

Le Royaume-Uni et l'Europe : toujours un malentendu ?

*Pauline Schnapper*¹

Le Royaume-Uni continue aujourd'hui à être perçu comme un partenaire méfiant et difficile au sein de l'Union européenne (UE). Pourtant, l'arrivée du New Labour au pouvoir en 1997 permettait d'envisager une rupture réelle avec les décennies antérieures, marquées par ce que l'on a appelé ailleurs le « grand malentendu » entre les Britanniques et les partisans de l'intégration européenne, séparés par une incompréhension et une méfiance réciproques liées à la nature même du projet [Schnapper, 2000]. Tony Blair entendait rompre avec l'isolement de son pays dans l'Union européenne, réconcilier les Britanniques avec l'Europe et y assumer un rôle de leader. Une relation « décomplexée » avec l'Europe lui paraissait un des éléments de modernisation de la Constitution de son pays, au même titre que la dévolution à l'Écosse et au pays de Galles ou la réforme de la Chambre des lords. Ces objectifs ont été partiellement réalisés, et le Royaume-Uni exerce aujourd'hui, contrairement aux années 1980-1990, une influence réelle sur le débat européen, par exemple sur les réformes économiques et sur la défense. Mais les gouvernements Blair et Brown ont reculé devant l'adoption de l'euro, à laquelle ils étaient théoriquement favorables, ne sont pas entrés dans l'espace Schengen, et la population britannique reste largement méfiante, sinon hostile aux développements récents de l'Union européenne. Nous interrogeons ici la réalité, et non seulement la perception, de la position britannique en Europe, en nous demandant si elle a changé avec Tony Blair, puis évolué avec le changement de Premier ministre en 2007 et l'arrivée de Gordon Brown au 10 Downing Street. Enfin on s'interrogera

Herodote, n° 137, La Découverte, 2^e trimestre 2010.

1. Professeur de civilisation britannique contemporaine à l'université Sorbonne Nouvelle-Paris-III, UFR du monde anglophone, 5 rue de l'École de Médecine, 75006 Paris.

sur les inflexions de la politique européenne du Royaume-Uni qu'induirait le retour des conservateurs au pouvoir au printemps 2010.

Un bilan mitigé pour Tony Blair

Lorsque Gordon Brown est devenu Premier ministre en juin 2007, il a hérité d'une politique européenne complexe et ambiguë, à l'élaboration de laquelle il avait d'ailleurs contribué pendant les dix ans où il avait été chancelier de l'Échiquier. Jugée à l'aune des ambitions que Tony Blair s'était données, le bilan est apparu décevant, sinon négatif, à beaucoup d'observateurs [Smith, 2005 ; Baker, 2005 ; Wallace, 2005 ; O'Donnell et Whitman, 2007]. Le décalage entre un discours de modernisation de la Constitution du Royaume-Uni, qui passait entre autres par l'acceptation du jeu européen, et la réalité beaucoup plus timide de cet engagement a été souvent souligné.

Dans la vision blairienne, la construction européenne était un fait dont les bénéfices, économiques notamment, étaient sous-estimés dans son pays et qui offrait l'occasion au Royaume-Uni d'exercer un *leadership* politique jusque-là négligé. Il critiquait donc l'aveuglement passé des gouvernements conservateurs et travaillistes qui étaient restés trop longtemps à l'écart du projet européen. Le Royaume-Uni était bien, géographiquement mais aussi économiquement et politiquement, en Europe, même si la « relation spéciale » avec les États-Unis restait une priorité de la politique étrangère blairienne, illustrée par l'engagement en Irak. Blair utilisa plusieurs fois l'image du Royaume-Uni comme « pont » entre l'Europe et l'Amérique pour illustrer la position stratégique de son pays et les atouts dont il disposait sur la scène internationale. Par ailleurs, cette vision européenne comprenait une dimension territoriale interne au Royaume-Uni : le projet blairien était aussi celui d'un (relatif) desserrement de la centralisation nationale, avec l'octroi d'une autonomie substantielle à l'Écosse et, dans une moindre mesure pour l'instant, au pays de Galles. Sans aller jusqu'à réduire le rôle de l'État central ni se faire le chantre du fédéralisme, Blair acceptait donc beaucoup plus aisément que ses adversaires politiques l'idée d'une répartition des pouvoirs du niveau infranational jusqu'au niveau supranational européen².

