénéficiaires du transfert de pouvoir sont les plus petits pays, dont les pouvoirs relatifs sont considérablement accrus. Ce gain important s'amplifie encore en situation tendancielle. En conséquence, la répartition générale des pouvoirs s'en trouve ramenée à une situation de répartition des pouvoirs plus égalitaire (au sens de l'indice de Gini) que la règle de vote Historique, au détriment des États moyens et grands.

Concernant la France, l'impact de la règle de la Constitution est nul par rapport au système de Nice en situation initiale. En revanche, l'impact de la Constitution est significativement négatif en situation tendancielle, de telle sorte qu'à terme le pouvoir de la France n'est pas plus élevé avec la Constitution qu'avec le système Historique. Ainsi, pour la France, cela ne correspond pas aux objectifs fixés dans le cadre des CIG sur la réforme des institutions consistant à accroître le poids des grands

pays pour compenser la perte du second commissaire au sein de la Commission européenne.

L'Espagne et la Pologne sont les pays dont l'influence est la plus négativement affectée, dans la comparaison entre la règle de la Constitution et celle de Nice, notamment du fait de l'avantage particulier que ces pays avaient obtenu à Nice. Pour ces pays également, le renoncement à leur second commissaire à la Commission européenne dont ils bénéficiaient dans le système Historique n'est pas compensé par une augmentation de leur pouvoir au Conseil qui au contraire diminue de façon notable dans tous les cas.

Au total, il ressort que deux questions apparemment distinctes sont en fait interdépendantes. D'une façon générale, il semble pertinent de bien distinguer, d'un côté, l'analyse des mérites et inconvénients éventuels de la Constitution européenne (considérée dans son ensemble) et, de l'autre, l'analyse de l'opportunité de l'adhésion de la Turquie. Toutefois, au travers du sujet spécifique du processus de prise de décision de l'UE, il ressort que ces deux questions sont intimement liées.

Ainsi, la perspective d'une adhésion de la Turquie à l'UE serait certainement affectée par une adoption de la règle de vote prévue par la Constitution européenne. Cette règle de vote, qui a pour effet de donner une prime de pouvoir importante à l'État le plus peuplé a vocation à se traduire par une importante influence de la Turquie dans l'UE, ce qui est vraisemblablement de nature à faire obstacle à l'approbation de son adhésion. Inversement, la règle de vote du traité de Nice qui se traduit par une parité de pouvoir entre les grands États membres serait susceptible au contraire de préserver les possibilités d'adhésion de la Turquie.

Notes

(1) Certains développements théoriques portent sur la prise en compte des abstentions (Felsenthal et Machover, 1998, chap. 8).

(2) Comme il s'agit de mesurer le pouvoir *a priori*, il n'y a pas lieu de prendre en compte les éléments relatifs aux caractéristiques propres à l'État *i* (tels que ses intérêts objectifs, ses préférences, ses affinités avec les autres États), ni le contenu ou l'objet des décisions (tel que les secteurs d'activité en question dans les décisions, par exemple). Cela se traduit par l'attribution d'une probabilité égale à toutes les coalitions possibles.

(3) Dans le reste de l'article, les indices de Banzhaf sont exprimés en pourcentage (indices de Banzhaf normalisés : 100β).

(4) Dans l'ensemble du texte, par simplicité, l'expression " Conseil " désigne aussi bien le *Conseil des ministres* de l'Union européenne que le *Conseil européen* lorsque celui-ci vote dans les mêmes conditions (cf. Art. I-25, par. 3).

(5) Les autres règles de vote de la Constitution européenne, relèvent de trois catégories :

(i) Lorsque le Conseil décide à la *majorité qualifiée* mais *sans proposition* de la Commission : les seuils sont fixés à 72% des membres du Conseil et 65% de la population (paragraphe 2, article I-25).

(ii) Lorsque le Conseil décide non pas à la *majorité qualifiée*, mais à la *majorité simple* ou à l'*unanimité*, tel que prévu par la Constitution. La *majorité simple* (Art. III-344, par. 2 et 3) concerne en particulier l'organisation des travaux du Conseil (secrétariat général, questions de procédure, règlement intérieur).

(iii) Des dispositions complémentaires sont conçues en vue d'adapter la règle de vote à certaines situations.

