

Question d'Europe
n°203
2 mai 2011

Un an de coalition au pouvoir à Londres : quelles orientations européennes ?

de **Pauline Schnapper**

Professeur de civilisation britannique
(Paris 3 Sorbonne Nouvelle)

RÉSUMÉ La première année du nouveau gouvernement de coalition entre Conservateurs et Libéraux-Démocrates à Londres a été marquée par une approche plus positive des dossiers européens que ne pouvaient le laisser craindre les positions des Conservateurs dans l'opposition, que ce soit dans l'approche des questions budgétaires ou la mise en place du traité de Lisbonne. Mais le gouvernement, en restant à l'écart des débats sur la crise de la dette souveraine et l'avenir de l'euro ainsi qu'en privilégiant les solutions bilatérales à la résolution des crises court le risque d'un isolement croissant au sein de l'Union, symbolisé depuis 2009 par le retrait des eurodéputés conservateurs du groupe du parti populaire européen (PPE).

INTRODUCTION Alors que la coalition inédite entre Conservateurs et Libéraux-démocrates achève sa première année au pouvoir au Royaume-Uni, on peut commencer à discerner quelques traits distinctifs de sa politique européenne qui témoignent d'un recentrage ou d'un "pragmatisme", pour reprendre le cliché habituel appliqué aux Britanniques, en rupture par rapport au discours très eurosceptique que les Conservateurs tenaient lorsqu'ils étaient encore dans l'opposition.

Cette évolution peut s'expliquer, pour partie au moins, par la présence des Libéraux-démocrates traditionnellement pro-européens au sein du gouvernement, qui contrebalance le poids de l'aile la plus eurosceptique du parti conservateur.

La nécessité de s'adapter à la réalité du pouvoir et des rapports de force au sein de l'Union européenne a certainement aussi contribué à cet infléchissement, favorisé également par la clôture du débat institutionnel, toujours source de conflit outre-Manche.

Mais si positif soit-il, il doit être tempéré par l'inquiétude que ne peut manquer de susciter l'indifférence relative du Premier ministre vis-à-vis des questions européennes et la préférence quasi systématique du gouvernement actuel pour les arrangements bilatéraux, au détriment de l'esprit communautaire.

1. LES INQUIÉTITUDES DES EUROPÉENS AVANT LES ÉLECTIONS

Les partenaires européens du Royaume-Uni avaient toute raison de craindre le retour des Conservateurs

au pouvoir, tant leur discours était devenu eurosceptique, sinon franchement europhobe. Treize ans d'opposition avaient confirmé une orientation déjà en germe pendant les dernières années du gouvernement Major (1990-1997) et qui semblait rencontrer l'assentiment d'une large part de la population, devenue très méfiante vis-à-vis de l'Union européenne. Sous ses leaders successifs (William Hague, Iain Duncan Smith, Michael Howard, David Cameron), le Parti avait confirmé son opposition résolue à l'adoption de l'euro, son opposition au traité constitutionnel puis au traité de Lisbonne, son refus de voir toute nouvelle compétence transférée à Bruxelles et son souhait de rapatrier certaines politiques européennes au niveau national, notamment la politique sociale, la justice pénale et la Charte des droits fondamentaux.

David Cameron avait par ailleurs retiré les députés européens conservateurs du Parti populaire européen (PPE) au Parlement européen pour manifester son refus du "fédéralisme" dont celui-ci aurait été coupable, au risque de marginaliser son parti, et annoncé son intention de réformer le *Human Rights Act* qui intègre la Convention européenne des droits de l'Homme dans le droit anglais [1].

William Hague et Liam Fox, respectivement ministre des Affaires étrangères et de la défense dans le Cabinet fantôme (*shadow Cabinet*), n'avaient eu de cesse de dénoncer la création du Service européen d'action extérieure (SEAE) prévu par le traité de Lisbonne et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui risquait d'affaiblir l'OTAN.

Voir le programme du parti pour les élections de 2001 et 2005, *Time for Common Sense*, www.conservative-party.net/manifestos/2001/2001-conservative-manifesto.shtml et *Are You Thinking What We are Thinking ? It's Time for Action*, www.conservatives.com/pdf/manifesto-uk-2005.pdf.

Enfin, on pouvait s'inquiéter du manque d'intérêt manifesté par David Cameron pour les questions européennes pendant qu'il était leader de l'opposition: il semblait reprendre à son compte la rhétorique anti-européenne de ses prédécesseurs sans la remettre en question, par ignorance ou indifférence. Il y avait donc aussi un risque de retrait ou de marginalisation au sein de l'Union européenne qui ne pouvait être de bon augure pour les Européens, ni d'ailleurs pour les intérêts britanniques.

