

Peter SUTHERLAND

Irlandais et Européen fervent, Peter Sutherland est Président du *Federal Trust* et membre du CEO de *Notre Europe*. Il a exercé les fonctions de Commissaire européen à la concurrence dans la première Commission Delors (1985-89) puis de Directeur général du GATT et de l'Organisation mondiale du commerce (1993-1995).

VISIONS D'EUROPE

Westminster en plein brouillard

Au printemps 2008, les parlementaires britanniques s'apprêtent à ratifier le Traité de Lisbonne. L'opinion publique britannique semble quant à elle considérer l'Union européenne comme une menace constante pour les intérêts économiques, politiques et constitutionnels du pays. Comment expliquer le marasme intellectuel et politique dans lequel est actuellement plongé le débat britannique sur l'Europe ? Pourquoi une telle dérive dans un pays dont la culture politique est si souvent vantée pour son réalisme ?

En observateur attentif de la politique européenne du Royaume-Uni, Peter Sutherland retrace avec brio la généalogie des idées fausses et des calculs électoralistes qui, depuis trente ans, ont présidé à la dégradation des termes du débat sur l'Europe. Il examine notamment trois domaines d'achoppement : l'euro, le fonctionnement des institutions européennes et le rôle du Royaume-Uni sur la scène mondiale. Nous espérons que les lecteurs de cet essai rejoindront l'auteur dans sa conviction profonde que les Britanniques et leurs partenaires européens auraient beaucoup à gagner d'un engagement constructif du Royaume-Uni dans l'Union.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu

Westminster en plein brouillard

Peter SUTHERLAND





Westminster en plein brouillard

par Peter Sutherland



PETER SUTHERLAND

IRLANDAIS, EUROPÉEN FERVENT, PETER SUTHERLAND A ASSUMÉ D'IMPORTANTES RESPONSABILITÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DANS SON PAYS, MAIS ÉGALEMENT AUX NIVEAUX EUROPÉEN ET INTERNATIONAL. IL A NOTAMMENT EXERCÉ LES FONCTIONS DE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA RÉPUBLIQUE D'IRLANDE SOUS LE GOUVERNEMENT DE GARRET FITZGERALD PUIS DE COMMISSAIRE EUROPÉEN À LA CONCURRENCE DANS LA PREMIÈRE COMMISSION DELORS (1985-89). IL EST ENSUITE DEVENU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GATT PUIS DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (1993-1995). PETER SUTHERLAND EST AUJOURD'HUI PRÉSIDENT DE BRITISH PETROLEUM, DE GOLDMAN SACHS INTERNATIONAL ET REPRÉSENTANT SPÉCIAL DES NATIONS UNIES POUR LES MIGRATIONS. PETER SUTHERLAND EST PRÉSIDENT DU *FEDERAL TRUST* ET MEMBRE DU COMITÉ EUROPÉEN D'ORIENTATION DE *NOTRE EUROPE*.

Source : La version originale de ce texte, en anglais, a été publiée par l'institut de recherche britannique *The Federal Trust* et est disponible sur son site internet : www.fedtrust.co.uk

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe :* la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie

dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Avant-propos

Envisagée sous l'angle politique et logique, l'opposition à l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne est un point de vue parfaitement défendable. Nombre de tenants de cette position l'ont d'ailleurs plaidée avec sincérité et justesse. En tant qu'Irlandais, je suis en profond désaccord avec la thèse selon laquelle l'intérêt national britannique résiderait en dehors de l'Union européenne. Je suis cependant tout à fait disposé à admettre que mon point de vue personnel en la matière n'est pas d'une grande importance. L'objet de ce pamphlet est ailleurs, puisqu'il s'agit d'aborder un thème qui touche à l'intérêt légitime de tous les Britanniques, mais aussi de tous les habitants des autres États membres : je suis fermement convaincu que le débat national sur le rôle du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne pâtit trop souvent d'un manque de discernement et d'une charge émotionnelle excessive et incontrôlée. Malheureusement, cet excès d'émotion engendre parfois des réactions tout aussi irréfléchies de la part des partenaires du Royaume-Uni. Ainsi, les idées fausses qui présidèrent au rejet français du Traité Constitutionnel Européen ne sont

que le reflet de celles qui circulent outre-Manche. Dans les pages qui suivent, j'espère apporter ma pierre à l'édifice et contribuer à la tenue, ici et ailleurs, d'un débat européen plus solidement ancré dans la réalité et la logique. Ces deux notions sont depuis trop longtemps négligées dans le discours des détracteurs britanniques de l'UE – voire même, en certaines occasions, dans celui des europhiles. Les réflexions livrées ici reposent sur mon intime conviction qu'il est primordial que le Royaume-Uni, en tant qu'acteur de grande importance à l'intérieur de l'Union, adopte une attitude constructive vis-à-vis de la construction européenne – ceci tant pour les Britanniques eux-mêmes que pour leurs partenaires européens.

Peter Sutherland

Table des matières

Introduction	p. 1
I - Histoire récente	p. 5
II - L'euro	p. 9
III - L'Union européenne et ses institutions	p. 15
IV - Le Royaume-Uni sur l'échiquier mondial	p. 25
Conclusions	p. 29

Introduction

Quiconque passerait en revue la politique européenne menée par le *New Labour* au cours des dix dernières années ne manquerait pas de s'étonner du fossé séparant la rhétorique et les politiques de 1997 de celles de 2007. Lorsque M. Blair fut élu au poste de Premier ministre en 1997, l'une des premières décisions politiques prises par son gouvernement fut de ratifier le Protocole social de l'Union européenne. Par cet acte de forte portée symbolique, le Royaume-Uni s'engageait dans la voie d'une normalisation de ses relations avec ses partenaires européens. Pourtant, peu avant son départ en 2007, le même Tony Blair ne ménagea aucun effort et usa de toute son influence politique auprès de ses homologues européens afin que la Charte européenne des droits fondamentaux ne s'applique pas au Royaume-Uni, avec pour résultat de produire une nouvelle exception britannique très similaire à celle qu'il avait lui-même contribué à supprimer. En 1997, M. Blair était arrivé au pouvoir en affichant clairement son intention de mettre fin à « l'isolement » britannique sur la scène européenne. Néanmoins, pour sincère et ferme qu'ait pu être son engagement

initial à conférer un rôle constructif à son pays dans le concert européen, force est bien de constater la formidable énergie qu'il déploya au cours des derniers jours de son mandat pour faire en sorte que le texte de la proposition de Traité réformateur convenue pour le Royaume-Uni lors du Conseil européen de juin 2007 diffère sensiblement de celui destiné à être signé par les autres membres de l'Union. Ces derniers mois, dans leurs plaidoyers pour ce nouveau traité – réduit tant sur la forme que sur le fond par rapport au texte initialement accepté par le Royaume-Uni – M. Blair et son successeur, Gordon Brown, s'en sont presque exclusivement tenus à invoquer l'obtention de clauses d'exception, la fixation de « lignes rouges », et la ferme défense des intérêts nationaux face à la prétendue menace représentée par l'Union européenne. Ironie du sort, cette rhétorique défensive n'a trouvé qu'un écho limité au sein de la population britannique. Dans les circonstances actuelles, il est difficile d'affirmer avec certitude que le gouvernement de M. Brown serait en mesure de remporter un éventuel référendum sur le nouveau texte.

