

Question d'Europe

n°188

6 décembre 2010

La politique européenne britannique : vers un agenda « euro-pragmatique » ?

de **Philippe Huberdeau**

Professeur de questions européennes
à Sciences Po (prep'ENA). Il enseigne
également à l'Ecole polytechnique

RÉSUMÉ Après une campagne électorale marquée par des accents fortement eurosceptiques, l'accord de gouvernement passé avec des Libéraux-Démocrates traditionnellement plus pro-européens a amené les Conservateurs et David Cameron à revoir leur politique européenne. Il n'en demeure pas moins que, nonobstant les espoirs nourris par certains observateurs, l'accord de coalition maintient une ligne globalement eurosceptique.

A défaut d'une réorientation fondamentale du programme conservateur en matière européenne, on pourrait cependant assister à une inflexion de la politique européenne de David Cameron à l'occasion de la mise en œuvre de ce programme. En effet, les nouvelles règles du jeu européen gouvernées par le traité de Lisbonne imposent au gouvernement britannique de forger des alliances pour défendre ses lignes rouges, de sorte que celui-ci pourrait évoluer vers un certain « euro-pragmatisme » [1].

INTRODUCTION L'échec de la première procédure de conciliation entre le Parlement européen et le Conseil sur le budget européen 2011 le 15 novembre dernier est incontestablement, en partie au moins, le résultat de l'intransigeance britannique, ce qui ne manque pas de rappeler certains épisodes de la politique de Margaret Thatcher à l'égard de l'Europe [2]. Pour autant, le contexte a changé et les Conservateurs ont dû constituer une coalition avec les Libéraux-Démocrates, pour la première fois dans l'histoire, à la suite des dernières élections du 6 mai dernier, conduisant David Cameron à troquer l'euroscepticisme affiché pendant la campagne contre un certain « euro-pragmatisme » de gouvernement.

Si la coalition gouvernementale s'est accordée sur une politique européenne « forte et positive », reprenant en fait une partie substantielle de la plateforme électorale eurosceptique des Tories, les alliances indispensables dans le cadre des nouvelles règles du jeu européen pourraient amener le gouvernement de David Cameron à évoluer vers un certain « euro-pragmatisme ».

LA COALITION GOUVERNEMENTALE S'EST ACCORDÉE SUR UNE POLITIQUE EUROPÉENNE « FORTE ET POSITIVE » REPRENANT EN FAIT UNE PARTIE SUBSTANTIELLE DE LA PLATEFORME ÉLECTORALE EUROSCEPTIQUE DES TORIES

Par rapport à des accents très eurosceptiques en début de campagne, le programme élaboré par David Cameron en matière de politique européenne a connu deux inflexions majeures.

En premier lieu, suite à la signature par le Président tchèque du traité de Lisbonne le 3 novembre 2009, David Cameron a annoncé renoncer à l'organisation d'un référendum. Cette décision était inévitable dans la mesure où le Royaume-Uni avait déjà déposé son propre instrument de ratification, de sorte que la transmission par Prague du dernier instrument de ratification encore manquant entraînait automatiquement l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009. Dans ces circonstances, l'organisation d'un référendum n'aurait plus eu pour objet un soutien politique au veto tchèque, mais aurait porté sur une hypothétique réouverture des négociations.

La deuxième inflexion a été le résultat des négociations de coalition avec un partenaire Libéral-Démocrate (Lib-Dem) traditionnellement pro-européen. Cette négociation a eu pour effet de retirer du programme initial de David Cameron certaines idées, telles que la négociation d'un « opt out » de la Charte des droits fondamentaux [3] ou la renationalisation des législations sociales et du travail [4]. Il convient cependant de noter qu'au cours de ces négociations, David Cameron a pris soin de ne pas s'aliéner l'aile la plus eurosceptique de son

1. L'auteur s'exprime à titre personnel : ses propos n'engagent pas l'institution pour laquelle il travaille.

2. Cf. Nicolas-Jean Brehon, « La crise du budget 2011 : le choc des intransigeances », Question d'Europe, n°187, Fondation Robert Schuman, 29 novembre 2010 - http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-187