– Lorsque seuls certains membres du Conseil ont un droit de vote (coopérations renforcées ou UEM, par exemple), les seuils prévus ne sont alors appliqués qu'aux États concernés. Dans cette situation la contrainte de réunir " quatre États membres " pour former une minorité de blocage est modifiée par l'obligation de réunir " le nombre minimum pouvant constituer une minorité de blocage au moyen du critère de la population plus une voix ".

– Lorsqu'un groupe d'États membres est proche de la minorité de blocage mais ne l'atteint pas, une règle *ad hoc* permet à ces États de demander la suspension d'une décision du Conseil en vue de faire émerger un compromis. Cette disposition consiste à assouplir les conditions d'émergence d'une minorité de blocage en réduisant les seuils nécessaires de 35% à 26% environ pour le critère de population et de 45% à 34% environ pour le critère du nombre d'États. Par exemple, dans le cas de l'Union à 27 membres, une minorité de blocage est alors atteinte avec une population cumulée de seulement 264 (au lieu 351 dans le cas général) ou seulement 10 États membres (au lieu de 13). Cette règle, dite du " compromis de Ioannina ", ne figure pas dans la Constitution mais est précisée dans un projet de *décision* devant entrer en vigueur au même moment (cf. Conférence des représentants des gouvernements des États membres, 2004d, " Déclaration ad article I-25 ").

(6) On ne prend pas en compte ici l'effet mécanique de réduction généralisée des indices de Banzhaf proportionnellement à l'accroissement du nombre d'États (les indices étant exprimés en pourcentage du total).

(7) La question générale de l'opportunité de l'adhésion de la Turquie dans l'UE n'est pas l'objet du présent article qui concerne strictement la question des droits de vote au Conseil. L'analyse développée ici ne constitue en aucun cas une position de l'auteur en faveur ou en défaveur de l'adhésion de la Turquie.

(8) Pour le critère *V*, les droits de vote pondérés de la Turquie sont les mêmes que ceux de la France et de l'Allemagne : 10 pour le système Historique, 29 pour le système de Nice.

(9) Il s'agit ici de l'indice de Coleman (Coleman, 1971). Par rapport à l'équation de l'indice de Banzhaf, l'indice de Coleman conserve le même numérateur (le nombre de pivots pour le pays *a*), mais le dénominateur devient le nombre total de coalitions gagnantes (et non plus le nombre total des pivots pour tous les États). L'indice de Coleman mesure la capacité d'un État à bloquer les décisions pour un système de vote donné.

(10) Par ailleurs, dans le même article, l'ancienne ministre des affaires étrangères espagnole, Ana Palacio, membre de la Convention européenne, indique que " la proposition [de la règle de vote de la Constitution] n'a pas été présentée innocemment [dans le cadre des travaux préparatoires de la Convention européenne] ". Elle considère que " c'est dans l'intérêt de l'UE d'avoir la Turquie comme État membre, mais avec le dispositif de double-majorité [du système de vote au Conseil], la Turquie n'a aucune chance de jamais rejoindre l'UE " (*International Herald Tribune*, 2004).

(11) Ces 14 coalitions sont : {Turquie, Allemagne, France}, {Turquie, Allemagne, Royaume-Uni}, {Turquie, Allemagne, Italie}, {Turquie, Allemagne, Espagne}, {Turquie, Allemagne, Pologne}, {Turquie, Allemagne, Roumanie}, {Turquie, France, Royaume-Uni}, {Turquie, France, Italie}, {Turquie, France, Espagne}, {Turquie, France, Pologne}, {Turquie, Royaume-Uni, Italie}, {Turquie, Royaume-Uni, Espagne}, {Turquie, Royaume-Uni, Pologne} et {Allemagne, France, Royaume-Uni}.

(12) Sur ce point, ni le système allemand, ni le système américain n'établissent la répartition des pouvoirs entre les États en proportion directe d'un critère de population. Dans le cas de l'Allemagne, cette répartition repose sur un équilibre politique matérialisé par des votes pondérés proches du système Historique de l'UE.

(13) Ce principe de réalité est une condition de la crédibilité et de l'efficacité des institutions. Ainsi, par exemple, les décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies, où chaque État a une voix, sont peu suivies d'effets, tandis que le Conseil de sécurité où les plus puissants pays disposent d'un pouvoir de veto sont ensuite généralement mises en œuvre.