S'il y était invité, Monsieur Blair serait peut-être contraint de reconnaître que l'évolution de sa politique européenne au cours de la dernière décennie a suivi pas à pas celle de son prédécesseur à *Downing street*, M. John Major. Après tout, c'est bien John Major qui, à la veille de son introduction au poste de Premier ministre en 1990, déclarait à son électorat qu'il souhaitait replacer le pays « au cœur de l'Europe » et qui, sept années plus tard, quittait ses fonctions en laissant derrière lui un parti divisé ayant anéanti tout espoir de voir naître une politique britannique cohérente – ou ne serait-ce que constructive – vis-à-vis de l'Union européenne. Si la trajectoire européenne de M. Blair s'est avérée moins abrasive que celle de M. Major, son issue n'en reste pas moins similaire. Après une décennie de gouvernement *New Labour*, l'opinion publique britannique semble plus encline encore qu'il y a dix ans à considérer l'Union européenne comme une menace constante pour les intérêts économiques, politiques et constitutionnels du pays. Au cours de la décennie écoulée, le gouvernement de

M. Blair a usé plus que de raison de l'image d'un exécutif livrant un combat manichéen pour protéger le pays contre ses inquiétants alliés européens. À dire vrai, il se pourrait bien que ni M. Blair, ni M. Brown ne croient véritablement à cette fiction dangereuse, mais aient trouvé plus simple de se faire les porte-voix des préjugés populistes plutôt que de les combattre. Or, les répercussions de cette politique de connivence sont très négatives et très prévisibles : le Royaume-Uni est plus proche aujourd'hui du « semi-détachement » systématique vis-à-vis de l'Union qu'il ne l'a jamais été depuis 1973. Parce qu'il s'est installé de manière progressive et insidieuse, le phénomène est passé plus inaperçu qu'il aurait dû. Comble de l'ironie, les eurosceptiques les plus prompts à fustiger M. Blair ne semblent pas prendre la juste mesure de l'héritage prometteur – tout au moins de leur point de vue – que leur a légué ce dernier.

I - Histoire récente

Il faut garder à l'esprit qu'en 1997, la reconversion du parti travailliste en un mouvement politique plutôt favorable au projet européen était un glissement récent. Pendant les années 1980, la plupart des observateurs éclairés s'accordaient pour affirmer que, des deux grands partis de la scène politique britannique, le parti conservateur était le plus enclin et le plus apte à jouer un rôle enthousiaste au sein de la Communauté européenne. C'est en réalité à l'initiative de ce même parti conservateur, soutenu à l'époque par une faible minorité de parlementaires travaillistes, que le Royaume-Uni s'embarqua dans l'aventure communautaire en 1973. Les députés conservateurs qui votèrent l'adhésion en 1971 et 1972 représentaient encore l'aile dominante des *Tories* dans les années 1980. Et c'est Margaret Thatcher qui signa en 1987 le révolutionnaire Acte unique européen, contre lequel votèrent la majorité des députés travaillistes de la Chambre des Communes. Vers la fin de son mandat, ce furent précisément les positions de plus en plus virulentes et hostiles de Mme Thatcher vis-à-vis de la construction européenne et de ses avancées qui lui valurent

son éviction de la tête du parti. Dans un contraste flagrant, le manifeste rédigé par le parti travailliste à l'occasion des élections générales de 1983 promettait un retrait rapide de l'Union européenne en cas de victoire. S'il tempérerait quelque peu ces propos, le manifeste *Labour* de 1987 contenait malgré tout une mise en garde contre toute « interférence de la CEE dans notre politique de reconstruction nationale ». De nombreux députés travaillistes aujourd'hui en vue firent campagne en 1983 et en 1987 sans désavouer la ligne anti-européenne défendue à l'époque par leur parti.

Il fallut attendre la fin des années 1980 pour que les attitudes à l'égard de l'Europe des deux grands partis britanniques empruntent des chemine-ments diamétralement opposés. Le discours que prononça Jacques Delors au congrès de la Confédération Européenne des Syndicats en 1988, et dans lequel il louait les vertus de justice et d'équité sociale de l'Union européenne, joua un rôle de catalyseur pour le parti travailliste, qui se montra dès lors moins méfiant à l'égard de l'Union. Par un effet de polarisation, le langage tenu par M. Delors (et qui fut en tout état de cause largement sur-interprété) cristallisa et exacerba l'animosité croissante de Mme Thatcher vis-à-vis des engagements européens du Royaume-Uni – précipitant sa destitution de la tête du parti conservateur. Toutefois, à plus long terme, ce sont les vues thatchériennes sur l'Europe qui finirent par s'imposer dans les rangs des Conservateurs. Les disciples de la Dame de fer, tant au Parlement que dans la sphère médiatique, firent en sorte de placer son successeur, John Major, au centre d'une campagne politique savamment organisée afin de rassembler toutes les factions du parti conservateur autour d'un projet farouchement eurosceptique. Depuis lors, c'est sur le juste degré de résistance qu'il convient d'opposer à l'Union européenne que se concentre le plus clair du débat interne au parti conservateur.

Lorsque John Smith prit les rênes du *Labour* en 1992, pour la première fois dans l'histoire politique du Royaume-Uni, la famille travailliste eût à sa tête un dirigeant clairement plus européiste que son homologue conservateur.

John Smith faisait en effet partie de cette minorité de députés travaillistes qui, dans les années 1970, avaient soutenu l'adhésion britannique au Traité de Rome. Il fit en sorte que, sous son *leadership*, la ligne officielle du parti travailliste soit favorable au Traité de Maastricht – lequel, signé par John Major en 1990, entraîna d'après dissensions dans les rangs des *Tories* au Parlement. Néanmoins, en bon politicien, M. Smith ne s'interdit pas d'exploiter ces premiers signes de division au bénéfice de son propre parti. Les Travaillistes ne firent rien pour accélérer la ratification du Traité de Maastricht par la Chambre des Communes, calculant avec raison qu'un débat prolongé sur le sujet était de nature à accentuer et révéler au grand jour les querelles intestines du rival conservateur.

À l'approche des élections générales de 1997, l'inversion des rôles entre Conservateurs et Travaillistes sur la thématique européenne était presque accomplie. Si bien que M. Blair parvint sans difficulté à se donner une image, sinon nette du moins vraisemblable, de candidat du parti le plus favorable à l'Union européenne. M. Blair était alors parfaitement conscient que ni l'anti-européanisme primaire affiché par le parti travailliste dans les années 1980, ni l'euroscepticisme obsessionnel des Conservateurs des années 1990 n'étaient plus à même de séduire une frange électoralement volatile de la classe moyenne britannique, et encore moins les jeunes électeurs. De plus, M. Blair n'était certainement pas anti-européen lui-même. Ainsi, en 1997, si elles n'ont probablement pas joué un rôle central dans les choix électoraux, les questions européennes ont indéniablement contribué à la victoire écrasante de M. Blair. Pourtant, au cours de la campagne, le candidat travailliste avait déjà quelque peu mis en berne son enthousiasme pro-européen – insistant notamment sur son intention de soumettre au référendum populaire toute question relative à l'adoption de l'euro. Mais la très confortable majorité dont il bénéficia à l'issue du scrutin de 1997 donnait à son gouvernement une fenêtre d'opportunité propice à la redéfinition des termes du débat européen en Grande-Bretagne. A supposer qu'ils aient souhaité se saisir de cette opportunité,

les Travaillistes auraient pu, pour toute une génération, poser les bases d'une nouvelle approche européenne, davantage en ligne avec les sentiments instinctivement pro-européens affichés par le nouveau Premier ministre. Cependant, même ses admirateurs les plus incondtionnels n'oseraient aujourd'hui prétendre que M. Blair a réussi dans cette entreprise au cours des 10 années passées au pouvoir. Pour l'observateur neutre, la continuité entre la politique européenne du *New Labour* et celle de son prédécesseur est même frappante. On pourrait aller jusqu'à avancer que si les Conservateurs avaient été réélus en 1997, leur politique n'aurait pas été foncièrement différente de celle menée par le parti de Tony Blair sur des questions aussi capitales que la monnaie unique, les réformes institutionnelles et la place du Royaume-Uni sur la scène internationale.

