

Le Royaume-Uni hors d'Europe ?

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Le traité de Lisbonne, « modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne », est en cours de ratification dans les différents États membres de l'Union et n'entrera en vigueur (théoriquement en janvier 2009) qu'une fois ratifié par tous. À l'instar de la France et des Pays-Bas qui avaient mis un terme au projet de Constitution européenne en 2005, le Royaume-Uni peut, par un refus de ratifier le traité, bloquer son entrée en vigueur ou — autre interprétation possible — se mettre en position de quitter l'Union.

Jean-François Drevet rappelle, dans cette tribune, la position particulière qu'ont toujours eue les Britanniques en Europe, en raison notamment de leur attachement historique aux États-Unis et à leurs partenaires du Commonwealth. Il souligne également le pragmatisme du Royaume-Uni, conscient de l'intérêt d'appartenir au marché économique européen, bien que très hostile à toute forme d'intégration trop poussée. Il montre enfin qu'il sera sans doute difficile au Royaume-Uni de quitter l'Union en conservant les avantages économiques ; les Britanniques resteront donc très probablement « in Europe », au prix de moindres avancées politiques pour l'Union. S.D. ■

Au Royaume-Uni, la ratification du projet de traité de Lisbonne met le gouvernement de Gordon Brown aux prises avec les eurosceptiques qui exigent un référendum, en espérant qu'une probable réponse né-

gative mettrait *de facto* « Britain out of Europe » : plus de 35 années après l'adhésion, Londres est la seule capitale européenne où l'appartenance à l'Union européenne pose encore un problème existentiel.

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

Parmi les nombreuses causes de cette situation, on observe la persistance d'un « décalage géopolitique » entre la situation réelle du Royaume-Uni, désormais relié par un lien fixe au continent, et la vision d'une partie importante de l'*establishment* et de l'opinion, qui croit toujours son pays, comme après la Seconde Guerre mondiale, au contact des trois cercles de la relation transatlantique, du Commonwealth et de l'Europe.

Le poids des liens extra-européens

Comme chaque pays européen, le Royaume-Uni a sa conception de la relation avec les États-Unis : il estime bénéficier d'un accès privilégié à des coopérations multiformes, notamment dans les domaines sensibles du renseignement et de la défense, qui justifient son alignement sur Washington. La participation à la guerre en Irak, dont le gouvernement de Londres était mieux placé que les autres pour apprécier les risques², en est un exemple très manifeste. Il voit dans le renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) un risque de banalisation de ses relations avec les États-Unis, à éviter à tout prix.

Bien que le Commonwealth ne soit plus un grand partenaire commercial, il occupe toujours une place importante dans les esprits. Comment empêcher les Britanniques de se sentir plus proches de leurs cousins australiens, canadiens et néo-zélandais, que des peuples du continent européen ? La mondialisation actuelle leur rappelle celle opérée sous leur direction au XIX^e siècle, à l'apogée de l'Empire,

au moyen du libre-échange et de l'étalon-or. Elle revalorise les relations avec leurs anciennes possessions, devenues des points focaux du commerce mondial (Singapour, Hong Kong), des pays émergents en croissance rapide (Inde, Malaisie) ou des importants fournisseurs de matières premières (Australie, Canada, Afrique du Sud). Oubliant que leur pays réalise plus de 60 % de ses échanges avec l'Union européenne, les euro-sceptiques soulignent les performances supérieures des économies d'outre-mer par rapport à celles de la zone euro, et les avantages du libéralisme par rapport aux règles strictes de l'espace communautaire et son penchant supposé pour le protectionnisme (*fortress Europe*).

Nécessités économiques vs. réticences politiques

Enfin, puisqu'il fait avec elle la plus grande partie de ses échanges, le Royaume-Uni reconnaît qu'il a besoin d'être inclus dans une zone de libre-échange, sinon d'un marché unique en Europe, bien qu'il soit considéré comme excessivement coûteux et bureaucratique. Mais Londres diverge fondamentalement de ses partenaires quant aux finalités de la construction communautaire et perçoit comme une contrainte son appartenance à une Union à vocation fédéraliste. En conséquence, la facilité avec laquelle des abandons de souveraineté sont consentis à Washington contraste avec la fermeté des positions britanniques à Bruxelles, à chaque fois qu'une proposition de renforcement des compétences com-

2. La Grande-Bretagne a administré l'Irak de 1918 à 1930 et y est restée très influente jusqu'en 1958.

munautaires arrive sur la table de négociation du Conseil.