3. Cette idée, qui a disparu du contrat de coalition, avait été exprimée par David Cameron pendant la campagne dans son discours programmatique du 4 novembre 2009 devant le parti conservateur : « Tony Blair told us that he had obtained an opt-out from the Charter of Fundamental Rights (CFR), but he did not. As Ministers have subsequently admitted, he only obtained a 'clarification' as to how it would apply. We want to upgrade this to a full opt-out so that the CFR, which for instance would interfere with our trade union legislation, cannot be made to apply in Britain. »

4. « Lastly we want to restore national control over those parts of social and employment legislation which have proved most damaging to the British economy. For instance, we would seek guarantees over the application of the Working Time Directive in our public services, such as the fire service and the NHS. » (David Cameron, 'A policy on Europe that people can believe in', November 4 2009)

5. La notion de "clause passerelle" ('ratchet clause') n'étant pas définie dans les traités, le "EU Bill" en fournit une liste explicite adoptant une acception assez large : au-delà des clauses permettant le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée et de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire, font par exemple partie de cette liste, la clause permettant d'étendre la liste des droits des citoyens européens (article 25 TFUE), les décisions portant sur l'élection des députés européens (article 223(1) TFUE), celles relatives aux ressources propres (article 311 TFUE), ou encore les décisions de modification du nombre de membres de la Commission (article 17(5) TUE).

6. Ceci est notamment explicité par les déclarations du ministre pour l'Europe, David Lidington : « The referendum requirement, or lock, would not catch all amendments or Treaty changes. The lock would cover any proposed transfers of competence – the EU's ability to act in a given area – between the UK and the EU; and transfers of power, such as giving up of UK national vetoes. But treaty changes which do not transfer competence or power from the UK to the EU would not be subject to a referendum. For example, Accession Treaties that transfer competences and power from the acceding country to the EU, and which only amend Treaty provisions to the extent necessary to facilitate the accession, do not transfer competence or power from the UK to the EU, and so consequently would not be subject to a referendum. The Transitional Protocol on the composition of the European Parliament, which would temporarily amend the number of MEPs, does not transfer any competence or power from the UK to the EU and so consequently would not be subject to a referendum. » (Written Ministerial Statement – 13 September 2010)

parti, tandis que Nick Clegg, leader des Lib-Dem, a du, pour sa part, hiérarchiser ses priorités, plaçant ainsi les enjeux européens au second plan derrière l'organisation d'un référendum sur le mode de scrutin, enjeu stratégique de premier ordre pour les Libéraux-Démocrates. C'est donc principalement en fonction de ces données de politique intérieure que le gouvernement britannique a défini une politique européenne qualifiée de « forte et positive » par le contrat de coalition.

Sans grande surprise, cette politique se définit principalement sous la forme d'intérêts nationaux à préserver et de lignes rouges à ne pas dépasser :

La coalition s'est ainsi engagée à s'opposer à tout nouveau transfert de compétences notamment par l'adoption d'une nouvelle législation relative aux affaires européennes (« EU Bill » devant se substituer au « European Communities Act » de 1972) qui imposerait l'organisation d'un référendum pour toute révision des traités affectant la répartition des pouvoirs et des compétences, et qui soumettrait à la Chambre des communes toute utilisation d'une clause passerelle [5]. L'activation d'une clause passerelle emportant transfert de pouvoirs ou de compétences serait elle-même soumise au « verrou référendaire ». A l'inverse, les révisions des traités ne modifiant pas la répartition des pouvoirs et des compétences ne seraient quant à elles pas soumises à référendum [6].

Cette nouvelle législation relative aux affaires européennes a été déposée devant la Chambre des Communes et examinée en première lecture le 11 novembre dernier, un examen en deuxième lecture étant prévu le 7 décembre.