II - L'euro

S'il y avait une question à propos de laquelle tous les observateurs s'attendaient à voir le *New Labour* prendre ses distances par rapport à la politique de son prédécesseur, c'était bien celle de la monnaie unique. De l'avis de nombreux commentateurs, la tenue d'un référendum – que le gouvernement aurait eu de sérieuses chances de gagner – figurait en bonne place parmi les projets de Tony Blair pour son premier mandat. Ceux qui avaient suivi de près les prises de position et les déclarations du parti travailliste avant qu'il n'arrive au pouvoir, avaient quant à eux de bonnes raisons d'analyser la situation avec davantage de circonspection. Dans les derniers mois de la course aux élections générales de 1997, les stratèges du parti firent le choix de poursuivre un double objectif dans leur discours sur l'adhésion britannique à la monnaie unique. Bien que globalement convaincus que la rupture avec l'anti-européanisme épidermique serait payante d'un point de vue électoral, ces stratèges ne négligeaient pas la nécessité de se prémunir contre les accusations que le camp adverse ne manquerait pas de lancer – sur le désir aveugle, et même « antipatrioti-

que », de se lancer dans une aventure européenne dont on ne savait pas où elle mènerait, au mépris des intérêts spécifiques du Royaume-Uni. C'est dans cette optique que M. Blair fit écho aux promesses du gouvernement conservateur, peu avant les élections générales de 1997, en s'engageant lui aussi à organiser un référendum sur l'euro. Peu avant le scrutin, il alla même jusqu'à publier dans le quotidien notoirement eurosceptique *The Sun*, un article dans lequel il affirmait tout son attachement à la Livre Sterling.

À mesure que le débat sur la monnaie unique prenait de l'ampleur, les limites de cette approche prudente devinrent flagrantes. Quel qu'ait pu être l'avis personnel de M. Blair, il devint manifeste, à la fin des années 1990, que le Royaume-Uni ne serait jamais politiquement prêt à adopter l'euro sans un dévouement plein et entier du gouvernement à ce projet, doublé d'une véritable stratégie politique et économique pour permettre sa concrétisation. Or, au terme des cinq premières années de gouvernement travailliste, il apparut clairement qu'aucune stratégie de ce genre n'avait vu le jour et que la volonté politique de l'exécutif était, au mieux, sporadique et lacunaire. À supposer que les conditions économiques et politiques permettant de garantir un soutien sans faille à l'euro aient été réunies sous le gouvernement de MM. Blair et Brown, il est probable que le *New Labour* aurait pris fait et cause pour la monnaie unique et qu'il se serait dès lors attelé à remporter ce référendum. Cependant, la politique économique menée le Premier ministre et son ministre des finances ne fut certainement pas de nature à favoriser l'émergence de ces conditions. Et il était évident que le gouvernement ne se serait pas risqué à engager son soutien politique tant que le contexte économique ne s'y prêtait pas. À considérer la longueur et la difficulté de la préparation économique à laquelle durent se prêter les autres États membres avant de rejoindre la zone euro, il eut été illusoire d'espérer que l'économie britannique apporte spontanément, sous la direction du duo travailliste, la preuve de son aptitude à leur emboîter le pas. Cela n'empêcha toutefois pas la monnaie unique de rester

un sujet de controverse politique récurrent lors des premières années du gouvernement de M. Blair.

Après la victoire électorale de 1997, les ministres travaillistes et une poignée de Conservateurs dissidents – parmi lesquels l'ancien ministre des finances Kenneth Clarke – tous profondément attachés à l'adhésion à l'euro, se prirent un temps à espérer que le gouvernement fraîchement élu userait sans tarder de sa position de force pour organiser et remporter le référendum sur la monnaie unique. La victoire aurait en effet donné carte blanche au gouvernement pour la fixation de la date précise de l'adhésion britannique à l'euro. Au lieu de quoi – à l'issue d'une salve de discussions, qui apparurent bien chaotiques, entre le Premier ministre et son ministre des finances Gordon Brown – le gouvernement adopta cinq critères (convergence économique, emploi, investissements, impact sur les marchés financiers, flexibilité économique) dont la mise en œuvre permettrait d'évaluer l'intérêt économique d'une éventuelle future adhésion à l'euro. Suffisamment souples et vagues pour être considérés tantôt comme des lignes directrices, tantôt comme des obstacles à cette adhésion, ces cinq critères – qui forment toujours le fondement de la politique du gouvernement britannique sur l'euro – sont à l'image de l'approche ambiguë et hésitante du *New Labour* vis-à-vis de la monnaie unique. De surcroît, depuis dix ans, le gouvernement use de ces critères comme d'une arme dialectique dans les débats qui l'opposent aux partis conservateur et libéral-démocrate en matière de politique européenne. Pendant les premières années de son mandat, M. Blair a souvent présenté sa politique gouvernementale comme celle de la raison, une « troisième voie » permettant de dépasser les approches également erronées des Conservateurs et les Libéraux-démocrates. Accusant les Conservateurs de s'opposer aveuglément à l'adhésion à la monnaie unique, quand bien même celle-ci servirait les intérêts britanniques, il reprocha aux libéraux-démocrates de faire fi – dans leur volonté soi-disant frénétique d'intégrer la zone euro – du devoir

de circonspection incombant à tout gouvernement soucieux de préserver les intérêts nationaux.

Pendant les premières années de vie de la monnaie unique, M. Blair a probablement personnifié l'indécision d'une opinion publique britannique à la fois profondément inquiète de l'impact « intégrateur » – dont M. Blair et son gouvernement s'attachaient généralement à nier la portée – qu'aurait l'adhésion à la monnaie unique, et réticente à laisser la Grande Bretagne s'exclure d'un vaste projet financier réunissant ses principaux partenaires commerciaux européens. L'ambiguïté de la position du gouvernement finit cependant par créer un vide politique et intellectuel que d'autres, farouchement opposés à la monnaie unique, n'eurent aucun mal à remplir. L'incertitude entourant la politique européenne du *New Labour* a servi de terreau à l'anti-européanisme qui sévit de manière endémique dans certaines couches de la société britannique, et qui bénéficie d'appuis solides tant sur le plan organisationnel que financier.

Peut-être les conditions politiques et économiques de la dernière décennie auraient-elles de toute façon placé M. Blair dans l'impossibilité de remporter un éventuel référendum sur la monnaie unique (sauf peut-être en 1997 alors que le gouvernement venait de prendre ses fonctions). Cependant, au-delà de la question de l'isolement actuel du Royaume-Uni par rapport à la zone euro, c'est l'absence de tout *leadership* gouvernemental constructif sur un enjeu aussi crucial qui aura les conséquences les plus graves sur le rôle futur du pays au sein de l'Union. Certes, un tel *leadership* aurait impliqué des risques sur le plan politique – risques que le gouvernement de M. Blair a manifestement préféré ne pas prendre.