Cette vision différente de la construction européenne s'est traduite par des changements significatifs dans l'attitude britannique vis-à-vis d'un certain

2. La création d'un Parlement et d'un exécutif écossais s'est d'ailleurs accompagnée d'un renforcement de la présence écossaise dans les instances européennes, les Écossais étant soucieux de défendre ce qu'ils perçoivent comme des intérêts spécifiques, distincts des intérêts britanniques (pêche et fonds structurels particulièrement).

nombre de politiques européennes, malgré les critiques virulentes de l'opposition conservatrice. Ainsi, l'accord bilatéral que Blair a signé au cours du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998 a permis la création d'une force militaire européenne de défense autonome vis-à-vis de l'OTAN, et donc des Américains, qui, malgré des débuts hésitants et des ambitions modestes, a vu le jour et s'est lancée dans plusieurs missions civiles et militaires dans le monde [Howorth, 2000]. Instruit par les échecs européens en ex-Yougoslavie, Blair voulait renforcer la cohésion de l'UE sur la scène internationale et pouvoir intervenir militairement quand les États-Unis ne souhaitent pas s'engager, suivant une doctrine dite de l'interventionnisme libéral développée dans son discours de Chicago en avril 1999. Sans ce volontarisme nouveau pour un Premier ministre britannique, l'identité européenne de défense n'aurait pu se développer comme elle l'a fait depuis le début des années 2000, même si les Britanniques continuent à s'opposer à la création d'un quartier général européen distinct de l'OTAN à Bruxelles.

Sur le plan économique, le Royaume-Uni a exporté avec succès ses préférences économiques au niveau européen, au moins en ce qui concerne l'agenda de Lisbonne adopté en 2000, qui a été très influencé par les idées défendues et appliquées par le New Labour au Royaume-Uni. Plusieurs thèmes chers au gouvernement britannique y apparaissent, notamment l'importance de développer l'économie de la connaissance, de la formation tout au long de la vie, ainsi que d'améliorer la « flexicurité » de l'emploi, c'est-à-dire de protéger les travailleurs plutôt que les emplois. On a retrouvé plus généralement cette influence dans la politique de concurrence et de dérégulation portée par la Commission européenne de José Manuel Barroso [Menon, 2004]. Le bilan de l'agenda de Lisbonne est certes modeste, loin des ambitions proclamées de rendre l'économie européenne la plus performante au monde, mais les pistes qu'il a ouvertes constituent toujours des références pour les gouvernements européens.

Le Royaume-Uni n'a pas non plus été absent, loin s'en faut, des débats institutionnels qui ont agité l'Union depuis la fin des années 1990, et on peut dire que la vision britannique, mettant l'accent sur le marché unique et sur la coopération entre États, l'a emporté sur plusieurs aspects importants. Les élargissements successifs de l'Union, notamment celui de mai 2004 aux anciens pays de l'Europe de l'Est, ont été activement encouragés par Londres, qui se fait aujourd'hui le champion de l'entrée des pays des Balkans et de la Turquie dans l'UE. Par ailleurs, le traité de Nice et, dans une large mesure, le traité constitutionnel devenu traité de Lisbonne doivent beaucoup à la vision intergouvernementale souvent défendue de l'autre côté de la Manche : le poids proportionnel des grands pays a été confirmé, les institutions communautaires (Commission et Parlement en particulier) restent contrebalancées par un Conseil européen renforcé par la création d'une présidence permanente – tous choix souhaités par le gouvernement

Blair. La nomination de Catherine Ashton comme première Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité en décembre 2009 illustre l'influence acquise par le Royaume-Uni en même temps que les limites que l'Union européenne s'est fixées dans ce domaine en nommant à ce poste une femme politique à l'expérience limitée en politique étrangère.