Bibliographie

- Assemblée nationale (2004).** “ La Constitution du 18 juin : le pari de l’Europe politique ”, *Rapport d’information*, n° 1710.
- Banzhaf J. F. (1965).** “ Weighted voting doesn’t work: a mathematical analysis ”, *Rutgers Law Review*, 19, pp. 317-343.
- Bobay F. (2001).** “ La réforme du Conseil de l’Union européenne à partir de la théorie des jeux ”, *Revue française d’économie*, vol. 16, 2, pp. 3-58.
- Brams S. J., Lucas W. F. et Straffin P. D. (1982).** *Political and Related Models*, Springer.
- Coleman J. S. (1971).** “ Control of collectivities and the power of a collectivity to act ” in *Social Choice*, Gordon and Breach, pp. 269-300.
- Commission européenne (2000).** *Adapter les institutions pour réussir l’élargissement*, COM(2000)34.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres (2004a).** *Version consolidée provisoire du traité établissant une Constitution pour l’Europe*, CIG 86/04.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres (2004b).** *Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, CIG 87/04.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres (2004c).** *Protocoles et annexes I et II annexés au traité établissant une Constitution pour l’Europe*, CIG 87/04 ADD 1.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres (2004d).** *Déclarations à annexer à l’acte final de la Conférence intergouvernementale et acte final*, CIG 87/04 ADD 2.
- Convention européenne (2003).** *Projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe*, CONV 850/03.
- Écotais (de l’) M. (1996a).** “ La pondération des voix au Conseil de ministres de la Communauté européenne ”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 398, pp. 388-393.
- Écotais (de l’) M. (1996b).** “ De l’Europe des Six à l’Europe des Douze : une évolution réussie ”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 401, pp. 617-620.
- Écotais (de l’) M. (1996c).** “ L’Europe des Douze à Quinze : l’échec ”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 408, pp. 324-327.
- Felsenthal D.S. et Machover M. (1997).** “ The weighted voting rule in the EU’s Council of Ministers, 1958–95: intentions and outcomes ”, *Electoral Studies*, 16, pp. 33-47.
- Felsenthal D.S. et Machover M. (1998).** *The Measurement of Voting Power: Theory and Practice, Problems and Paradoxes*, Edward Elgar.
- Felsenthal D.S. et Machover M. (2000).** *Enlargement of the EU and Weighted Voting in its Council of Ministers*.
- Felsenthal D.S. et Machover M. (2001).** “ The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting ”, *Social Choice and Welfare*, 18, 4, pp. 431-465.
- Felsenthal D.S. et Machover M. (2003).** “ The voting power approach: Response to a philosophical reproach ”, *European Union Politics*, 4, 4, pp. 473-479 et 493-497.
- Felsenthal D.S. et Machover M. (2004a).** “ Analysis of QM rules in the draft Constitution for Europe proposed by the European Convention, 2003 ”, *Social Choice and Welfare*, 23, pp. 1-20.
- Felsenthal D.S. et Machover M. (2004b).** *Analysis of QM Rule Adopted by the EU Inter-Governmental Conference Brussels, 18 June 2004*.
- International Herald Tribune (2004).** “ Will Turkey join the EU club? ”, 13 septembre.
- Laruelle A. et Widgren M. (1998).** “ Is the Allocation of Voting Power among the EU States Fair? ”, *Public Choice*, 94, pp. 317-339.
- Moberg A. (2002).** “ The Nice Treaty and Voting Rules in the Council ”, *Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 259-282.
- ONU (2003).** *World Population Prospects: The 2002 Revision*, New York.
- Owen G. (1995).** *Game Theory*, Academic Press.
- Penrose L. S. (1946).** “ The elementary statistics of majority voting ”, *Journal of the Royal Statistical Society*, 109, pp. 53-57.
- Shapley L. S. et Shubik M. (1954).** “ A method for evaluating the distribution of power in a committee system ”, *American Political Science Review*, 48, pp. 787-792.

