

Poids, puissance et représentation des États dans les instances internationales

Le cas de l'Union européenne (1992-2022)

AUTEUR

Claude GRASLAND

RÉSUMÉ

Cette communication se donne pour ambition d'esquisser des pistes de recherche pluridisciplinaire sur la question des règles de représentation d'États de poids inégal dans des instances internationales. L'Union européenne (UE) constitue un cas d'étude privilégié puisqu'elle soulève à la fois des questions de représentation externe (poids collectifs des membres de l'UE dans les instances politiques mondiales) et de représentation interne (poids respectif des États membres dans les instances politiques de l'UE). La première partie discutera la question des enjeux de la mesure du poids démographique et économique des pays à l'intérieur d'une organisation internationale. La seconde partie examinera le poids global de l'UE dans le Monde dans une perspective historique et prospective de moyenne durée (1992-2022). Enfin la dernière partie s'interrogera sur les conséquences potentielles du *Brexit* en matière de prise de décision à la majorité qualifiée à l'intérieur de l'UE.

MOTS CLÉS

Relations internationales, droit international, Monde, Union européenne, *Brexit*

ABSTRACT

This text proposes to elaborate cross-disciplinary perspectives of research concerning the elaboration of voting rules in international organisations, with a specific focus on the question of the representation of states characterised by unequal economic or demographic weight. The European Union (EU) offers an exciting example of case studies. This organisation is indeed facing a double issue of external representation (what is the collective weight of EU members in world organisations) and internal representation (what is the respective weight of each member state in EU organisations). The first part discusses the problem of evaluating the weight of countries. The second part elaborates an historical perspective (since 1992) on the collective weight of EU members in the World and examines alternative scenarios (until 2022). The final part explores the internal consequences for EU of the *Brexit* concerning the decision based on qualified majority.

KEYWORDS

International relations, International law, World, European Union, *Brexit*

INTRODUCTION

Cette communication se donne pour ambition d'esquisser des pistes de recherche pluridisciplinaire sur la question des règles de représentation d'États de poids inégal dans des instances internationales. L'objectif central est d'étudier les règles définissant le poids d'un État dans les règles de prise de décision des organisations internationales (Lagrange & Sorel, 2013). La question de la représentation est donc entendue ici non pas au sens du choix du mandataire (qui représente la France au sein du Conseil européen ?) mais au sens du poids qui est alloué à un pays lorsque ce mandataire participe à une décision collective au sein de l'organisation internationale (combien représente la France au sein du Conseil européen ?). Ainsi comprise,

la question de la représentation des États dans les organisations internationales est un objet de recherche interdisciplinaire particulièrement riche et un terrain de rencontre privilégié entre spécialistes de la mesure de la puissance des États (géographes, économistes...) et spécialiste d'étude des relations de pouvoir et des prises de décision (politistes, juristes). En tant que géographe, nous nous attacherons surtout à montrer la difficulté de produire une mesure objective du poids d'un État et à souligner les problèmes posés par l'évolution de ce poids au cours du temps. Mais nous essayerons également d'esquisser des pistes de recherche communes avec d'autres disciplines, en particulier le droit, l'économie et l'informatique.

L'Union européenne (UE) constitue un cas d'étude privilégié puisqu'elle soulève à la fois des questions de représentation externe (poids collectifs des membres de l'UE dans les instances politiques mondiales) et de représentation interne (poids respectif des États membres dans les instances politiques de l'UE). Ce cas de l'UE est d'autant plus intéressant qu'il s'inscrit dans une dynamique historique de recomposition permanente des poids internes et externes à la faveur des élargissements successifs. Cette dynamique fait également l'objet d'anticipation de la part des décideurs politiques et des citoyens. L'entrée (Turquie) ou le départ (Royaume-Uni) d'un pays de taille importante est en effet de nature à modifier les représentations internes et externes de l'UE.