Dans ce nouveau contexte, il est paradoxal que la population britannique reste une des plus eurosceptiques en Europe au moment même où l'Union se rapproche de plus en plus de la vision traditionnelle défendue à Londres, avec un large marché unique, des institutions contrôlées par les États membres et des politiques communautaires certes importantes mais qui n'empiètent pas sur les fonctions régaliennes, sociales et fiscales des États. Les raisons de cette singularité sont multiples et informées par une histoire et une identité nationales construites dans l'opposition au continent et le choix de l'ouverture vers le reste du monde *via* l'expansion coloniale. Le système politique, fondé sur la souveraineté du Parlement de Westminster et l'absence de Constitution écrite, est également difficilement compatible avec l'adhésion à un système législatif européen contraignant [Schnapper, 2000]. Il faut ajouter que, contrairement à ses voisins continentaux ou à l'Irlande, le projet européen n'a jamais été associé à une période de prospérité, puisque le Royaume-Uni est entré dans la CEE en 1973, décennie noire pour l'économie britannique. Par ailleurs le degré d'indifférence et d'ignorance du public sur les questions européennes ainsi que le peu de débat de fond sont particulièrement frappants au Royaume-Uni, même s'il n'est pas le seul pays de l'UE où on les retrouve. Enfin, il ne faut pas négliger l'influence négative d'une grande partie de la presse d'outre-Manche, devenue très europhobe depuis le début des années 1990.

L'euroscepticisme de l'opinion publique explique au moins partiellement pourquoi cet engagement indéniable du gouvernement Blair est resté limité. On sait que, sous l'influence d'un Gordon Brown persuadé que le modèle économique britannique était supérieur à celui des ses voisins continentaux, et sous la menace d'un vote négatif de l'électorat aiguillonné par la presse eurosceptique, Blair a renoncé finalement à organiser un référendum sur l'adoption de la monnaie unique, comme il en avait l'intention au départ [Wall, 2008 ; Berbéri, Champroux, 2007]. L'argument utilisé lors de l'annonce de cette décision, en octobre 1997, était que les cinq critères économiques définis par le gouvernement, tels que la convergence avec les économies continentales, l'effet de l'adoption de l'euro sur l'inflation, l'investissement, etc., n'étaient pas remplis. Lorsque les services du Trésor évaluèrent de nouveau ces critères en 2002-2003, ils conclurent qu'un seul était rempli et que l'adoption de l'euro ne serait pas pour l'instant dans l'intérêt de l'économie britannique. Il faut dire que tous les sondages, amplement relayés par la presse et par un Parti conservateur qui en avait fait son cheval de

bataille, indiquaient un vote négatif sur l'euro si le gouvernement organisait, comme il s'y était engagé, un référendum sur la question. Il était donc dans l'intérêt du gouvernement de réduire autant que possible la place de l'euro en particulier et de l'Europe en général dans le débat politique intérieur. De fait, il ne fut plus question de l'euro jusqu'à la crise économique, comme on le verra plus loin. Mais si cette tactique s'expliquait à court terme, elle peut avoir des conséquences plus néfastes à long terme. Quel que soit le poids économique du Royaume-Uni dans l'Union et l'importance de la place financière de la City, cette absence limite mécaniquement l'influence que Londres peut exercer sur les politiques économiques et financières des 27.

De la même façon, le gouvernement n'est pas entré dans la zone Schengen, incorporée au traité d'Amsterdam en 1997, qui a permis l'ouverture des frontières entre la quasi-totalité des États membres de l'UE (seules l'Irlande, la Roumanie, la Bulgarie et Chypre n'en font pas ou pas encore partie). Le Royaume-Uni a obtenu un statut particulier qui lui permet de choisir, au cas par cas, s'il souhaite participer à une politique commune dans ce domaine comme dans celui, plus général, de la coopération en matière de police et de justice. Cette concession a permis au gouvernement de se prévaloir auprès de son public d'une attitude de fermeté sur le contrôle de ses frontières et sur le maintien de sa souveraineté, tout en bénéficiant des avantages de la coopération, souvent discrète, avec ses partenaires européens.

Enfin, l'impact de la guerre d'Irak sur l'engagement européen de Tony Blair ne doit évidemment pas être négligé. Contrairement à ce qui a été souvent dit trop rapidement, le choix du Premier ministre de participer à l'invasion de l'Irak auprès des Américains en 2003 n'a pas, en tant que tel, divisé l'Europe puisqu'il était loin d'être le seul à prendre cette décision. L'Union européenne s'est partagée entre les pays, comme la France, l'Allemagne et la Belgique, qui s'y sont opposés et ceux qui l'ont soutenue, non seulement le Royaume-Uni, mais aussi l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Pologne et d'autres pays de la « nouvelle Europe ». Il n'en reste pas moins que la tension a été particulièrement forte entre les gouvernements britannique et français pendant plusieurs mois, ce qui a laissé des traces au sein de l'UE. En 2004, Tony Blair refusa la nomination de Guy Verhofstadt, le Premier ministre belge, à la présidence de la Commission européenne, alors qu'il était soutenu par la France et l'Allemagne. L'année suivante, les négociations sur le budget européen virent un affrontement d'une violence inhabituelle entre Tony Blair et Jacques Chirac à propos de la politique agricole commune, qui contrastait avec la coopération qu'ils avaient mise en œuvre quelques années auparavant dans le domaine de la défense.