Annexe 1 : indices de Banzhaf pour la situation initiale et la situation tendancielle

| Situation initiale : UE-27 en 2010 | | | | Situation tendancielle : UE-28 en 2050 | | | |
|--|-------------|-------------|--------------|--|-------------|-------------|--------------|
| | Historique | Nice | Constitution | | Historique | Nice | Constitution |
| Allemagne | 7,0 | 7,8 | 9,9 | Turquie | 6,6 | 7,3 | 8,9 |
| France | 7,0 | 7,8 | 7,8 | Allemagne | 6,6 | 7,3 | 7,4 |
| Royaume-Uni | 7,0 | 7,8 | 7,4 | France | 6,6 | 7,3 | 6,6 |
| Italie | 7,0 | 7,8 | 7,1 | Royaume-Uni | 6,6 | 7,3 | 6,5 |
| Espagne | 5,9 | 7,4 | 5,6 | Italie | 6,6 | 7,3 | 5,0 |
| Pologne | 5,9 | 7,4 | 5,3 | Espagne | 5,5 | 6,9 | 4,5 |
| Roumanie | 4,5 | 4,3 | 4,0 | Pologne | 5,5 | 6,9 | 4,3 |
| Pays-Bas | 3,8 | 4,0 | 3,6 | Roumanie | 4,2 | 3,9 | 3,5 |
| Grèce | 3,8 | 3,7 | 3,0 | Pays-Bas | 3,6 | 3,7 | 3,4 |
| Belgique | 3,8 | 3,7 | 3,0 | Belgique | 3,6 | 3,4 | 2,9 |
| Rép. tchèque | 3,8 | 3,7 | 3,0 | Grèce | 3,6 | 3,4 | 2,9 |
| Portugal | 3,8 | 3,7 | 3,0 | Portugal | 3,6 | 3,4 | 2,9 |
| Hongrie | 3,8 | 3,7 | 2,9 | Suède | 3,6 | 3,4 | 2,9 |
| Suède | 3,1 | 3,1 | 2,9 | Rép. tchèque | 3,6 | 3,4 | 2,8 |
| Autriche | 3,1 | 3,1 | 2,8 | Hongrie | 2,9 | 2,8 | 2,8 |
| Bulgarie | 3,1 | 3,1 | 2,8 | Autriche | 2,9 | 2,8 | 2,8 |
| Slovaquie | 2,3 | 2,2 | 2,6 | Danemark | 2,9 | 2,8 | 2,6 |
| Danemark | 2,3 | 2,2 | 2,6 | Bulgarie | 2,2 | 2,0 | 2,6 |
| Finlande | 2,3 | 2,2 | 2,6 | Irlande | 2,2 | 2,0 | 2,6 |
| Irlande | 2,3 | 2,2 | 2,5 | Slovaquie | 2,2 | 2,0 | 2,6 |
| Lituanie | 2,3 | 2,2 | 2,4 | Finlande | 2,2 | 2,0 | 2,6 |
| Lettonie | 2,3 | 1,3 | 2,3 | Lituanie | 2,2 | 2,0 | 2,5 |
| Slovénie | 2,3 | 1,3 | 2,3 | Slovénie | 2,2 | 1,2 | 2,4 |
| Estonie | 2,3 | 1,3 | 2,2 | Chypre | 2,2 | 1,2 | 2,4 |
| Chypre | 1,6 | 1,3 | 2,2 | Luxembourg | 1,5 | 1,2 | 2,3 |
| Luxembourg | 1,6 | 1,3 | 2,2 | Estonie | 1,5 | 1,2 | 2,3 |
| Malte | 1,6 | 0,9 | 2,2 | Malte | 1,5 | 0,9 | 2,3 |
| Total* | 100 | 100 | 100 | Total* | 100 | 100 | 100 |
| Dont total “ grands États membres ”** | 39,8 | 46,0 | 43,1 | Dont total “ grands États membres ”** | 44,0 | 50,3 | 43,2 |

* Les totaux des indices de Banzhaf ne donnent pas exactement 100 du fait des arrondis.

** Les “ grands États membres ” sont définis ici comme les pays qui dans le contexte du système Historique disposent de deux commissaires à la Commission européenne (Pologne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France, Allemagne, Turquie) par opposition aux autres États membres qui n'en disposent que d'un seul.