2. LA MISE EN PLACE DE LA COALITION

L'absence de majorité absolue aux élections législatives du 6 mai 2010 et la mise en place d'une coalition avec les Libéraux-démocrates, traditionnellement beaucoup plus europhiles, a ajouté une inconnue supplémentaire qui portait sur l'influence de ces nouveaux partenaires et la stabilité du gouvernement, l'Europe pouvant s'avérer une source de division entre les partis autant qu'en leur sein.

Si l'on étudie l'accord de coalition signé par les deux partis, on voit qu'il reflète plutôt les priorités conservatrices, même si l'on peut discerner une influence des Libéraux-démocrates. Il s'ouvre ainsi par une phrase sur la participation "positive" du nouveau gouvernement à l'Union européenne et son intention de jouer un rôle "important et positif" auprès de ses partenaires qui avait été suggérée par les Libéraux. La promesse de rapatrier certaines politiques communautaires, qui aurait été quasiment impossible à mettre en œuvre puisqu'elle aurait nécessité l'unanimité des 27 Etats-membres, a disparu. En revanche, outre la confirmation que le Royaume-Uni n'entrerait pas dans la zone euro, les Conservateurs ont imposé le refus de tout nouveau transfert de souveraineté vers les instances communautaires pendant la durée de la législature, leur intention de limiter le budget européen et l'introduction d'un projet de loi réaffirmant la souveraineté du Parlement de Westminster et prévoyant l'organisation d'un référendum en cas de signature d'un nouveau traité européen ou d'un transfert significatif de compétences à l'Union européenne.

En ce qui concerne le processus de décision mis en place, les Lib-Dems n'ont pas obtenu de présence forte au sein du Foreign Office, où William Hague et David Lidington, tous deux conservateurs, conduisent la po-

litique européenne, mais ils siègent dans le comité du gouvernement chargé des questions européennes, qui doit donc tenir compte de leurs positions. Tout indique d'ailleurs que la présence des Libéraux-Démocrates a été vécue par le leadership conservateur, en tout cas jusqu'à présent, moins comme une contrainte que comme une façon d'équilibrer la pression qu'exerce sur lui la frange la plus europhobe du parti, permettant de justifier une position modérée sur l'Europe par les contraintes du partenariat imposé par les urnes [2].

3. L'ATTITUDE DU NOUVEAU GOUVERNEMENT À BRUXELLES

Les craintes sont effectivement apparues pour l'instant partiellement infondées: comme souvent en pareil cas, l'exercice du pouvoir a eu une vertu modératrice par rapport au discours tenu dans l'opposition. Cette inflexion était déjà perceptible dans les mois qui avaient précédé l'élection, lorsque David Cameron avait pris acte de la ratification du traité de Lisbonne et annoncé qu'il ne chercherait pas à le remettre en cause. Dans une interview au *Financial Times* du 10 mars 2010, William Hague s'était aussi voulu rassurant sur son attitude au lendemain d'une éventuelle victoire quand il avait déclaré: "Nous aurons déjà assez de choses à faire pour ne pas vouloir en plus provoquer une confrontation immédiate avec l'Union européenne. Nous n'avons pas l'intention d'arriver en tapant du poing sur la table et en exigeant ceci ou cela". Tout en restant critique sur le principe du traité de Lisbonne en général et du SEAE en particulier, il semblait décidé, s'il devenait ministre des Affaires étrangères, à le faire fonctionner au mieux [3]. On était loin des imprécations anti-européennes du même Hague lorsqu'il était leader du parti (1997-2001). Le gouvernement a également profité, si l'on peut dire, d'un contexte européen qui n'était pas favorable à de nouvelles avancées institutionnelles, dont le Royaume-Uni se méfie traditionnellement. La crise de la dette souveraine de la Grèce et de l'Irlande, qui a dominé les esprits depuis la mi-2010, a remis au second plan toutes les velléités d'approfondissement post-Lisbonne qu'auraient pu caresser la Commission ou certains Etats membres. Le gouvernement britannique ne courrait donc plus de risque d'apparaître sur la défensive ou isolé au sein de l'Union.

2. Interviews à Londres, février 2010.

3. "Tories to steer clear of instant conflict with EU", *Financial Times*, 10 March 2010.