Au total, Tony Blair n'avait donc que partiellement rompu avec l'héritage des gouvernements précédents à la fin de son mandat, laissant un goût d'inachevé à ceux qui, dans son parti et en dehors, avaient espéré une véritable révolution

dans l'approche britannique des questions européennes. La dimension territoriale de l'approche du New Labour semblait particulièrement intéressante, puisque le parti acceptait apparemment l'idée d'une gouvernance à niveaux multiples entre Europe, État central et régions périphériques en Écosse et pays de Galles. Mais le discours et le regard portés sur l'Union européenne ont davantage évolué que les politiques publiques. Le recul sur l'euro symbolisait plus largement la continuité dans cette approche, fondée sur le « soutien sans participation », dans un premier temps qui tend à se prolonger. Après la crise irakienne, le Premier ministre a d'ailleurs paru se désintéresser d'une Union qui lui semblait paralysée par des querelles institutionnelles et le refus de certains pays (la France notamment) d'envisager des réformes structurelles du budget et de la politique agricole commune. Pour autant, il n'en reste pas moins que la position de Londres dans le débat plus général sur les institutions et les politiques de l'Union s'est nettement renforcée entre 1997 et 2007 [Alexandre-Collier *et al.*, 2007].

Gordon Brown l'euroseptique ?

Peu de changements pouvaient être attendus avec l'arrivée de Gordon Brown au 10 Downing Street, dans la mesure où il avait dirigé la politique économique de son pays pendant dix ans et avait donc été étroitement associé aux principales décisions concernant l'Europe, à l'exception de la politique étrangère et de défense. Mais la réputation qu'il avait acquise en 2007 était celle d'un relatif « euroseptique », cette fois au sens propre du terme, à cause notamment de ses critiques vis-à-vis de l'euro. Il était aussi sensible que son prédécesseur au risque électoral représenté par un engagement trop net en Europe. Il avait plus généralement manifesté moins d'intérêt que lui pour l'Union européenne – l'intérêt de celui-ci s'étant d'ailleurs émoussé au fil du temps, comme on l'a vu – à laquelle il reprochait d'être repliée sur elle-même et inadaptée aux défis de la mondialisation. Le rôle de l'État-nation restait primordial à ses yeux, réalité qu'il reprochait aux « fédéralistes » européens de nier dans un discours de juin 2005. Pour lui, l'Union européenne devait cesser de s'interroger sur ses institutions et renoncer à protéger, notamment, son agriculture, pour au contraire défendre le libre-échange, l'ouverture, la flexibilité et les réformes économiques [Brown, 2005 et 2008]. Comme Blair, Brown mettait au cœur de sa pensée économique le phénomène de la mondialisation, qui devait être accueillie comme une promesse de prospérité économique mais nécessitait des ajustements de la part des économies nationales. Les ministres des Finances européens avaient souvent été agacés par les leçons que le chancelier de l'Échiquier leur assénait régulièrement sur la supériorité du modèle économique britannique, qui justifiait pour partie le refus d'entrer dans la zone euro.

L'épisode de la signature du traité de Lisbonne en octobre 2007 illustra tout le malaise de Brown vis-à-vis de l'UE. D'un côté, il signa ce traité qui avait été largement négocié sous Blair et qui reprenait les quelques nouveautés prévues par le traité constitutionnel sans le symbolisme d'une Constitution. Il eut ensuite le courage de résister à la pression des conservateurs, qui exigeaient sans relâche l'organisation d'un référendum pour le ratifier. Il fit ratifier le traité par voie parlementaire au cours du premier semestre 2008. Mais, d'un autre côté, il refusa de participer à la petite cérémonie de signature à Lisbonne, où il fut représenté par son ministre David Miliband, et argua d'un problème d'agenda pour venir le signer le soir même en catimini, comme pour éviter la photo, trop compromettante outre-Manche, d'un Premier ministre britannique signant un traité européen. La presse ne manqua pas de se moquer de cette manœuvre.