La première partie discutera la question des enjeux de la mesure du poids démographique et économique des pays à l'intérieur d'une organisation internationale. La seconde partie examinera le poids global de l'UE dans le Monde dans une perspective historique et prospective de moyenne durée (1992-2022). Enfin la dernière partie s'interrogera sur les conséquences potentielles du *Brexit* en matière de prise de décision à la majorité qualifiée à l'intérieur de l'UE.

1. LES ENJEUX JURIDIQUES ET POLITIQUES DE LA MESURE DU POIDS DÉMOGRAPHIQUE OU ÉCONOMIQUE DES ÉTATS

Les organisations internationales, qu'elles soient européennes ou mondiales, sont souvent amenées à définir le poids des pays qui en sont membre. Les deux critères les plus utilisés pour définir ce poids sont la « population » et la « richesse ». Les deux usages principaux de ces poids sont (1) la fixation des droits de vote dans les systèmes de vote pondéré et (2) la fixation des contributions au budget de l'organisation internationale. Mais comment ces poids sont-ils mesurés en pratique ? Et qui en certifie la validité ?

1.1. Poids démographique

Selon les dernières projections publiées par le Fonds monétaire international¹ (FMI), la France totaliserait 65 millions d'habitants en 2017. Divisée par la population de l'UE28, le poids de la France serait de 12,7 %, tandis qu'il serait d'environ 0,9 % de la population mondiale. Ces données statistiques en apparence simples et objectives sont en réalité des constructions juridique et politique. L'entité territoriale « France » n'aura pas la même population du point de vue de l'UE ou des Nations unies à la fois pour des raisons de périmètre (cas des DOM et TOM) et pour des raisons d'harmonisation propre à chaque organisme certificateur.

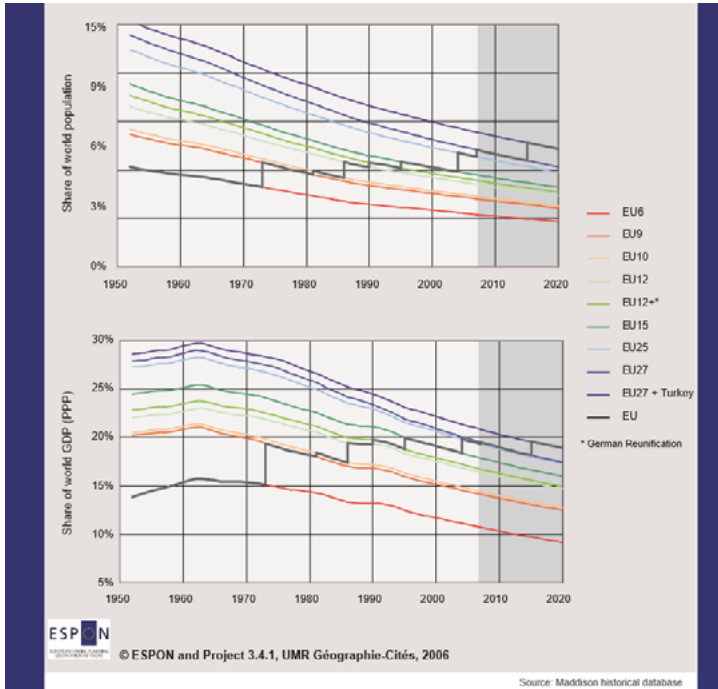
1.2. Poids économique

Encore la population est-elle un critère relativement objectif grâce à l'effort de normalisation des recensements engagé depuis la fin du XIX^e siècle. Il n'en va pas certainement de même

1 *World Economic Outlook* [en ligne : www.imf.org données téléchargées le 15/06/17].

pour les nombreuses définitions de la richesse des nations (PIB, PNB, RNB...). En s'en tenant aux chiffres du FMI, la France représenterait en 2017 3,11 % du PIB mondial mesuré en dollars mais seulement 2,24 % en parités de pouvoir d'achat. Et pourtant elle apporte 4,24 % des contributions au fonctionnement du FMI et reçoit en contrepartie 4,03 % des droits de vote¹. Un tel décalage soulève le problème de l'inertie temporelle des positions acquises.