Cette position attentiste vis-à-vis de la devise européenne peut en partie s'expliquer par les discordances apparues au sein de la famille travailliste. Apparemment plus préoccupé d'affirmer son indépendance au sein du gouvernement que de se livrer à un examen permanent des différentes

options disponibles, Gordon Brown s'est attaché à contrer toute tentative, même timide, du Premier ministre pour engager son pays sur la voie de l'euro. Les critiques récurrentes du Ministre des finances sur les prétendues carences des politiques économiques continentales, ont sans conteste apporté de l'eau au moulin de ceux qui, parmi l'opinion publique et les hommes politiques britanniques, voient d'un mauvais œil les modèles et les choix économiques qui ne sont pas exclusivement définis par et pour le Royaume-Uni. Mais il est encore une autre raison, plus fondamentale, qui explique que le Royaume-Uni soit à ce jour – politiquement et intellectuellement – au moins aussi éloigné d'une adhésion à l'euro qu'il y a dix ans. Elle réside dans le fait que, pour le *New Labour*, la question de l'adhésion à la monnaie unique n'est pas matière de principe, ni de choix politique pour un Premier ministre ou un gouvernement désireux d'imprimer sa marque. Elle renvoie plutôt à un choix tactique, dont les paramètres sont indissolublement liés à des considérations de politique nationale. Il est impossible à l'heure actuelle de déterminer avec certitude les répercussions économiques de l'auto-exclusion prolongée de la zone euro. En revanche, il est d'ores et déjà manifeste que l'opiniâtreté avec laquelle le gouvernement travailliste s'est efforcé d'écarter la Grande-Bretagne du plus ambitieux projet actuellement poursuivi par l'Union européenne a profondément changé la donne du débat britannique sur l'Europe. Cette attitude de repli a également modifié la position du pays au sein de l'Union en limitant son influence et même sa participation au processus décisionnel concernant des décisions économiques capitales pour la majorité des pays de l'Union européenne inclus dans la zone euro.

III - L'Union européenne et ses institutions

Si les enjeux liés à la politique monétaire européenne dominèrent les premières années de gouvernement de M. Blair, ce sont les questions institutionnelles qui se trouvèrent au premier plan dans les dernières années de son mandat. Ces questions constituent à l'heure actuelle le principal défi européen que son successeur ait à relever. Compte tenu des clauses d'exception et des « lignes rouges » négociées avec succès par le Royaume-Uni, M. Brown n'a pas l'intention d'organiser un référendum sur la ratification du nouveau traité. Présentant la position du gouvernement sur ce dossier devant la Chambre des Communes, M. Brown a repris à son compte les accents négatifs du discours politique qui prédomine actuellement au sein des deux grands partis. Au cours des dix dernières années, et plus particulièrement depuis le rejet du Traité constitutionnel par les citoyens français et néerlandais en 2005, on a assisté à un net durcissement du discours de l'exécutif britannique sur les questions institutionnelles européennes. Cette rhétorique, et l'analyse politique qui la sous-tend, sont aujourd'hui difficilement différenciables de celles qui prévalaient au

début des années 1990 sous le gouvernement des Conservateurs – peu avant que ceux-ci ne sombrerent dans l'euroscpticisme le plus incohérent.

En réalité, le malaise grandissant du *New Labour* face aux questions institutionnelles européennes est la conséquence directe de son incapacité à trouver un remède à la gangrène qui ronge la politique européenne du Royaume-Uni – à savoir la croyance couramment répandue selon laquelle la nation britannique a non seulement le droit, mais aussi le devoir de définir souverainement les conditions de sa participation à l'Union. Conditions qui sont largement déterminées par le désir de réduire le fonctionnement de l'Union à de simples arrangements intergouvernementaux et de délimiter le plus strictement possible les compétences des institutions communautaires. Quelles que soient les vertus théoriques de cette analyse, elle n'est guère en phase avec les réalités actuelles du processus d'intégration européenne – processus dont le Royaume-Uni est pourtant partie prenante depuis plus de trente ans. Et tout porte à croire qu'une telle analyse ne correspondra pas davantage aux réalités futures de l'Union européenne.

Vers la fin de son mandat, M. Major fit souvent référence au spectre d'un « super-État fédéral » qu'il considérait comme l'issue probable, et de son point de vue inacceptable, de la philosophie d'intégration européenne adoptée par certains partenaires du Royaume-Uni au sein de l'Union. Ce n'est certainement pas le fruit du hasard si cette terminologie a refait surface depuis quelques années dans le vocabulaire de M. Blair et de ses ministres, et ce malgré la tentative du gouvernement *New Labour* de se départir de ces formulations vagues et tendancieuses à l'entame de son exercice. M. Miliband, par exemple, profita récemment d'un article consacré à la Turquie dans le *Daily Telegraph* pour déclarer que le Traité réformateur s'assimilait à un « rejet de la vision fédéraliste de l'Europe ». Au début des années 1990, le gouvernement conservateur évoquait dans les mêmes termes le Traité de Maastricht. Nul doute que M. Miliband et

tous les autres politiciens britanniques qui adhèrent – à des degrés divers – au projet européen prétendront être contraints de recourir à de tels arguments afin de contrer la dommageable caricature de leurs opinions, telles qu'elles sont dépeintes par la presse eurosceptique (laquelle les accuse régulièrement de vouloir anéantir l'État-nation). Un tel anéantissement est pourtant loin d'être à l'ordre du jour. Il est à espérer qu'à l'avenir M. Miliband et ceux qui pensent comme lui mettront tout en œuvre pour battre en brèche les caricatures que peut inspirer leur tiédeur sur les questions européennes au lieu de leur donner du crédit en nourrissant une fausse polémique sur le « fédéralisme ».

Tel qu'il est actuellement utilisé dans le débat britannique, le terme « fédéral » a pratiquement perdu toute fonction descriptive et ne constitue guère plus qu'une formule vague et péjorative. Ce flou rhétorique a pourtant de nettes implications politiques. Que l'on choisisse ou non de définir le terme avec cohérence, les structures de l'Union européenne comportent, et comporteront toujours, d'importants éléments « fédéraux ». Et il ne se passe pas un jour sans que M. Miliband et ses collègues ne participent aux travaux menés dans le cadre des structures fédérales de l'Union européenne – que ce soit en votant les lois au Conseil des ministres, en co-légiférant avec le Parlement européen, en transposant la législation européenne dans le droit national, en saisissant la Cour de Justice des Communautés européennes, en apportant sa contribution au budget (certes modeste) de l'Union et en en recueillant les fruits, en partageant la souveraineté avec les autres États membres et la Commission dans la réglementation quotidienne du marché intérieur, ou en acceptant les décisions indépendantes de cette même Commission dans ses domaines de compétences exclusives, comme la politique de concurrence. La liste n'est pas exhaustive, mais tous les exemples cités représentent des éléments constitutifs d'un système politique de nature au moins partiellement « fédérale ». Ces éléments de fédéralisme coexistent évidemment avec des aspects typiquement confédéraux ou intergouvernementaux, ce qui a amené nombre d'ob-

servateurs respectés à décrire l'Union européenne comme une construction politique *sui generis*. Aujourd'hui, créer les États-Unis d'Europe en transposant le modèle fédéral américain à l'Union européenne ne paraît guère plus réaliste que d'espérer la reconvertir en une simple organisation intergouvernementale débarrassée de toute dimension fédérale. Conscients de cette réalité tout en nuances, M. Blair et ses collègues avaient initialement fait le choix d'éviter de recourir au concept de fédéralisme dans un sens exclusivement péjoratif et polémique. Le retour en force de cette rhétorique dépréciative rappelle à quel point l'opinion publique et politique britannique reste enlisée dans le borbier intellectuel et politique dans lequel les Conservateurs ont, dans les années 1990, plongé la ligne européenne du pays.