En outre, la coalition s'est engagée spécifiquement à ne pas entamer de préparatifs d'adhésion à l'euro, à défendre fermement les intérêts britanniques dans les négociations budgétaires, à ne pas participer à la mise en place d'un procureur européen, et à limiter l'application de la directive sur le temps de travail.

Enfin, la coalition s'est engagée à examiner l'opportunité d'une loi garantissant la souveraineté du Parlement de Westminster (« Sovereignty Bill ») sans que le contenu et la portée d'un tel texte soient tout à fait clairs. Le gouvernement britannique a finalement choisi de remplir cet engagement en insérant une clause spécifique dans le « EU Bill ». A la lecture de cette clause, on peut cependant se demander si celle-ci n'a

pas une valeur plus symbolique que véritablement juridique [7].

Le volet positif de cette politique concerne l'action attendue de l'Europe pour aider à relever les défis globaux que sont la compétitivité, le réchauffement climatique et la pauvreté.

Cette approche, pour positive qu'elle soit, s'inscrit dans la droite ligne des déclarations de William Hague, ministre britannique des Affaires étrangères, selon lesquelles « entre le Royaume-Uni et le monde il n'y a rien », autrement dit, la seule fonction de l'Union européenne serait d'aider le Royaume-Uni à atteindre certains objectifs internationaux, au même titre ni plus ni moins que d'autres organisations internationales.

De manière plus anecdotique, la coalition se propose enfin de faire pression en faveur d'un siège unique du Parlement européen à Bruxelles, ce qui nécessiterait cependant une révision des traités décidée à l'unanimité des Etats membres puisque le siège est officiellement à Strasbourg.

Dans l'ensemble, malgré la participation des Libéraux-Démocrates à la coalition de gouvernement, ce programme apparaît donc comme encore clairement empreint d'euroscepticisme. D'autres facteurs externes peuvent inciter David Cameron à se rapprocher davantage d'un certain « euro-pragmatisme ».

LES ALLIANCES INDISPENSABLES DANS LE CADRE DES NOUVELLES RÈGLES DU JEU EUROPÉEN POURRAIENT AMENER LE GOUVERNEMENT DE DAVID CAMERON À ÉVOLUER VERS UN CERTAIN « EURO-PRAGMATISME »

Outre les données de politique intérieure, le gouvernement britannique doit tenir compte dans la mise en œuvre de son programme européen de nouvelles règles du jeu européen s'accommodant mal de la propension à l'unilatéralisme des eurosceptiques britanniques.

Le gouvernement britannique peut certes tout à fait s'opposer seul à tout transfert de compétence nécessitant une révision des traités ou à l'activation d'une clause passerelle dans la mesure où, dans un cas comme dans l'autre, l'unanimité des Etats membres est requise.

Dès qu'il s'agit de l'élaboration de nouvelles législations européennes ou bien des négociations budgétaires

res, il doit cependant tenir compte des nouvelles règles issues du traité de Lisbonne, notamment la généralisation de la procédure législative ordinaire (nouveau nom de l'ancienne codécision) caractérisée par le recours à la majorité qualifiée et donnant un pouvoir renforcé au Parlement européen. Les exceptions à la règle de la majorité qualifiée ne concernent désormais plus guère que certaines décisions en matière de PESC (en pratique les décisions fondatrices de nouvelles politiques ou de nouvelles actions et les décisions en matière de défense) et certains domaines bien délimités dans lesquels peut être activé un « *frein d'urgence* », i.e. le retour à l'unanimité en cas d'atteinte à un intérêt vital d'un Etat membre (ces domaines concernent essentiellement la PESC, la sécurité sociale des travailleurs migrants et la coopération judiciaire en matière pénale) [8].

Par ailleurs, le Compromis de Luxembourg [9], i.e. le *modus vivendi* qui a prévalu après la crise de la chaise vide de 1965 et selon lequel un Etat membre pouvait s'opposer à une décision mettant en jeu un « *intérêt national très important* » quand bien même les traités prévoyaient une décision à la majorité qualifiée, est lui-même devenu largement caduc. N'ayant pas de force juridique en tant que tel, il était de facto appliqué du fait qu'en cas d'invocation du Compromis, son application était soutenue par un groupe d'Etats membres solidaires, le « *club du compromis de Luxembourg* », disposant d'une minorité de blocage.