Figure 1. Estimation de l'évolution du poids de l'Union européenne dans le Monde réalisée en 2007



1.3. Hystérésis et petits arrangements entre amis

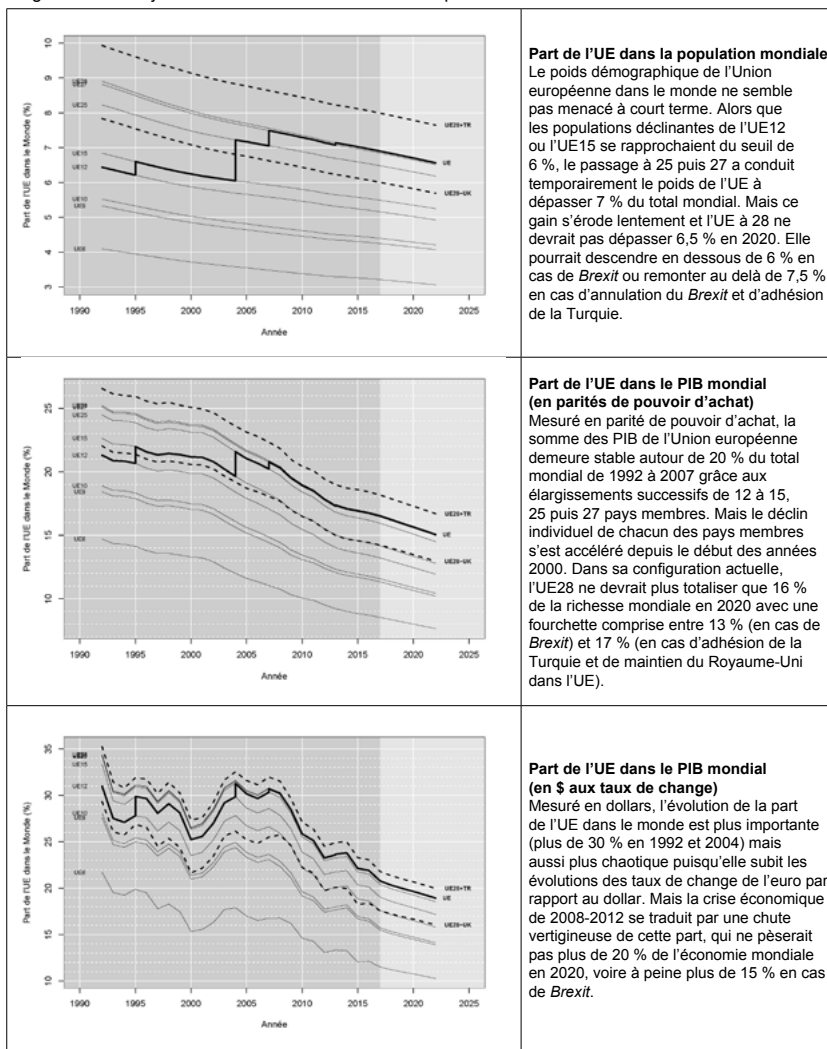
Il existe en général un décalage chronologique entre le poids actuel des pays et la représentation qui leur est allouée sur la base de statistiques anciennes. Le FMI est un exemple caricatural de décalage historique entre le poids économique des pays et leurs droits de vote. Il a fallu de fortes pressions diplomatiques pour qu'un transfert d'au moins 5 % des parts soit entériné des pays surreprésentés vers les pays sous-représentés, notamment la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique (Gazano, 2015). En tout état de cause, il serait naïf de penser que le poids des pays dans une organisation internationale comme le FMI coïncide avec une mesure objective de leur richesse (Leech, 2002).

Un premier axe de recherche pour les sciences territoriales consisterait donc à engager des études comparatives sur les modalités juridique et politique de fixation du poids des pays dans les organisations internationales, à la fois en termes de contribution et de représentation.