Une variante tout aussi vague et rhétorique du rejet du « fédéralisme » par les Néo-travailleurs et les Conservateurs consiste dans une certaine propension à agiter l'épouvantail d'un « super-État » européen, présenté par le gouvernement tantôt comme l'enjeu d'une « bataille intellectuelle » dont il se prétend le « vainqueur », tantôt comme une éventualité perverse qu'il serait le seul à combattre au sein d'une Union européenne insouciant du danger. La position adoptée ces dernières années par le gouvernement britannique en matière de questions institutionnelles européennes repose essentiellement sur la conviction que l'exécutif devait impérativement se présenter aux yeux des électeurs comme mettant tout en œuvre – si possible avec le soutien d'alliés, mais seul si nécessaire – pour faire barrage à la construction de ce « super-État ». Malheureusement, il n'existe aucune définition objective de ce « super-État » contre lequel le gouvernement britannique affirme livrer combat. Le concept qu'il recouvre est purement approximatif et, à supposer qu'il ait une quelconque valeur de communication pour ses utilisateurs, il désigne au mieux le constat que dresserait un observateur convaincu que l'Union européenne présente déjà toutes les caractéristiques d'un État-nation traditionnel, ou est en passe de les endosser. Il s'agit donc, par définition, d'une notion purement subjec-

tive. Le concept de super-État européen, qu'on le condamne ou qu'on l'approuve, repose sur des fondements confus et prêtant à confusion : aucune politique européenne sérieuse ne saurait être bâtie sur de telles prémisses. L'Union européenne présente d'ores-et-déjà un certain nombre de caractéristiques étatiques et pourrait bien en acquérir d'autres à l'avenir. Son budget (certes modeste), l'élection de son Parlement au suffrage direct, sa monnaie unique, l'indépendance de son exécutif, la primauté du droit européen, ses politiques communes – tous ces éléments représentent des prérogatives étatiques que ses détracteurs sont en droit de considérer, avec le prisme qui est le leur, comme les premiers jalons, voire les piliers, d'un « super-État » européen. Quels autres attributs étatiques l'Union européenne pourrait-elle revêtir dans le futur ? À quel point les prérogatives dont elle dispose déjà pourraient-elles être renforcées ? Ces questions font l'objet d'un débat légitime et permanent au sein de l'Union. La volonté de considérer la Commission européenne comme un exécutif en devenir, de revoir considérablement à la hausse le budget européen ou de « communautariser » le processus décisionnel en matière de politique étrangère et de défense apparaît assurément émoussée dans l'Union d'aujourd'hui. Toutefois, quelle que puisse être l'intensité du désir de réforme institutionnelle des dirigeants européens dans la foulée de l'adoption du Traité réformateur, il n'entre certainement pas dans leurs intentions de priver l'Union des attributs « étatiques » déjà acquis, ni même de renoncer par principe au développement ou au renforcement de nouveaux pouvoirs. Tout État membre soucieux de ne pas se condamner à la marginalisation politique au sein de l'Union européenne doit admettre cette réalité. Une réalité dont on est en droit de douter qu'elle ait été assimilée par la classe politique et les guides d'opinion du Royaume-Uni.

Nous avons déjà évoqué la place qu'ont occupée les considérations nationales dans la politique européenne menée par le gouvernement britannique au cours des dix dernières années, pour ce qui concerne l'euro. Au fil du temps, l'approche du gouvernement à l'égard de la politique insti-

tutionnelle européenne a, elle aussi, subi l'influence de préoccupations nationales, essentiellement de nature électorale. Le gouvernement *New Labour* a voulu se distancier du ton véhément et obsessionnel employé par le principal parti d'opposition (le parti conservateur) pour débattre des enjeux institutionnels européens, mais il en est venu à adopter en public une grande part de l'analyse sous-tendant la doctrine européenne de ses rivaux. Aujourd'hui, tout au moins sur la place publique, le gouvernement rejoint le parti conservateur dans sa défiance à l'égard des institutions européennes, dans sa conviction que l'Union a besoin d'une réforme radicale plutôt que graduelle, et dans sa crainte de voir la législation européenne porter atteinte aux politiques économiques nationales du Royaume-Uni. Quant au message martelé aux électeurs, il tient invariablement en ces quelques mots : l'Union européenne est – et dans la mesure où ce ne serait pas effectivement le cas, devrait être – une « association d'États membres souverains ». Pourtant, au cours de la décennie passée, MM. Blair et Brown ont travaillé quotidiennement avec les institutions européennes, apportant de ce fait un démenti flagrant aux positions affichées en public. Dans la pratique, jamais ils n'ont mis un terme au partage de la souveraineté nationale avec les autres États membres ou à leur collaboration avec les institutions de l'Union dans l'exercice légitime de leurs fonctions. De par la manière dont il gère les affaires européennes, le gouvernement britannique reconnaît tacitement que les règles et pratiques en vigueur au sein de l'Union européenne sont effectivement celles dont les États membres ont convenu de leur plein gré, celles qu'il leur appartient d'observer en toute bonne foi dans leurs relations avec leurs homologues. Mais les dirigeants britanniques rechignent à exposer clairement cette réalité et ses causes sous-jacentes. Tout comme ils préfèrent ne pas s'étendre sur les immenses avantages que le pays retire de son appartenance européenne. Les politiciens britanniques peuvent sans doute trouver quelque consolation à la pensée qu'ils ne sont pas les seuls à pointer du doigt « Bruxelles » pour dénoncer une décision impopulaire dont leurs ministres nationaux se sont, au minimum, rendus complices.

Nulle part ailleurs, néanmoins, ce processus d'évidement de l'argumentaire intellectuel et politique en faveur de l'Union européenne n'a perduré depuis si longtemps et avec une telle intensité qu'au Royaume-Uni – pays où la réticence des politiques à défendre avec fermeté la voie de l'Union européenne est amplifiée par l'entreprise de déformation systématique à laquelle se livrent les médias, jour après jour depuis quinze ans.

Ces quinze années de non-dits et de propos déformants ont inévitablement atteint leur point culminant avec le débat suscité par le projet de Traité réformateur au Royaume-Uni. À la veille des élections européennes de 2004 (et dans la perspective des élections générales de 2005), M. Blair se laissa persuader de soumettre la ratification du Traité constitutionnel européen au referendum, un projet qu'il avait jusque-là repoussé avec vigueur. Les « non » français et néerlandais de 2005, qui signèrent l'arrêt de mort du traité constitutionnel, dispensèrent finalement son gouvernement de cet exercice. Cependant, compte tenu du grand nombre des innovations institutionnelles proposées par le traité constitutionnel qui ont été intégrées au traité modificatif, il se trouve aujourd'hui beaucoup d'élus et d'observateurs pour juger que la tenue d'un référendum sur ce nouveau texte s'impose. M. Brown s'en est tenu à rejeter ces appels, au motif que le nouveau traité est précisément dépourvu de toute velléité constitutionnelle et que le Royaume-Uni est en tout état de cause moins affecté par les dispositions du texte que la plupart des autres signataires. Le fait que bon nombre des partisans du référendum aient pour objectif inavoué le retrait britannique de l'Union européenne est assurément de nature à le conforter dans sa décision. Ceux-là le reconnaissent volontiers : le rejet du traité par le seul Royaume-Uni plongerait le pays dans une crise majeure par rapport à l'Union européenne. Dans cette éventualité, il incomberait en toute logique aux Britanniques de trouver une issue à cette situation qu'ils auraient eux-mêmes engendrée et de résoudre un dilemme des plus délicats : accepter le traité ou se retirer de l'Union. Inutile de préciser que

ce scénario ne serait pas pour déplaire à tous ceux qui caressent depuis longtemps l'espoir d'un retrait britannique.