Au cours de l'automne 2010, le gouvernement britannique s'est efforcé de créer des alliances avec certains partenaires européens, rendues nécessaires par la généralisation du recours au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Dans les deux dossiers qui ont dominé cette période, c'est-à-dire la négociation du budget européen pour 2011 et la crise de la zone euro, le gouvernement de coalition s'est avéré relativement conciliant. Directement concerné par le montant du budget communautaire, et soucieux au départ de bloquer toute augmentation (alors que le Parlement européen proposait une hausse de 6%), il a dû accepter un compromis de 2,91%, présenté bien sûr à la presse nationale comme une grande victoire, mais qui a déplu aux eurosceptiques "durs" de son parti pour qui les dépenses européennes sont inutiles et superflues. De même, sans faire partie de l'euro, le gouvernement est venu en aide à l'Irlande via sa participation au Fonds européen de stabilité financière (acceptée par le précédent gouvernement jusqu'en 2013) et une aide bilatérale indépendante, soit 6 milliards £ au total. Cette intervention a été justifiée en interne non par la solidarité européenne mais par l'interdépendance des économies britannique et irlandaise et par leurs liens historiques. Mais là encore, les Eurosceptiques tels que Bill Cash, qui préside la commission des Affaires européennes à la Chambre des Communes, ou l'ancien ministre John Redwood se sont montrés très critiques envers cette participation financière au sauvetage d'une économie qui avait pâti, selon eux, de son appartenance à l'euro [4].

Les priorités affichées par la coalition pour l'Europe sont restées presque inchangées et dans la droite ligne de la politique du New Labour. La poursuite du marché unique dans le domaine des services et de l'énergie; l'ouverture du commerce mondial et la conclusion du cycle de Doha; la lutte contre le réchauffement climatique par la réduction des émissions de CO2 et le développement des emplois "verts"; l'élargissement à la Croatie, l'Islande, la Turquie et les Balkans: telles ont été et restent les domaines où le gouvernement actuel souhaite voir l'Union européenne plus active [5]. La dérégulation des services, la réforme de la politique agricole commune et l'adaptation aux contraintes de la mondialisation économique font l'objet d'un large consensus outre-Manche.

4. LES LIMITES DE L'ENGAGEMENT

Cet engagement relatif dans l'Union doit cependant être nuancé par deux caractéristiques spécifiques de la position britannique, l'une héritée du New Labour mais réaffirmée par le nouveau gouvernement, l'autre plus récente et clairement assumée par David Cameron et William Hague.

Il s'agit d'abord de l'isolement du Royaume-Uni dû à son absence de la zone euro. Compensé jusque là par son poids économique et financier, qui faisait que Gordon Brown, par exemple, était largement associé aux grandes décisions de la zone euro, cet isolement s'est accru au cours de l'année 2010 avec la multiplication de réunions des Etats membres de la zone euro (17 à ce jour) en marge des Conseils européens. C'est le plus souvent dans cette instance qu'ont été prises, sous l'influence prépondérante de l'Allemagne, les décisions concernant la gestion de la crise de la dette souveraine dans l'Union, y compris en mars 2011 le renforcement du Fonds de stabilité et la création d'un "pacte pour l'euro" destiné à contrôler plus étroitement les déficits publics des Etats-membres [6]. Le gouvernement britannique est resté volontairement à l'écart de ces négociations et des soutiens envisagés pour l'économie portugaise pour des raisons institutionnelles mais aussi de politique intérieure [7]. Outre le fait qu'il est illusoire de penser être peu concerné par les événements qui se déroulent dans la zone euro, le gouvernement court le risque, souligné par une partie de la presse, d'être isolé et marginalisé sur l'ensemble des questions économiques et de ne plus être en mesure de peser sur d'autres décisions auxquelles il tient davantage, comme le marché intérieur ou l'élargissement [8].

L'autre développement est la préférence clairement affichée pour les solutions bilatérales au détriment de celles européennes. On l'a vu à propos de l'aide à l'Irlande et de manière plus spectaculaire encore lors de la signature de l'accord de défense avec la France le 2 novembre 2010. Celui-ci prévoit une coopération tous azimuts, comprenant la mise en place d'une force expéditionnaire conjointe, l'utilisation partagée de porte-avions et une coopération inédite dans le domaine nucléaire, notamment les essais. Or cet accord ambitieux, qui permettra aux deux pays de réaliser de substantielles économies, soulève néanmoins la ques-

4. Voir leurs commentaires répétés sur leurs blogs respectifs, <http://www.europeanjournal.typepad.com/> et <http://www.johnredwoodsdiary.com/>.