2. UNIE DANS LA DIVERSITÉ ? ÉVOLUTION DU POIDS ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE DE L'UE DANS LE MONDE ENTRE 1992 ET 2022

L'UE a connu depuis sa création une modification régulière de son périmètre au fil des élargissements. Du coup, sa puissance collective dans le Monde est longtemps demeurée stable, alors que celle de chacun de ses pays membres déclinait. Cette stabilité est-elle menacée par le *Brexit* ?

Figure 2. Mise à jour de l'estimation de l'évolution du poids de l'UE dans le Monde effectuée en 2017



2.1. L'hypothèse d'une stratégie politique inconsciente

Dans le cadre du programme européen ESPON, nous avons réalisé en 2007 une analyse de l'effet des élargissements successifs de l'UE à 9, 12, 15, 25 et 27 en termes de poids démographique et économique mondial. Cette figure connu un grand succès auprès des partisans de l'UE car elle mettait en évidence une sorte de stratégie politique inconsciente justifiant les élargissements successifs : « *The population or the GDP level of the European Union between 1950 and 2004 provides a fascinating example of what may have been an implicit political strategy. This strategy –if that is what it was– was designed to maintain Europe's place in the World: for the period as a whole we can observe a distinct structural trend of demographic and economic decline which is only balanced by means of a reliance on the political dynamic of enlargement to "balance the books"* » (Grasland et al., 2007).

2.2. Chronique d'un déclin annoncé ?

Comme le montre la figure 2, fondée sur les dernières données officielles disponibles au niveau mondial, les perspectives de maintien de la puissance de l'UE dans le Monde sont aujourd'hui sérieusement menacées sur le plan économique. Le *Brexit* ou l'adhésion de la Turquie ne changeraient finalement pas grand chose à une tendance beaucoup plus lourde de déficit de croissance par rapport à d'autres parties du Monde.

Un deuxième axe de recherche pour les sciences territoriales consisterait à analyser les conséquences géopolitiques de la perte de poids collective des pays membres de l'UE dans les instances internationales au cours de la prochaine décennie. Outre le cas du FMI, il serait intéressant d'analyser les conséquences du *Brexit* sur le maintien du statut de membre permanent du CSNU de la France et du Royaume-Uni (Vincent, 2005).

3. LA DÉLICATE ALCHIMIE DU « POUVOIR CONSTITUANT MIXTE » ET DU VOTE PONDÉRÉ À L'INTÉRIEUR DE L'UE

Depuis sa création, l'UE est confrontée au problème délicat de la double représentation des États (1 pays = 1 voix) et des citoyens (1 individu majeur = 1 voix) à l'intérieur de ses différentes instances. On peut certes considérer que les deux formes de représentations ne sont pas contradictoires puisque l'Union européenne est un pouvoir constituant mixte où chaque personne est en droit de se considérer simultanément comme citoyen de son pays et citoyen de l'UE (Habermas, 2017). Mais il n'en demeure pas moins que la définition du poids des pays dans un système de vote pondéré est un problème complexe, non seulement sur le plan juridique et politique, mais aussi sur le plan mathématique.

3.1. Les paradoxes des systèmes de vote à la majorité qualifiée

Plusieurs théoriciens du droit ont montré avec l'aide de spécialistes de la théorie des jeux que l'établissement d'une règle de vote pondérée par le poids des pays soulève de nombreuses difficultés. L'une des critiques les plus célèbres est sans nul doute celle du mathématicien Banzhaf (1964). L'auteur y démontre en effet que le poids attribué à un pays dans le système de vote ne correspond pas nécessairement à son pouvoir réel de décision, c'est-à-dire à sa capacité à faire basculer la décision. Le pouvoir réel d'un pays dépend en effet non seulement de la part des votes qui lui est attribué, mais aussi du seuil fixé pour atteindre la majorité. Le seuil de 65 % qui préside aux décisions du Conseil européen² depuis 2014 a ainsi été établi à la suite des travaux avancés de mathématiciens polonais (Życzkowski & Słomczyński, 2014).