Outre la question du référendum sur le Traité réformateur, il est un autre aspect tout aussi crucial pour le rôle que le Royaume-Uni jouera à long terme au sein de l'Union européenne et qui réside dans les termes choisis par les ministres travaillistes pour présenter le nouveau traité, en particulier dans ses relations avec le défunt traité constitutionnel. Pour la première fois depuis l'adhésion britannique à l'Union, leur discours fait ouvertement référence à la doctrine du « semi-détachement », les ministres n'hésitant pas à mettre en exergue le fait que les droits et obligations du Royaume-Uni en vertu du nouveau traité diffèrent de ceux de ses partenaires européens et se félicitant d'être parvenus à négocier un tel régime spécial. Ainsi, la marginalisation du Royaume-Uni sur le plan financier, induite par le rejet de l'euro, trouve son pendant institutionnel dans cette attitude de semi-détachement.

Comme il est arrivé au gouvernement britannique de l'admettre, il existe des arguments politiques de poids en faveur du Traité réformateur dans la mesure où il permettra à l'Union d'être plus efficace, plus « présente » et plus démocratique. Mais le plaidoyer auquel le gouvernement se livre encore trop souvent est tissé de références aux « lignes rouges », à la « fin du fédéralisme » ou au rempart face au « super-État » européen. Les partisans du *New Labour* prétendent parfois que ce discours n'est en fait qu'une stratégie destinée à rassurer l'électorat en lui montrant que le gouvernement comprend ses préoccupations et agit en fonction d'elles. Partant de ce raisonnement, le parti travailliste serait contraint d'afficher une attitude intransigeante à l'égard de ses partenaires européens afin de se donner suffisamment de latitude pour pouvoir jouer un rôle relativement constructif au sein de l'Union. La dernière partie de ce pamphlet s'efforcera de démontrer les failles d'une telle approche. À ce stade, nous nous contenterons de noter qu'après dix ans d'exercice du pouvoir, le *New*

Labour ne semble toujours pas convaincu de pouvoir remporter un référendum sur le Traité réformateur, un document pourtant minimaliste et de toute évidence beaucoup moins ambitieux que ne l'étaient l'Acte Unique Européen ou le Traité de Maastricht – deux textes qui furent adoptés par des gouvernements conservateurs et ratifiés après d'âpres débats parlementaires mais sans référendum. À tout le moins, ce constat laisse à penser que la stratégie mise en place par le parti travailliste depuis une décennie s'est avérée bien impuissante à rallier l'électorat britannique à la cause de l'Union européenne.

IV - Le Royaume-Uni sur l'échiquier mondial

Reflet de l'ambiguïté systématique de la politique britannique de ces dix dernières années en matière de monnaie unique et de réforme institutionnelle, la position du Royaume-Uni sur certains enjeux internationaux reste tout aussi énigmatique – tantôt fermement arrimée au camp européen, tantôt privilégiant les relations transatlantiques. La diplomatie britannique s'efforce depuis longtemps de ne pas avoir à faire de choix cornéliens entre l'Europe et les États-Unis, un exercice d'équilibriste dans lequel le gouvernement ne s'est pas toujours montré le plus adroit ces dernières années.

De la même manière que les considérations électorales nationales ont informé la politique européenne du *New Labour*, ces considérations nationales ont elles-mêmes été largement influencées par l'obligation pour le gouvernement de M. Blair d'opérer des choix entre l'Europe et les États-Unis. Les enjeux environnementaux, l'état de droit international, les négociations commerciales et les relations avec les pays en développement

sont autant de domaines pour lesquels l'opinion publique européenne et britannique se montre méfiante, voire hostile, à l'égard des États-Unis. Dans ces matières, les politiques britanniques et américaines ont pris des directions sensiblement divergentes au cours des dix dernières années, le Royaume-Uni privilégiant ostensiblement les positions plus consensuelles de l'Europe.

Même si les dissensions provoquées au sein de l'Union européenne pendant la période qui a précédé la guerre en Irak en 2003 sont aujourd'hui moins vives qu'à l'époque, l'argumentation et la stratégie déployées par le gouvernement britannique pour apporter son soutien à la politique américaine ont exacerbé la polarisation entre « eux et nous » chez de nombreux électeurs britanniques, en particulier à l'égard de la France et de l'Allemagne. La polémique qui a entouré l'invasion de l'Irak a laissé, dans de vastes pans de l'opinion publique britannique, l'impression indélébile et préjudiciable que l'Union européenne était incapable d'agir comme une entité unie et qu'elle resterait toujours divisée – jusqu'à l'incohérence – sur les questions importantes de politique étrangère. Cette perception ne correspond pourtant pas à la réalité, ainsi que l'illustre la récente collaboration entre les gouvernements français, allemand et britannique dans le cadre des négociations menées avec l'Iran. En réalité, l'Union européenne a fait et continue de faire preuve d'unité sur toute une série de questions de politique étrangère. Cela n'empêchera bien évidemment pas certaines questions délicates comme l'Irak, le Kosovo, voire l'Iran, de mettre à rude épreuve cette unité et cette solidarité communautaires, en particulier si les États membres ne s'appuient pas sur les institutions de l'Union pour dégager des positions communes. Il ne saurait toutefois être question d'unité et de solidarité sur les dossiers controversés si le Royaume-Uni ne se montre pas disposé à jouer un rôle constructif, pour ne pas dire un rôle directeur, dans la formulation de la politique étrangère de l'Union européenne. Londres devrait avant tout s'efforcer d'influencer et de façonner les politiques européennes de manière à réduire les tensions entre l'Europe

et les États-Unis. Pour ce faire, le Royaume-Uni doit abandonner l'approche qui fut la sienne avant la guerre en Irak. Il doit notamment se considérer comme partie intégrante de l'Union et non comme une entité séparée. À long terme, c'est également ce que devraient souhaiter les États-Unis. Mais indépendamment de ses relations avec Washington, si le Royaume-Uni souhaite exercer une influence réelle sur la scène internationale, il doit admettre que le meilleur moyen d'y parvenir consiste à occuper une place centrale au sein de l'Union européenne. À cet égard, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que le système commercial mondial – et en particulier l'OMC – n'aurait jamais vu le jour sans le concours de l'Union européenne : si chaque État membre avait négocié séparément, l'*Uruguay Round* n'aurait pas abouti. Dans le cas d'espèce, en partie grâce à la participation active de John Major, le Royaume-Uni a contribué à influencer l'engagement constructif de l'UE.

Si un référendum britannique avait été organisé sur le Traité constitutionnel en 2005 ou en 2006, il y a fort à parier que les rancœurs liées aux divisions provoquées par la guerre en Irak auraient largement hypothéqué la victoire du gouvernement : les opposants aux innovations prévues par le traité en matière de formulation de la politique étrangère auraient disposé d'arguments de poids pour dénoncer la faisabilité ou l'opportunité d'un tel projet. L'hostilité profonde d'une partie de l'opinion publique britannique à l'égard de la politique irakienne des États-Unis pourrait bien, en 2009, éteindre le tranchant de ces arguments ; il serait néanmoins surprenant qu'aucune trace de méfiance xénophobe ne subsiste, susceptible d'être exploitée dans le cadre d'un éventuel référendum. Depuis son accession au poste de Premier ministre, M. Brown s'est efforcé d'étoffer ses relations avec M. Sarkozy et Mme Merkel, mais il a donné peu de gages d'un retournement d'attitude vis-à-vis de l'Union européenne en tant qu'entité. Dans les années à venir, il est fort possible que le budget européen, l'euro, la Turquie ou toute autre controverse encore inconnue à ce jour plonge le Royaume-

Uni dans une situation minoritaire en Europe. Si tel est le cas, M. Brown sera immanquablement soumis à une immense pression politique l'exhortant à poursuivre sur la voie des stratégies stériles et conflictuelles. Malheureusement – comme nous l'avons constaté – l'anti-européanisme primaire a encore de beaux jours devant lui au Royaume-Uni.