À Londres, les gouvernements savent depuis longtemps qu'il n'est pas bon de continuer à penser que « l'Atlantique serait moins large que le Pas de Calais ». C'est pourquoi ils ont cherché à adhérer à la Communauté économique européenne dès le début des années 1960, y sont parvenus en 1973 et ont résisté à la tentation de la quitter depuis. Mais l'opposition de l'opinion les bloque régulièrement dans leur tentative de placer le Royaume-Uni « au cœur de l'Europe » comme l'avaient souhaité Edward Heath et, pendant un temps, Tony Blair. Chaque relance de la construction européenne a donc été accueillie avec de grandes réticences. Les Britanniques ont âprement négocié des dérogations (les *opting out*), acceptées par leurs partenaires à titre transitoire, mais qui se révèlent durables.

Plus de 20 ans après la signature de l'Acte unique, le Royaume-Uni s'oppose toujours à la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'UE. Alors que les nouveaux États membres et même des pays extérieurs à l'Union (la Norvège, l'Islande et bientôt la Suisse) font partie de l'espace Schengen, il faut toujours montrer sa carte d'identité pour monter dans l'Eurostar. Le maintien de la livre sterling, qu'on avait pris pour une nécessité provisoire, est en train de devenir un fait permanent, en dépit des avantages évidents que l'adoption de l'euro représenterait pour la place financière de Londres. Le pro-

tole social, puis la Charte des droits fondamentaux ont fait ou font encore l'objet de dérogations.

Si elle représente une évolution par rapport à l'opposition frontale de Margaret Thatcher, cette position de « semi-détachement ³ » place le Royaume-Uni dans une situation ambiguë. Certes, son isolement est moins marqué que dans l'Union européenne à 12 : Londres trouve parfois des appuis parmi les Nordiques et peut compter sur le soutien occasionnel de l'un ou l'autre des nouveaux États membres d'Europe centrale. Cependant, selon Peter Sutherland ⁴, le Royaume-Uni n'a pas infléchi le sens de la construction européenne : il n'est parvenu ni à la réformer conformément à ses vues ni même à la stabiliser au niveau du marché unique, et il n'aurait aucune chance d'y réussir dans le futur.

Cet échec stratégique ne doit pas masquer les bons résultats obtenus sur le plan tactique. Être en situation marginale ne signifie pas être en position de faiblesse, car dans la vie quotidienne de l'Union, Londres défend efficacement ses intérêts tout en étant un partenaire discipliné et fiable.

Un État membre pragmatique

Peu de négociations l'ont placé en position de perdant. Dans celle du traité de Lisbonne, le gouvernement britannique a fait chèrement payer son accord : une première fois pendant la Convention, quand son prési-

3. « The In and Out Club: The Dangerous Appeal of a Semi-Detached Status for Britain ». *The Economist*, 26 janvier 2008.

4. SUTHERLAND Peter. *Fog in Westminster. Europe Cut Off*. Paris : Notre Europe, policy paper, 19 mars 2008.

dent, Valéry Giscard d'Estaing, est allé à Londres pour surmonter les blocages de l'époque ; ensuite au cours de la Conférence intergouvernementale (CIG), où d'autres concessions ont été faites pour éviter un veto britannique. Enfin le succès du « non » aux référendums français et néerlandais lui a fourni une occasion supplémentaire d'obtenir des dérogations dans le traité de Lisbonne ⁵.

Les forces britanniques à Bruxelles sont efficacement coordonnées. Le réseau de consultants qui recueille une grande part du marché des études lancées par les directions générales, est très largement anglophone sinon londonien. La Représentation permanente britannique assure une gestion attentive et très anticipatrice de la carrière des fonctionnaires européens de sa nationalité. Dans la commission Prodi (2000-2004), Tony Blair a obtenu que le portefeuille de la réforme interne de l'institution et des nominations administratives soit confié à son compatriote Neil Kinnock, qui a été accusé d'y avoir bien servi les intérêts de son pays d'origine.

Parmi les atouts du Royaume-Uni, on évoque souvent la place croissante de la langue anglaise dans les institutions européennes. En fait, il s'agit d'un avantage relatif : son utilisation n'implique pas de partager les vues du gouvernement de Londres. De même, les fonctionnaires européens

d'origine britannique ne sont pas moins que les autres respectueux de la déontologie communautaire ⁶ et plus souvent convaincus des avantages de l'intégration européenne que du contraire.

Enfin, si le gouvernement britannique n'aime pas la législation européenne et ne se prive pas de la critiquer, il l'applique plutôt mieux que ses partenaires. Les statistiques concernant les recours en manquement d'État ⁷ portés devant la Cour de justice européenne le mettent en bonne position, avec une moyenne annuelle de trois procédures, loin devant les moins disciplinés (Grèce 12, Italie 10, France 7), mais après le Danemark, meilleur élève de la classe (un seul cas par an) ⁸.