Plus sérieusement, la politique européenne de Brown a été mise à l'épreuve par la crise financière et économique mondiale, sans précédent depuis 1945, qui a particulièrement touché le Royaume-Uni en raison de la place prise par le secteur financier dans l'économie du pays, du boom de l'immobilier qui avait prévalu depuis dix ans et de l'importance de la dette des ménages (*The Economist*, 12 février 2009). Plusieurs grandes banques ont été prises dans la tourmente et ont dû être soit soutenues financièrement (Royal Bank of Scotland, Lloyds-HBO), soit entièrement nationalisées (Northern Rock, Bradford & Bingley) par le gouvernement, au prix total de 75 milliards de livres. Dans le même temps, la Banque d'Angleterre réduisait progressivement ses taux d'intérêt jusqu'à 1 % seulement en février 2009. Cela n'a pas empêché une récession brutale de s'installer à la mi-2008 après seize ans de croissance ininterrompue, aboutissant à une chute du PIB de 5 % en 2009, et le chômage de s'élever jusqu'à presque 2,5 millions de personnes, soit 7,8 % de la population active fin 2009. Alors que le Royaume-Uni avait affiché pendant des années des indicateurs macroéconomiques bien meilleurs que ses grands voisins du vieux continent, il se retrouvait parmi les grands pays les plus longuement touchés par la crise. La fin de la récession était officiellement annoncée début 2010, mais avec une hausse de 0,1 % du PIB seulement au dernier trimestre de 2009, alors que le gouvernement espérait 0,4 %. La reprise allait donc être très lente.

Il est frappant de constater que la crise, qui s'est accompagnée d'un affaiblissement durable de la livre sur les marchés internationaux, n'a pas relancé le débat intérieur sur l'éventualité d'adopter la monnaie unique. La question est réapparue pendant quelques jours dans le débat public à la fin 2008 après la chute de la livre sur les marchés financiers, qui a atteint une quasi-parité avec l'euro. Un certain nombre d'hommes politiques et de commentateurs britanniques favorables à l'euro, comme John Stevens et Will Hutton, se demandèrent si le Royaume-Uni n'aurait pas été mieux protégé s'il avait été dans la zone euro

(*Guardian*, 1^{er} octobre et 17 décembre 2008). José Manuel Barroso, le président de la Commission européenne, déclara maladroitement, vu le contexte intérieur, qu'il ressortait de ses discussions avec les dirigeants britanniques que la question était de nouveau d'actualité. Lord Mandelson déclara également que le gouvernement avait raison de maintenir l'objectif à long terme d'intégrer l'euro. Mais les opposants objectèrent que l'Irlande, l'Espagne et la Grèce, membres de la zone euro, étaient durement touchées par la crise à cause des taux d'intérêt très bas de la Banque centrale européenne et de l'impossibilité de recourir à une dévaluation compétitive de leur monnaie, ce que faisait *de facto* le Royaume-Uni avec la livre sterling. George Osborne, porte-parole du Parti conservateur pour les questions économiques et financières, s'éleva immédiatement contre l'idée que le Royaume-Uni aurait mieux résisté à la crise s'il avait été dans la zone euro, alors que la responsabilité de la situation incombait d'après lui uniquement à la mauvaise gestion de Gordon Brown [Osborne, 2008]. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que Gordon Brown se soit empressé d'indiquer à la presse tabloïd, notoirement europhobe, qu'il n'avait pas l'intention d'abandonner la livre. Il n'était pas question d'ouvrir de nouveau ce débat alors que la situation électorale du New Labour était très fragilisée à quelques mois peut-être d'une élection (finalement repoussée à 2010). La clôture immédiate d'un débat à peine entamé augure mal d'une entrée future du Royaume-Uni dans la zone euro et illustre la persistance d'une crispation largement répandue dans la classe politique et la population dans son ensemble sur la monnaie, toujours perçue comme un symbole d'identité nationale.