Conclusions

Lorsque les historiens se prononceront, il est fort probable qu'ils envisageront la politique européenne menée par M. Major pendant ses dernières années de mandat et celle de la première décennie du gouvernement *New Labour* comme une seule et même période, marquée par un accroissement des hésitations irrésolues et des contradictions de l'opinion publique britannique. Le gouvernement travailliste n'a certes pas connu les mêmes divisions féroces que celles qui ont laminé les dernières années du mandat de John Major. Mais il a singulièrement manqué de constance dans son approche des questions européennes au cours de la décennie écoulée, plus enclin à les considérer comme autant de possibilités d'obtenir un gain électoral que comme les éventuelles composantes d'une politique cohérente permettant de redéfinir la place de la Grande-Bretagne dans le monde. M. Straw, par exemple, à qui l'on attribue d'avoir convaincu M. Blair de changer d'avis sur l'opportunité de tenir un référendum sur le traité constitutionnel alors qu'il était ministre des affaires étrangères en 2004, a récemment confié avoir préconisé un tel changement de cap à la « demande générale » du public et non en fonction des mérites du projet.

Les partisans de M. Blair rétorqueront peut-être qu'au regard de l'hostilité – ou au mieux de l'indifférence – de l'opinion publique britannique à l'égard de « Bruxelles » et du rôle pernicieux de nombreux journaux influents dans le débat public, les Travaillistes ont fait tout ce qui était en leur pouvoir – et bien plus que ne l'aurait fait n'importe quel gouvernement conservateur – pour préserver la place du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Même si cette assertion se défend, elle ne peut servir d'alibi à un gouvernement qui a remporté trois élections d'affilée avec une confortable majorité. On ne peut pas non plus écarter la possibilité qu'en cas de réélection du parti conservateur en 1997, l'exercice du gouvernement eût amené celui-ci à garder sous contrôle ses factions les plus résolument anti-européennes. L'irresponsabilité qui caractérise si souvent l'opposition a sans conteste contribué à radicaliser l'euroscpticisme des Conservateurs depuis 1997.

Il est en outre difficile d'affirmer en toute objectivité que le bilan des dix dernières années de l'Union européenne fut à ce point décevant qu'il était impossible pour le gouvernement britannique de la présenter sous un jour plus positif et plus cohérent aux électeurs britanniques. Pour un gouvernement véritablement pro-européen, les occasions de vanter et de renforcer la contribution britannique aux succès de l'Union n'ont pourtant pas manqué. Le lancement réussi de l'euro, le rôle croissant de l'Union sur la scène internationale, les élargissements et la progression de la philosophie économique libérale encouragée par les gouvernements britanniques successifs auraient dû constituer autant d'occasions de se réjouir et de renforcer les contributions du Royaume-Uni aux succès de l'Union. Au lieu de quoi, la décennie passée a été marquée par un flux incessant de critiques sur les soi-disant faiblesses des économies européennes par rapport au Royaume-Uni, une satisfaction mal dissimulée de M. Straw à l'issue du référendum français rejetant un traité qu'il avait lui-même signé et présenté comme une victoire du ministère britannique des affaires étrangères, les dérobades et la confusion du gouvernement face à l'euro

et une approche tout au moins partiellement opportuniste de l'élargissement, considéré par le gouvernement comme une occasion de renforcer son hostilité de longue date vis-à-vis d'une intégration politique plus poussée.

Sur cette dernière question en particulier, le gouvernement et ses conseillers du *Foreign Office* ont peut-être manqué de perspicacité. À l'exception temporaire d'une Pologne politiquement instable, les nouveaux pays de l'Union sont loin d'être les alliés fiables et tant attendus par une grande partie de l'establishment britannique dans la lutte contre l'intégration politique. La Slovénie, Chypre et Malte ont déjà adopté l'euro et d'autres les imiteront dans un avenir proche. L'espace Schengen, toujours boudé par le Royaume-Uni, a été étendu aux nouveaux États membres. L'avenir institutionnel de l'Union le plus probable ne sera pas celui d'une Europe à la carte, ni même un modèle à géométrie variable, mais bien celui d'une intégration économique et politique toujours plus poussée, un modèle avec lequel chaque pays serait libre de prendre ses distances, que ce soit de manière ponctuelle ou régulière. Si le Royaume-Uni persévère dans son scepticisme à l'égard de la poursuite de l'intégration politique de l'Union, il ne trouvera pas beaucoup d'alliés pour le suivre dans cette voie.

Un examen même sommaire du mode de fonctionnement et des institutions de l'Union européenne (traités fondateurs, élection du Parlement au suffrage direct, indépendance de l'exécutif, Cour de justice et acquis communautaire) permet d'affirmer sans la moindre hésitation possible que l'Union européenne est bien plus qu'un simple montage intergouvernemental. Il s'agit bel et bien d'un projet politique axé sur une intégration toujours plus poussée, alimentée par le rôle croissant de ses institutions centrales. Loin de reposer sur une structure purement ou même essentiellement intergouvernementale, l'Union se substitue à l'action des gouvernements nationaux dans un nombre limité de domaines pour lesquels

le partage de la souveraineté a été convenu et complète la souveraineté nationale dans d'autres, également déterminés de commun accord. Quant à la question de savoir lesquels de ces domaines devraient à l'avenir faire l'objet d'un partage des compétences, elle reste sujette à débat et il existe à ce propos une quantité de points de vue divergents au sein des États membres et entre ceux-ci. Il se peut qu'aujourd'hui plus encore qu'il y a dix ans, davantage d'États membres souhaitent privilégier le rôle complémentaire de l'Union par rapport à sa fonction de substitution, mais rares seraient ceux à nier systématiquement la nature essentiellement politique et intégrative d'une entité supranationale qu'ils ont choisi de rejoindre sans y être contraints. De la même manière, peu d'États affirmeraient que le processus d'intégration institutionnelle est arrivé à terme. Même si le Royaume-Uni ne souhaite pas être pleinement associé au processus, l'intégration définitive de la justice et des affaires intérieures aux mécanismes fédérateurs de l'Union par la voie du Traité réformateur montre bien que l'élan intégrateur est loin d'être passé.

Depuis le Traité de Maastricht, les gouvernements britanniques successifs ont tous poursuivi la même chimère d'une Union européenne dont l'intégration politique pourrait être miraculeusement stoppée, voire inversée. Ces gouvernements ont, de fait, accepté d'embrasser les analyses eurosceptiques radicales qui associent la poursuite de l'intégration politique à l'obscur cauchemar du « super-État » européen. L'équation est particulièrement périlleuse pour la place du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Londres ne peut se bercer d'illusions et espérer mettre un terme à l'intégration politique européenne dans un avenir prévisible. Si l'émergence d'un « super-État » européen constitue le corollaire inévitable d'une intégration de cette nature, la participation du Royaume-Uni à l'Union européenne est effectivement en passe de plonger le pays dans ce cauchemar tout orwellien.