2 www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/voting-system/qualified-majority

3.2. Simulation de l'effet du *Brexit* sur le pouvoir de vote réel des pays membres

Si l'on considère le poids démographique des 28 pays membres de l'UE en 2017 et le seuil de 65 %, on trouve environ 223 millions de coalitions gagnantes, c'est-à-dire de distributions de votes permettant de franchir le seuil. Selon le raisonnement de Banzhaf, le pouvoir d'un pays dépend du nombre de coalitions gagnantes qu'il peut faire basculer vers un vote négatif en changeant son vote. Ainsi, la Pologne serait partie prenante de 15,6 millions de coalitions gagnantes soit 7 % du total. Or son poids démographique est de 7,44 %. Son pouvoir réel d'influence du vote est donc plus faible que sa représentation (tabl. 1).

Tableau. Simulation de l'effet du *Brexit* sur les votes à la majorité qualifiée au Conseil européen

Pays	UE28 en 2017				UE27 en 2020 (post-Brexit)			
	popul.	poids	gains	diff.	popul.	poids	gains	diff.
Allemagne	83,0	16,27	16,18	-0,09	83,45	18,72	18,63	-0,09
Royaume-Uni	66,0	12,94	13,04	0,10	« <i>Brexit</i> »			
France	64,9	12,72	12,81	0,09	65,80	14,76	14,97	0,21
Italie	60,8	11,91	11,99	0,08	60,72	13,62	13,71	0,09
Espagne	46,3	9,07	9,12	0,05	46,06	10,33	10,51	0,18
Pologne	38,0	7,44	7,01	-0,43	37,91	8,51	9,03	0,52
Roumanie	19,6	3,85	3,89	0,04	19,28	4,33	4,19	-0,14
Pays-Bas	17,1	3,35	3,37	0,02	17,23	3,87	3,75	-0,12
Belgique	11,4	2,23	2,24	0,01	11,55	2,59	2,52	-0,07
Grèce	10,8	2,13	2,14	0,01	10,83	2,43	2,37	-0,06
Rép. tchèque	10,6	2,07	2,08	0,01	10,65	2,39	2,33	-0,06
Portugal	10,3	2,02	2,03	0,01	10,51	2,36	2,30	-0,06
Suède	10,2	1,99	2,00	0,01	10,18	2,28	2,22	-0,06
Hongrie	9,8	1,92	1,93	0,01	9,75	2,19	2,13	-0,06
Autriche	8,8	1,72	1,73	0,01	8,94	2,01	1,96	-0,05
Bulgarie	7,1	1,39	1,40	0,01	6,96	1,56	1,52	-0,04
Danemark	5,8	1,13	1,14	0,01	5,89	1,32	1,29	-0,03
Finlande	5,5	1,08	1,08	0,00	5,56	1,25	1,22	-0,03
Slovaquie	5,4	1,06	1,06	0,00	5,45	1,22	1,19	-0,03
Irlande	4,7	0,93	0,93	0,00	4,86	1,09	1,06	-0,03
Croatie	4,2	0,82	0,82	0,00	4,13	0,93	0,91	-0,02
Lithuanie	2,8	0,56	0,56	0,00	2,74	0,61	0,60	-0,01
Slovénie	2,1	0,40	0,40	0,00	2,07	0,46	0,45	-0,01
Lettonie	2,0	0,38	0,38	0,00	1,94	0,44	0,43	-0,01
Estonie	1,3	0,26	0,26	0,00	1,30	0,29	0,28	-0,01
Chypre	0,9	0,17	0,17	0,00	0,87	0,19	0,19	0,00
Luxembourg	0,6	0,12	0,12	0,00	0,63	0,14	0,14	0,00
Malte	0,4	0,09	0,09	0,00	0,44	0,10	0,10	0,00
Total	510,16	100,00	100,00	0,00	445,69	100,00	100,00	0,00

popul : population en millions d'habitants ; poids : % de la population de l'UE ;
gains : % de configurations de votes gagnantes ; diff : écart entre les gains et les poids