Annexe 2 : population des États membres en 2010 et 2050

| Situation initiale : UE-27 en 2010 | | | Situation tendancielle : UE-28 en 2050 | | |
|------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|--|------------------------|-------------------------------------|
| | Population en milliers | Population en millièmes (critère P) | | Population en milliers | Population en millièmes (critère P) |
| (Turquie) | (77 967) | - | Turquie | 97 759 | 176 |
| Allemagne | 82 575 | 169 | Allemagne | 79 145 | 143 |
| France | 63 782 | 131 | France | 66 478 | 120 |
| Royaume-Uni | 60 392 | 124 | Royaume-Uni | 66 166 | 119 |
| Italie | 56 560 | 116 | Italie | 44 875 | 81 |
| Espagne | 41 284 | 85 | Espagne | 37 336 | 67 |
| Pologne | 38 367 | 79 | Pologne | 33 004 | 60 |
| Roumanie | 21 972 | 45 | Roumanie | 18 063 | 33 |
| Pays-Bas | 16 583 | 34 | Pays-Bas | 16 954 | 31 |
| Grèce | 10 992 | 22 | Belgique | 10 221 | 18 |
| Belgique | 10 429 | 21 | Grèce | 9 814 | 18 |
| Rép. Tchèque | 10 161 | 21 | Portugal | 9 027 | 16 |
| Portugal | 10 082 | 21 | Suède | 8 700 | 16 |
| Hongrie | 9 553 | 19 | Rép. tchèque | 8 553 | 15 |
| Suède | 8 940 | 18 | Hongrie | 7 589 | 14 |
| Autriche | 8 094 | 17 | Autriche | 7 376 | 13 |
| Bulgarie | 7 462 | 15 | Danemark | 5 273 | 9 |
| Slovaquie | 5 434 | 11 | Bulgarie | 5 255 | 9 |
| Danemark | 5 425 | 11 | Irlande | 4 996 | 9 |
| Finlande | 5 258 | 11 | Slovaquie | 4 948 | 9 |
| Irlande | 4 221 | 9 | Finlande | 4 941 | 9 |
| Lituanie | 3 311 | 7 | Lituanie | 2 526 | 5 |
| Lettonie | 2 162 | 4 | Slovénie | 1 569 | 3 |
| Slovénie | 1 959 | 4 | Lettonie | 1 331 | 2 |
| Estonie | 1 226 | 2 | Chypre | 892 | 2 |
| Chypre | 838 | 2 | Luxembourg | 716 | 1 |
| Luxembourg | 494 | 1 | Estonie | 657 | 1 |
| Malte | 405 | 1 | Malte | 402 | 1 |
| Total | 487 961 | 1000 | Total | 554 566 | 1000 |

Source : ONU, *World Population Prospects: The 2002 Revision*, données de projection en *medium variant*, y compris les DOM pour la population de la France.

Précisions sur la définition des données de population

Les données de population qui ont vocation à être utilisées pour le système de vote au Conseil sont celles collectées par Eurostat.

Par rapport aux données de population servant de base ici, les définitions utilisées par Eurostat conduisent à une sous-valorisation de la population de la France. En effet, pour le concept de "population", les données d'Eurostat excluent les personnes situées dans les 4 départements d'outre mer, alors que ceux-ci sont des parties intégrantes de l'Union européenne (ainsi que le prévoit les traités).

Plus généralement, les statistiques de population d'Eurostat concernent les personnes résidentes sur le territoire d'un État, indépendamment du fait que ces personnes sont des citoyens de l'UE ou pas. Or, la prise en compte des populations au titre des droits de vote au Conseil a vocation à être la contrepartie constitutionnelle de la représentation démocratique au Parlement européen. Il en résulte que les statistiques de population valant pour le Conseil et pour le Parlement européen devraient être harmonisées, contrairement à la situation actuelle.

Dans cette perspective, une *règle d'or* a vocation à servir de base aux statistiques de population : " du côté du Conseil, la

population de référence pour le calcul des droits de vote d'un pays est celle qui contribue à désigner par le vote les députés européens de ce pays ". Ainsi, ce sont les citoyens des États membres de l'UE qui ont vocation à être inclus dans les statistiques au Conseil, non seulement ceux qui résident dans l'UE, mais aussi ceux situés à l'extérieur (car ils contribuent également aux élections du Parlement européen), mais pas les citoyens de pays non membres de l'UE (quelque soit leur lieu de résidence). En conséquence, il convient d'établir la distinction entre les concepts statistiques de "population économique" (celle habituellement utilisée dans le contexte de la comptabilité nationale et centrée sur le territoire) et de "population politique" qui relève des questions de représentativité démocratique des citoyens dans les institutions.

Compte tenu de son importance, ce sujet qui a commencé à faire l'objet d'un débat public (*Financial Times*, 27 septembre, p. 1) devrait sans doute à terme être traité au sein d'un comité spécialisé d'Eurostat. La mise en place d'un tel comité de définition et de contrôle statistique des données de population pourrait s'inspirer du Comité PNB qui assure la validité des données annuelles des PNB des États membres servant pour le calcul de leurs contributions au budget de l'UE.