Du fait de l'élargissement et de l'évolution des règles de calcul de la majorité qualifiée, il est cependant devenu de plus en plus difficile pour ce groupe d'Etats membres de former une minorité de blocage [10]. Par ailleurs, le Royaume-Uni ayant clairement plus à perdre qu'à gagner d'un retrait de l'Union européenne, la menace d'un tel retrait serait peu crédible. En effet, 55% des exportations du Royaume-Uni sont à destination de l'Union européenne et la moitié des investissements directs étrangers au Royaume-Uni proviennent des 26 autres Etats membres.

Il est, à cet égard, révélateur de noter que, dans le contexte de la récente crise, tout en prenant soin de se placer en dehors de tout mécanisme permanent de solidarité financière de la zone euro, les autorités britanniques n'ont pas manqué de signaler qu'elles avaient un intérêt objectif à tout mécanisme améliorant le

fonctionnement de la zone euro, même s'il fallait pour cela réviser les traités (une révision des traités visant à mettre en place un mécanisme de solidarité entre les membres de la zone euro tel que proposé par la France et l'Allemagne ne nécessiterait pas l'organisation par Londres d'un référendum dans la mesure où elle n'affecterait pas la répartition des compétences et des pouvoirs entre le Royaume-Uni et l'Union) [11]. Le gouvernement britannique a d'ailleurs activement soutenu, y compris sous la forme d'une offre de prêt bilatéral parallèle, l'activation du mécanisme temporaire du Fonds Européen de Solidarité Financière au bénéfice de l'Irlande.

Contrairement à ce qui était le cas à l'époque de Margaret Thatcher, le Royaume-Uni ne peut donc plus défendre ses intérêts de manière purement unilatérale en invoquant, soit un droit de veto formel découlant de la règle de l'unanimité, soit un droit de veto informel s'appuyant sur le Compromis de Luxembourg. Cet état de fait a, au demeurant, été reconnu ouvertement par George Osborne, Chancelier de l'Echiquier, qui a pu déclarer que « *Malheureusement, nous ne pouvons pas imposer notre veto au budget annuel* » [12].

La conséquence pratique pour la politique européenne britannique est la recherche d'alliances au sein du Conseil et du Parlement européen pour défendre ses lignes rouges.

Si la décision des Tories à l'issue des élections européennes de juin 2009 de quitter le groupe du parti populaire européen (PPE) pour former le groupe des conservateurs et réformistes européens (ECR) s'est traduit par une perte d'influence notable, la coalition gouvernementale dispose par ailleurs d'un relais d'influence important au Parlement européen grâce aux députés européens Libéraux-Démocrates qui forment, à égalité avec les Allemands, le groupe national le plus nombreux au sein du groupe parlementaire de l'« Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe » (ADLE). Pour peu qu'il fasse preuve d'un certain pragmatisme, le Royaume-Uni est donc tout à fait en mesure de trouver des alliés au Parlement européen pour défendre ses lignes rouges.

Un premier cas d'application de cette approche a été la négociation de la directive sur les hedge funds (directive « AIFM », Alternative Investment Fund Management) particulièrement sensible pour Londres du fait

7. "It is only by virtue of an Act of Parliament that directly applicable or directly effective EU law (that is, the rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures referred to in section 2(1) of the European Communities Act 1972) falls to be recognised and available in law in the United Kingdom." (EU Bill - 18 Status of EU law dependent on continuing statutory basis)

8. Article 31 TUE, article 48 TFUE, article 82 TFUE, article 83 TFUE

9. Communiqué final de la session extraordinaire du Conseil (Luxembourg, 29 janvier 1966), Bulletin de la CEE, mars 1966, pp. 8-10.