Quelle serait la situation en cas de *Brexit* en 2020 ? Le calcul de l'indice de Banzhaf montre que dans cette nouvelle configuration il y aurait une redistribution assez forte des écarts entre poids et puissance. Le principal pays bénéficiaire serait la Pologne qui aurait désormais un écart positif avec 8,5 % de la population et 9 % d'influence sur les coalitions gagnantes. Les autres pays bénéficiaires de ce nouvel équilibre seraient la France, l'Espagne et l'Italie. Tous les autres

pays seraient perdants, en particulier la Roumanie et les Pays-Bas. La situation serait inchangée pour l'Allemagne qui conserverait un très léger déficit de puissance par rapport à son poids.

Un troisième axe de recherche pour les sciences territoriales consisterait à associer des spécialistes de sciences sociales, de mathématique et de sciences de l'ingénieur pour étudier de façon détaillée les systèmes de vote pondéré et simuler leurs effets. Il s'agit en effet de modèles très gourmands en calcul qui doivent être optimisés pour étudier de grands systèmes et leur évolution au cours du temps.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Au-delà du cas de l'Union européenne, les trois axes de recherche qui ont été esquissés ici pourraient servir de point de départ à de nouveaux programmes de recherche interdisciplinaires et internationaux, notamment dans le cadre de la fédération de recherche Collège international des sciences territoriales (FR2007).

Les questions posées recoupent d'ores et déjà les réflexions menées par les chercheurs du CIST dans le cadre de l'axe Régionalisations dans le monde³. Mais elles pourraient également s'inscrire dans la perspective de création d'un futur axe de recherche portant sur les mesures et représentations du Système-Monde. Gageons que le colloque de Rouen pourrait-être l'occasion d'en esquisser les contours ?

RÉFÉRENCES

- Banzhaf J.F., 1964, « Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis », *Rutgers L. Rev.*, n° 19.
- Didelon C., Grasland C., Richard Y., 2008, *Atlas de l'Europe dans le Monde*, Paris, La Documentation française.
- Gazano A., 2015, *L'essentiel des relations internationales*, Paris, Gualino éd.
- Grasland C., Didelon C., Beckouche P., 2007, *Europe in the World: Territorial Evidence and Visions*, résultats du projet ESPON 3.4.1 publié avec le soutien du CNRS, des universités Paris Diderot et Paris 1.
- Habermas J., 2017, « Citizen and State Equality in a Supranational Political Community: Degressive Proportionality and the Pouvoir Constituant Mixte », *Journal of Common Market Studies*, 55(2), p. 171-182.
- Lagrange E., Sorel T.M., 2013, *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ.
- Leech D., 2002, « Voting Power in the Governance of the International Monetary Fund », *Annals of Operations Research*, 109(1), p. 375-397.
- Maddison A., 2007, *The World Economy. Vol. 1: A Millennial Perspective – Vol. 2: Historical Statistics*, Paris, Academic Foundation, OECD Publications.
- Posner E.A., Sykes A.O., 2014, « Voting Rules in International Organizations », *Chi. J. Int'l L.*, n° 15.
- Vincent P., 2005, « Pour une meilleure gouvernance mondiale : la réforme du Conseil de sécurité des Nations unies », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 9, Bruxelles, CERAP, p. 69-86.
- Życzkowski K., Słomczyński W., 2014, « Square Root Voting System, Optimal Threshold and π », *Voting Power and Procedures*, Springer, p. 127-146.

L'AUTEUR

Claude Grasland

Université Paris Diderot – Géographie-cités
CIST
claude.grasland@parisgeo.cnrs.fr

³ www.gis-cist.fr/axes-scientifiques/regionalisations