5. David Lidington, "Engaged and attuned: Britain as a good European", discours à Madrid le 18 novembre 2010, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=116498682>.

6. "Muddle, fuddle, toil and trouble", *The Economist*, 17 mars 2011.

7. "David Cameron rules out further euro bailouts", *The Telegraph*, 28 janvier 2011.

8. "Europe is in crisis. Britain cannot stay aloof", *The Guardian*, 5 December 2010; "Europe: it's back", *The Economist*, 12 March 2012.

Un an de coalition au pouvoir à Londres : quelles orientations européennes ?

tion de l'avenir de la PESD, à laquelle il est à peine fait allusion dans le préambule du document. L'approche britannique se situe clairement hors du cadre européen: David Cameron a déclaré au Parlement, pour contrer les éventuelles critiques des eurosceptiques: "A ceux qui s'inquiètent de ce que l'accord puisse conduire d'une manière ou d'une autre à des armées européennes, je dis qu'il ne s'agit pas de cela. Il s'agit d'accroître les capacités souveraines de deux pays qui partagent la même vision et peuvent travailler ensemble [9] ." Liam Fox fut on ne peut plus clair dans la même enceinte le lendemain: "c'est un accord entre deux nations souveraines qui acceptent de coopérer quand il est dans leur intérêt mutuel de le faire mais qui conservent entièrement la capacité d'agir séparément quand leurs intérêts nationaux respectifs l'exigent. Beaucoup d'entre nous préférons ce modèle à l'idée de défense supranationale mise en avant par les bureaucrates de l'Union européenne [10]".

Cette approche franco-britannique des questions de défense et de sécurité a été confirmée à l'ONU puis sur le terrain militaire lors de la crise libyenne du printemps 2011. Il apparaît d'une façon plus générale qu'autant les Conservateurs recommandent de passer par l'Union européenne pour ce qu'ils appellent les "défis mondiaux", comme le réchauffement climatique ou l'aide au développement, autant ils privilégient le développement de liens bilatéraux avec les puissances qui comptent, au sein de l'Union mais surtout en dehors, c'est-à-dire traditionnellement les Etats-Unis et plus récemment les puissances émergentes. William Hague l'a clairement exprimé dans un discours au Foreign Office dans lequel il décrivait le monde comme étant devenu "plus multilatéral" mais aussi "plus bilatéral" et reprochait au précédent gouvernement d'avoir négligé

d'autres partenariats, par exemple avec les pays du Commonwealth [11].

CONCLUSION Le premier bilan que l'on peut tirer de cette première année sur la scène européenne est nécessairement en demi-teinte. La mise en place inattendue d'une coalition entre le parti conservateur et les Libéraux-démocrates a eu des effets plutôt positifs sur la politique européenne du Royaume-Uni depuis mai 2010. Les nécessités du compromis, inhérentes à toute coalition, ont rendu le discours et la pratique plus pragmatiques et conciliants que ne pouvaient le laisser craindre la rhétorique conservatrice dans l'opposition. Mais une forme de détachement mâtinée d'indifférence vis-à-vis de l'Union européenne est manifeste depuis un an et n'a pas été contrée par les Libéraux-démocrates, dont la contribution à la politique européenne a été pour le moins discrète. La priorité est au redressement économique sur le plan intérieur, avec de fortes contraintes budgétaires qui limitent les ambitions extérieures. William Hague a voulu imprimer sa marque sur le Foreign Office en développant des relations avec les puissances émergentes, tandis que dans les dossiers internationaux tels que les crises dans le monde arabe, c'est moins la PESD ou la PESD qui ont été mobilisées que les partenariats traditionnels avec les Etats-Unis et l'OTAN. L'Europe reste assez largement absente, ce qui ne doit pas être imputé au seul gouvernement britannique mais au manque plus général de volonté politique de la génération actuelle de leaders européens.

Auteur : Pauline Schnapper

Professeur de civilisation britannique contemporaine
à l'Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle,
membre de l'Institut Universitaire de France.

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.

9. Débats à la Chambre des Communes, 1^{er} novembre 2010, vol. 517, col. 626.

10. Débats à la Chambre des Communes, 2 novembre 2010, vol. 517, col. 783.

11. William Hague, "Britain's Foreign Policy in a Networked World", discours au Foreign Office, 1^{er} juillet 2010, disponible sur <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=22462590>.