Cette position particulière est-elle durable ? Au Royaume-Uni, les euro-sceptiques préconisent de quitter l'Union européenne pour négocier un statut comparable à celui de la Norvège ou, mieux, de la Suisse, afin de conserver les avantages du marché unique et de certaines politiques communes. Le projet de traité de Lisbonne contient une clause de sortie (article 49a), qui apporterait la base juridique nécessaire. Cette clarification est aussi souhaitée par les partisans d'une Europe plus intégrée, lassés de l'obstruction britannique.

Illusion dangereuse, d'après *The Economist*, car la sortie de l'Union ne

5. Cf. TOULEMON Robert. « Regard sur le traité de Lisbonne ». *Futuribles*, n° 340, avril 2008, pp. 57-64.

6. L'indépendance de la fonction publique européenne est garantie par son statut.

7. Les recours en manquement d'État sont introduits le plus souvent par la Commission devant la Cour de justice européenne pour non-respect par l'État membre des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

8. Rapport annuel 2007 de la Cour de justice européenne (Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes), p. 108. Les données portent sur l'ensemble de la période 1952-2007 et ont été corrigées pour tenir compte de la date des adhésions.

serait pas accompagnée d'un « *sweet deal* » : si Bruxelles s'est montrée accommodante avec la Norvège et la Suisse, c'est parce que leur adhésion n'est pas exclue à terme. Il n'en irait pas de même pour un pays quittant

l'Union, qui ne devrait pas s'attendre à un traitement de faveur. Il est donc probable que le Royaume-Uni restera dans l'Union, ne serait-ce que pour continuer à freiner l'intégration européenne. ■

À LIRE OU À RELIRE DANS LA RUBRIQUE « TRIBUNE EUROPÉENNE » DE FUTURIBLES

- ▶ « À propos du veto slovaque »
N° 331, juin 2007
- ▶ « À quoi sert la Banque centrale européenne ? »
N° 332, juillet-août 2007
- ▶ « Union européenne : disparités de développement »
N° 333, septembre 2007
- ▶ « La Libye, la Méditerranée et l'Union européenne »
N° 334, octobre 2007
- ▶ « La clarification des compétences de l'Union »
N° 335, novembre 2007
- ▶ « Le budget de l'Union en question »
N° 336, décembre 2007
- ▶ « L'Europe et les référendums »
N° 337, janvier 2008
- ▶ « La politique agricole commune et sa réforme »
N° 338, février 2008
- ▶ « Les enjeux de la mer Noire »
N° 339, mars 2008
- ▶ « La Commission européenne face au changement »
N° 340, avril 2008
- ▶ « L'indépendance du Kosovo »
N° 341, mai 2008



SÉMINAIRES DE FORMATION

VEILLE • PROSPECTIVE • STRATÉGIE • MODES DE VIE

FUTURIBLES INTERNATIONAL

► **Atelier de construction de scénarios contrastés
Formation-action appliquée à la construction
de scénarios contrastés sur l'économie française en 2020**

Animé par Véronique Lamblin et François de Jouvenel

Judi 12 juin 2008 • Prix : 956,80 euros TTC*

► **Introduction à la veille et à la démarche prospective
Concepts, méthodes et applications pratiques**

Animé par Hugues de Jouvenel

Judi 25 septembre 2008 • Prix : 956,80 euros TTC*

► **Méthodes et outils de la prospective stratégique**

*Animé par Nathalie Bassaler, François Bourse,
Hugues de Jouvenel et Jacques Lesourne*

Mardi 25 et mercredi 26 novembre 2008 • Prix : 1435,20 euros TTC*

► **Prospective des modes de vie, de la consommation
et du commerce**

*Animé par Hugues de Jouvenel, Bruno Hérault, Daniel Verger,
Nicolas Herpin, Jean-François Tchernia et Philippe Cahen*

Mardi 18 et mercredi 19 novembre 2008 • Prix : 1435,20 euros TTC*

À photocopier et à retourner à Futuribles International, 47 rue de Babylone - F-75007 Paris
Tél. 33 (0)1 53 63 37 71 - Fax 33 (0)1 42 22 65 54 - croels@futuribles.com - www.futuribles.com

- Je souhaite recevoir gratuitement le programme des formations
- Je m'inscris au(x) séminaire(s).....
-
- Nom - Prénom
- Fonction - Organisation
- Adresse
- Code postal Ville/pays
- Tél. Fax E-mail
- Règlement : Chèque à l'ordre de Futuribles International
 Au reçu d'une facture

* Remise de 10 % pour inscription multiple dès la deuxième participation ; dispense des frais de participation pour les membres partenaires de Futuribles International et remise de 50 % pour les membres associés (valable pour une personne par séminaire).