Par ailleurs, la récession n'a pas non plus suscité d'intérêt nouveau pour une stratégie coordonnée au niveau européen. La politique de lutte contre la crise mise en œuvre par le gouvernement Brown a reproduit assez fidèlement les préférences souvent mises en avant par le Premier ministre, c'est-à-dire qu'elle a compris une dimension nationale et une dimension mondiale, sans que la dimension européenne ait jamais semblé prioritaire. Sur le plan national, le gouvernement adopta un plan de relance de 20 milliards de livres sterling, comprenant une baisse de la TVA de 17,5 % à 15 %, particulièrement audacieux dans un contexte de déficit budgétaire déjà important. Il a choisi de ne pas interrompre le programme d'investissements massifs dans les services publics, notamment la santé et l'éducation, entamé en 1999-2000 pour ne pas accentuer encore la récession. Ce faisant, il a creusé le déficit budgétaire jusqu'à 12 % du PIB avec une dette publique de 70 % du PIB et a refusé d'envisager avant 2011 une réduction des dépenses publiques.

À l'échelon international, le forum privilégié par le gouvernement Brown a été le G20, créé à l'origine en 1999, et qui a pris la succession du G8 comme lieu de discussion sur les problèmes économiques mondiaux, avec l'avantage qu'il comprend les économies émergentes. Le Royaume-Uni présidait le G20 en

2009, ce qui a donné au Premier ministre l'occasion d'accroître son influence sur la scène internationale et de coordonner la réponse mondiale à la crise financière. Un sommet a été organisé à Londres en avril, qui a abouti à une réforme de la régulation du système financier mondial avec la création d'un Conseil de stabilité financière. Brown n'a manqué aucune occasion de souligner l'importance de coordonner la réponse des gouvernements au niveau international en raison du caractère global de la crise.

Par comparaison, la réponse européenne est apparue assez faible. Les Conseils européens se sont multipliés pendant toute la durée de la crise, mais ils ont pris note des différents plans nationaux de relance ou de soutien aux banques plus qu'ils n'ont donné lieu à une véritable coordination des politiques des différents États membres. Le gouvernement britannique est loin d'être le seul responsable de cette faible coopération, mais son absence de la zone euro l'a également écarté des décisions prises par la Banque centrale européenne (BCE) ou des projets de soutien aux pays les plus affectés par la crise au sein de l'eurozone début 2010 comme la Grèce, le Portugal et l'Espagne. La crainte d'affaiblir la City comme place financière internationale n'était jamais loin des préoccupations du Premier ministre : ainsi, au Conseil européen de juin 2009, il s'opposa à ce qu'une nouvelle autorité de régulation financière européenne puisse prendre des décisions concernant des banques qui auraient des incidences sur les budgets nationaux (*Guardian*, 19 juin 2009). Pour des raisons évidentes, il ne souhaitait pas non plus que cette autorité soit présidée par le directeur de la BCE.

L'Union européenne n'a pas été le forum privilégié par le gouvernement britannique pour faire face à la crise mais, pour autant, il ne faudrait pas surestimer cette distance. Les dérèglements financiers et les abus de certaines banques l'ont amené à parler de l'Europe comme d'un modèle de coopération et de protection sociale, ce qui semblait l'éloigner un peu, à la faveur de la crise, de ce que les Français appellent le modèle anglo-saxon de « laisser-faire » (discours au Parlement européen, 24 mars 2009). Sur d'autres sujets d'intérêt collectif comme le réchauffement climatique, le Royaume-Uni a pleinement joué, sous Blair comme sous Brown, la carte européenne. Depuis le protocole de Kyoto de 1997 en effet, l'UE a réussi, parfois non sans mal, à soutenir une position cohérente et très en pointe, contrairement aux États-Unis, sur la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le Royaume-Uni s'est très nettement démarqué des États-Unis sur cette question en approuvant le paquet énergie-climat de l'UE sur les économies d'énergie, la réduction des émissions de 20 % et le développement des énergies renouvelables. L'Europe espérait ainsi entraîner les autres grandes puissances réticentes à prendre des engagements significatifs, comme les États-Unis et la Chine, même si l'échec du sommet de Copenhague en décembre 2009 a montré les limites de ce volontarisme et la difficulté qu'éprouve l'Union européenne à s'imposer sur

HÉRODOTE

la scène internationale, même quand elle parle d'une seule voix. Il est toutefois intéressant de noter que l'environnement ainsi que l'aide au développement et l'élargissement sont de rares sujets qui font l'objet outre-Manche d'un consensus partisan favorable à l'action de l'Union européenne.