10. Philippe Huberdeau, « Le Compromis de Luxembourg est-il encore d'actualité après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ? », Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n°539, juin 2010, pp.362-367.

11. "London to consider altering treaties", Financial Times, 20 octobre 2010, "We will look at any proposals. The stability of the eurozone is important to us. But we would not accept anything that involves a transfer of power from Westminster to Brussels" (citation d'un porte-parole du gouvernement britannique).

12. George Osborne: «Unfortunately, we can't veto the annual budget », European Voice, 9 September 2010, p.15.

des enjeux essentiels qu'elle recouvre pour l'activité de la City.

Dans la première phase de la négociation de cette directive, le Royaume-Uni a été mis en minorité sur la question cruciale du passeport européen pour les fonds et les gestionnaires de fonds de pays tiers.

L'Espagne, qui assurait la présidence européenne au premier semestre 2010, avait accepté, sur la demande insistante de Gordon Brown, alors Premier ministre (Travalliste) de reporter la discussion de cette directive au Conseil après les élections britanniques.

Confronté à cette situation et à la règle de la majorité qualifiée, le nouveau gouvernement britannique issu des élections du 6 mai 2010 a choisi, contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre, de ne pas invoquer la mise en jeu d'« *intérêts nationaux très importants* » au titre du Compromis de Luxembourg.

Lors du Conseil ECOFIN du 18 mai 2010, il a, au contraire, décidé de laisser la procédure suivre son cours pour mieux situer le débat dans le cadre du Parlement européen où il savait pouvoir disposer d'alliés sur la question du passeport européen. En définitive, lors de sa session du 19 octobre dernier, le Conseil a dû se rallier à la position du Parlement européen pour permettre une adoption de cet élément important du paquet de réformes financières.

A l'inverse, du fait de son isolement au Parlement européen sur cette question, et quand bien même il aurait pu s'appuyer sur la règle de l'unanimité au Conseil pour l'un des textes inclus dans le « paquet supervision » relatif à la création de nouvelles Autorités européennes de supervision [13], le Royaume-Uni n'a pas

atteint l'objectif qu'il s'était fixé d'une clause de sauvegarde pouvant être mise en œuvre unilatéralement par un Etat membre pour raisons budgétaires. En effet, la clause de sauvegarde finalement adoptée prévoit qu'un Etat membre souhaitant s'opposer à une décision d'une Autorité européenne de supervision doit clairement indiquer pourquoi et en quoi la décision contestée empiète sur sa compétence budgétaire, et surtout il doit in fine s'en remettre à une décision du Conseil se prononçant à la majorité et non à l'unanimité.

Indépendamment de la question du positionnement des Conservateurs par rapport au PPE, on peut raisonnablement penser que le gouvernement britannique sera conduit à articuler une politique européenne plus étoffée que la simple défense d'intérêts étroitement nationaux afin de pouvoir forger les alliances nécessaires à la défense même de ses lignes rouges.

Il n'est donc pas exclu que la politique européenne de David Cameron se coule dans un « *euro-pragmatisme* » de gouvernement, ce qui le rapprocherait davantage des chefs de gouvernement britanniques conservateurs ayant contribué à la construction européenne, comme Harold Macmillan, Edward Heath, ou John Major [14], que de Margaret Thatcher.

Auteur : Philippe Huberdeau

Professeur de questions européennes à Sciences Po (prep'ENA). Il enseigne également à l'Ecole polytechnique

13. Le texte de ce paquet soumis à la règle de l'unanimité concerne la décision d'étendre le mandat de la Banque centrale européenne à la supervision du risque systémique, tandis que les règlements visant la création des trois nouvelles Autorités européennes de supervision dans lesquels figure la clause de sauvegarde sont quant à eux adoptés à la majorité qualifiée.

14. « Welcome to Europe, Prime Minister Cameron » Gérard Errera, ancien Ambassadeur de France au Royaume-Uni, *Financial Times*, 19 mai 2010

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.