La situation n'en serait pas arrivée à un point si critique si le gouvernement travailliste avait eu le courage, pendant ces dix dernières années, d'expliquer aux électeurs britanniques que l'intégration politique est essentielle au fonctionnement de l'Union, que les institutions européennes sont autant d'éléments incontournables de cette intégration, que l'intégration politique profite à ceux qui y prennent part, qu'elle naît du consensus et se limite à certains domaines bien spécifiques. Mais le gouvernement de M. Blair a jugé plus commode d'adhérer à la caricature hostile d'une Union européenne dépeinte sous les traits sinistres d'un « super-État » auquel les ministres britanniques livreraient un âpre combat au nom des électeurs britanniques. Par essence, l'utilisation d'une rhétorique purement négative pour évoquer l'Union – ou plus spécifiquement le Traité de réforme – est contraire au but recherché. La voie la plus logique, pour se défendre des « empiètements » de l'Union européenne, serait d'en sortir. La voie la plus logique, pour se prémunir contre les « empiètements » du Traité réformateur, serait de le rejeter purement et simplement. La rhétorique et l'argumentaire déployés par le *New Labour* pour expliquer sa politique européenne des dix dernières années ne sont pas de nature à favoriser une victoire en cas de référendum sur quelque enjeu ou traité européen que ce soit. À moins que l'objet dudit référendum ne porte sans ambiguïté sur un retrait britannique de l'Union européenne. Il semble pourtant qu'une majorité d'électeurs britanniques restent attachés, bien que sans enthousiasme, à l'adhésion à l'Union.

Étonnamment, et nonobstant le négativisme dont est imprégné le débat britannique sur l'Europe, les milieux politiques considèrent aujourd'hui le retrait britannique de l'Union comme une éventualité très peu probable. Même le parti conservateur se garde bien d'être associé trop étroitement aux appels au retrait, même si sa détermination à rester membre de l'UE est conditionnée – en théorie du moins – par des changements structurels et impraticables de l'Union. Les conséquences de cette contradiction interne sont encore difficiles à mesurer. Toutefois, si le spectre d'un

retrait officiel de l'Union européenne semble aujourd'hui très improbable, les sondages d'opinion montrent que les citoyens britanniques sont constamment parmi les moins prompts, voire les derniers de tous les États membres, à accorder leur soutien à l'Union et à reconnaître les avantages qu'en retire leur pays. Cette réalité continuera d'alimenter les crises perpétuelles dans les relations entre le Royaume-Uni et l'Europe et risque, pour le moins, d'accentuer la marginalisation et la perte d'influence britannique en Europe. Le rapport du grand public britannique à l'égard de l'Union européenne est si empreint de suspicion et de réticence que le « semi-détachement » progressif du Royaume-Uni est d'ores et déjà une semi-réalité. Cette vision de l'Europe conduira probablement le pays à poursuivre, comme par le passé, son travail de résistance à l'intégration. Il faut se rendre à l'évidence que, depuis 1973, les représentants britanniques ont inmanquablement favorisé la dilution et le fléchissement de chaque révision des traités impliquant des modifications institutionnelles. Le fait que les autres États membres auraient aujourd'hui atteint un stade d'intégration bien plus avancé en l'absence du Royaume-Uni constitue une source de rancœur croissante dans plus d'une capitale européenne. La dynamique corrosive qui entoure l'adhésion britannique a d'ores et déjà atteint des sommets, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Cette situation devrait faire l'objet des préoccupations les plus sérieuses et les plus légitimes.

Le Royaume-Uni a beaucoup à apporter au projet européen, mais aussi à y gagner. Le bénéfice serait grand pour tout le monde si les relations des Britanniques et de leurs partenaires européens au sein de l'Union étaient davantage placées sous le sceau de la confiance. Cela est malheureusement loin d'être le cas à l'heure actuelle. Dans la mesure où un changement d'attitude est nécessaire, il incombe au Royaume-Uni de faire le premier pas sur la voie du rapprochement. Cette démarche ne devrait pas être insurmontable pour une nation qui se targue à juste titre d'avoir une approche pragmatique et modérée des questions politiques, en particu-

lier en matière institutionnelle. Tous les observateurs neutres devraient être d'accord sur un point : l'espoir que nourrit l'establishment britannique de voir se construire une Union européenne de nature essentiellement intergouvernementale – avec la promotion du libre-échange pour seule mission – n'a aucune chance de se concrétiser et ne trouve que peu d'écho en dehors du Royaume-Uni. Recourir à une analyse aussi manifestement utopique pour nourrir la contribution britannique au débat sur l'avenir de l'UE équivaut à exacerber le sentiment généralisé de frustration et de futilité qui entoure les relations entre le Royaume-Uni et ses voisins européens. Il serait en tout état de cause osé d'affirmer que les dirigeants britanniques de ces vingt dernières années se sont efforcés de donner à leurs électeurs une image positive et réaliste de l'Union européenne et qu'ils auraient échoué dans cette entreprise. Paradoxalement, de nombreux sondages d'opinion révèlent que lorsqu'ils sont interrogés sur le besoin de trouver des solutions aux problèmes pressants tels que le réchauffement climatique, le terrorisme international, les négociations commerciales, la sécurité énergétique ou la mise en œuvre des nouvelles technologies, les citoyens britanniques se montrent aussi europhiles que leurs homologues français ou allemands. S'appuyant sur ce potentiel de sympathie, les politiciens britanniques seraient probablement étonnés de la facilité avec laquelle ils pourraient favoriser l'émergence progressive d'une vision nouvelle, moins ambiguë, du rôle que doit jouer le Royaume-Uni au sein de l'Union européenne – en particulier parmi les jeunes qui, en grande majorité, se sentent réellement Européens. Si le sentiment anti-européen semble parfois particulièrement répandu au Royaume-Uni, celui-ci est bien souvent superficiel et s'explique davantage par un manque d'intérêt et un déficit d'information que par une réelle animosité.

Il se peut que dans un avenir relativement proche, les circonstances politiques ou électorales du moment incitent – ou obligent – le Royaume-Uni à opérer un choix qui clarifie sa position. Pour qui se soucie sincèrement du rôle que jouera le Royaume-Uni au sein de l'Union européenne, il reste

encore beaucoup à faire sur le plan de l'éducation et de l'argumentation pour faire en sorte que ce choix aux vertus clarificatrices intervienne dans le cadre d'un débat avisé et basé sur de réelles options. Deux mois de campagne effrénée n'y suffiront certainement pas. Les personnes et les groupes d'individus disposés à entreprendre ce travail de longue haleine ne manquent pas. Dès lors, si M. Brown et ses collègues du gouvernement souhaitent restaurer la légitimité du projet européen, leur tâche la plus pressante consistera à œuvrer avec ces personnes et ces groupes d'individus pour favoriser l'émergence d'une coalition pro-européenne solide au Royaume-Uni – une coalition inspirée de la réalité et non de vœux pieux typiquement insulaires. La culture politique britannique est traditionnellement vantée pour son réalisme. La politique européenne menée par le Royaume-Uni au cours de ces vingt dernières années doit alors être considérée comme l'exception qui confirme la règle.

Liste des Policy papers déjà parus

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes - Eulalia Rubio (mars 2008).

Réviser les traités européens : le moment Convention - Gaëtane Ricard-Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance - Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market - Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole - Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne - Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? - Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles - Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolhaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles sur le site <http://www.notre-europe.eu>

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

dépôt légal

© Notre Europe, mars 2008