Le retour des conservateurs

Le retour des conservateurs au pouvoir à Londres au printemps 2010 peut légitimement soulever un certain nombre d'inquiétudes sur la position britannique au sein de l'UE dans les années à venir, s'ils avaient obtenu la majorité absolue des sièges au Parlement. On avait en effet assisté au cours des douze années pendant lesquelles le parti était dans l'opposition à une radicalisation du discours conservateur sur l'Union européenne, favorisée par l'euroscepticisme de l'opinion et d'une grande partie de la presse nationale mais aussi par l'existence d'un parti favorable au retrait complet de l'UE qui a obtenu de bons résultats lors des scrutins européens de 1999 et 2004, l'United Kingdom Independence Party (UKIP), dont les électeurs sont souvent d'anciens conservateurs. Ainsi la période 1997-2001 a été dominée par une offensive de William Hague, alors leader du parti (et futur secrétaire au Foreign Office) contre la monnaie unique européenne, que le gouvernement Blair entendait alors faire adopter. Il avait axé, sans succès d'ailleurs, l'ensemble de la campagne de son parti lors des élections législatives de 2001 sur le slogan « Gardons la livre ! », accusant le New Labour de brader la nation britannique en voulant abandonner la monnaie nationale. Depuis, l'opposition du parti à l'euro n'a pas faibli sous ses leaders successifs, Iain Duncan Smith (2001-2003), Michael Howard (2003-2005) et David Cameron (depuis 2005), même si elle a été relayée par d'autres campagnes antieuropéennes, contre la défense, le projet de Constitution européenne puis le traité de Lisbonne, tous accusés d'entraîner l'UE vers un « super-État » fédéraliste qui mettrait fin aux États-nations. Le gouvernement français s'inquiétait également du rejet apparent par les conservateurs de toute idée de défense commune, même s'ils sont plus modérés sur la question de la coopération bilatérale³. De plus, le parti s'était engagé ces dernières années à rapatrier un certain nombre de politiques communautaires, comme la politique agricole commune, au niveau national, ce qui nécessiterait l'accord plus qu'improbable des vingt-six autres États membres et soulèverait, si cette politique devait vraiment être mise en œuvre, la question même de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union. Les conservateurs n'ont jamais vraiment répondu à la

3. Voir le *Guardian*, 10 mars 2010.

question de savoir ce qu'ils feraient si leurs partenaires européens refusaient de les suivre sur cette route.

Par ailleurs, le leader actuel du parti, David Cameron, s'était engagé en 2005 à retirer les députés européens conservateurs du principal groupe de centre droit du Parlement européen, le PPE, au motif que celui-ci était trop « fédéraliste » [Lynch et Whitaker, 2008]. Cette promesse était apparue comme une manœuvre destinée à satisfaire les éléments les plus antieuropéens du parti, dont le futur leader recherchait le soutien. Mais Cameron a mis cette menace à exécution en 2009, non sans difficulté car il lui a fallu chercher des alliés au Parlement européen pour créer un nouveau groupe, ce qui s'est révélé plus difficile que prévu. Un nouveau groupe de taille très réduite a finalement été créé avec des petits partis d'Europe centrale, dont certains flirtent avec l'extrême droite, ce qui a abouti à l'affaiblissement du PPE mais surtout à la perte d'influence des conservateurs au sein du Parlement européen, désormais dépourvus des moyens traditionnels de se faire entendre, commissions, vice-présidences, etc.

Ces choix politiques auguraient assez mal d'un engagement positif des conservateurs dans l'UE une fois revenus au pouvoir, même si beaucoup de ces décisions relevaient plus de la politique intérieure, voire interne au parti, que d'une réflexion générale sur l'avenir de la construction européenne. Mais les résultats de l'élection du 6 mai 2010 ont rassuré beaucoup d'Européens. En effet, les conservateurs sont arrivés largement en tête, avec 306 sièges aux Communes et 36 % des voix, mais n'ont pas obtenu la majorité absolue, qui est de 326 sièges. Après quelques jours de tâtonnements, un accord formel de coalition avec les libéraux-démocrates, qui ont obtenu 57 sièges, a été conclu. William Hague, l'ancien leader conservateur, est devenu le secrétaire au Foreign office. Or les libéraux sont beaucoup plus favorables à la construction européenne que les conservateurs et ne pouvaient soutenir une politique aussi radicalement antieuropéenne que celle esquissée par les conservateurs. Ces derniers ont donc été amenés à tempérer leur euroscepticisme, renonçant à exiger la renationalisation de certaines politiques et à déposer un projet de loi réaffirmant la souveraineté de Westminster. En échange, les libéraux-démocrates ont accepté d'écarter toute éventualité d'adopter l'euro pendant la durée du prochain Parlement.

David Cameron a donc d'ores et déjà modéré son discours et l'on peut parier sur une relative continuité de la politique européenne de la nouvelle coalition par rapport au gouvernement sortant. Mais ce compromis pouvait mettre le leader conservateur en porte-à-faux par rapport à son propre parti et ses électeurs, souvent très critiques sur le fonctionnement de l'Union européenne. Un délicat jeu de balancier devra donc être mis en œuvre pour satisfaire ces différents publics et faire durer la coalition.

Conclusion

Certains éléments de conclusion se dégagent cependant de l'analyse des treize dernières années esquissée ci-dessus. La première, de l'ordre de l'évidence, est que l'Union européenne a beaucoup changé depuis la fin des années 1990, y compris, mais pas uniquement, à cause de son élargissement. L'évolution des institutions et des politiques communautaires est allée globalement dans le sens des préférences britanniques exprimées sous des formes diverses mais finalement assez proches depuis plusieurs décennies : dérégulation, coopération intergouvernementale, affaiblissement relatif de la Commission européenne au profit du Conseil européen, les exemples ne manquent pas.

Pourtant, et c'est le deuxième enseignement certes paradoxal que l'on peut tirer, les Britanniques restent plus méfiants que la moyenne européenne vis-à-vis de cette Union, moyenne européenne qui est elle-même beaucoup plus faible qu'il y a une vingtaine d'années. On en retrouve les effets dans la prudence des choix exprimés par le gouvernement travailliste et cela a été exploité par l'opposition. On peut imaginer que, sans cette contrainte, Tony Blair aurait fait preuve de davantage d'audace et aurait, par exemple, adopté l'euro.

Cela aboutit, dernier élément, à une continuité certaine dans la politique européenne du Royaume-Uni, malgré un discours apparemment très différent pendant les premières années au moins du gouvernement Blair, par rapport tant à ses opposants politiques qu'aux discours travaillistes antérieurs. La prudence vis-à-vis de l'euro, les réticences vis-à-vis du développement de nouvelles politiques européennes, à l'exception de l'environnement et de l'aide au développement, continuent d'illustrer ces difficultés structurelles à participer sans réticence au projet européen. Malgré les apparences, le retour du Parti conservateur au pouvoir pourrait donc n'avoir qu'un impact négatif limité – il faut du moins le souhaiter – sur la politique européenne du Royaume-Uni.

Bibliographie

- ALEXANDRE-COLLIER A., D'HELLENCOURT B. et SCHNAPPER P. (dir.) (2007), *Le Royaume-Uni et l'Union européenne depuis 1997*, Éditions universitaires de Dijon, Dijon.
- BAKER D. (2005), « Islands of the Mind: New Labour's defensive engagement with the European Union », *Political Quarterly*, vol. 76, n° 1, p. 22-36.
- BROWN G. (2005), « Discours à Mansion House », 13 juin.
- (2008), *Global Europe*, discours à Londres, 14 janvier.
- HOWORTH J. (2000), « Britain, NATO and CESDP: fixed strategy, changing tactics », *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, n° 3, p. 377-396.

LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE: TOUJOURS UN MALENTENDU?

- LYNCH P., WHITAKER R. (2008), «A loveless marriage: The Conservatives and the European people's party», *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n° 1, p. 31-51.
- MENON A. (2004), «European puzzle», *Prospect*, septembre.
- O'DONNELL C. M., WHITMAN R. G. (2007), «European policy under Gordon Brown: perspectives on a future prime minister», *International Affairs*, vol. 83, n° 2, p. 253-272.
- OSBORNE G. (2008), «Joining the euro is exactly the wrong decision», discours au North East Economic Forum, 5 décembre.
- SCHNAPPER P. (2000), *La Grande-Bretagne et l'Europe: le grand malentendu*, Presses de Sciences Po, Paris.
- SMITH J. (2005), «A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005», *International Affairs*, vol. 81, n° 4, p. 703-721.
- WALLACE W. (2005), «The collapse of British foreign policy», *International Affairs*, vol. 82, n° 1, p. 53-68.