

CAMERON : COUP DE POKER SUR L'EUROPE

Alain Dauvergne | conseiller à l'Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ

Dans un discours prononcé le 23 janvier 2013, **David Cameron s'est engagé**, s'il reste le premier ministre britannique après les élections législatives du 7 mai prochain, **à organiser avant la fin de 2017 un referendum dont l'enjeu sera le maintien ou la sortie de son pays de l'Union européenne.**

En raison de cet engagement public, **la consultation du 7 mai 2015** revêtira une dimension qui, au-delà de l'importance politique nationale, **va directement concerner l'Union européenne (UE)** et l'ensemble des vingt-sept partenaires du Royaume-Uni.

Par cette promesse, le premier ministre a essentiellement voulu freiner ou réduire l'élan du UKIP (Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni) :

- qui milite pour que le Royaume-Uni quitte l'UE,
- dont les résultats électoraux sont en progression continue,
- et que les sondages créditent de quelque 16% des suffrages.

Dans l'hypothèse où se tiendrait cet éventuel referendum, **Cameron entend faire campagne pour le maintien de Londres dans l'UE, à condition d'obtenir au préalable un aménagement des textes européens qui correspondrait, de fait, à un statut spécial pour le Royaume-Uni.** La négociation qu'il entend engager dans cette perspective porterait notamment sur :

- la libre circulation des personnes en Europe, en particulier concernant les droits sociaux des migrants,
- les relations des États qui n'ont pas adopté l'euro avec les membres de la zone euro,
- l'abandon de l'objectif affiché par les traités d'une « union toujours plus étroite entre les peuples européens ».

**“CAMERON ENTEND FAIRE
CAMPAGNE POUR LE MAINTIEN
DE LONDRES DANS L'UE, MAIS
OBTENIR AU PRÉALABLE UN
STATUT SPÉCIAL POUR LE
ROYAUME-UNI”**

Bien qu'il puisse espérer trouver quelques alliés sur certains des points qu'il soulève, la négociation sera difficile, voire périlleuse, pour Cameron. Car, de son propre aveu, **les changements qu'il réclame nécessiteraient une modification des traités existants.** Or il faut, pour cela, l'accord unanime des vingt-huit États membres. Une gageure.

La victoire des conservateurs, le 7 mai prochain, n'est pas assurée. Loin s'en faut : le parti travailliste est actuellement dans les sondages au même niveau que les conservateurs, voire légèrement devant eux. Et la progression du UKIP – qui rogne sur les deux grands partis – est susceptible de modifier la donne.

Si la victoire revenait au Labour, le referendum n'aurait pas lieu : le leader travailliste Ed Miliband a dit qu'il ne l'envisageait pas, à moins de nouveaux transferts de compétence à l'UE. Cameron, en revanche, ne pourra plus reculer s'il reste au 10 Downing Street. Et s'il y songeait, Ukip, ferait tout pour l'en empêcher. Mais le pari politique qu'il s'apprête à engager a tout du coup de poker : même s'ils souhaitent le maintien de Londres dans l'Union, ses partenaires ne sont pas prêts à de grandes concessions. Et les réticences viennent également, de façon explicite, de Washington.

Le « Brexit » – contraction de British exit – **n'est pas du tout sûr. Mais il est possible.** Et ceci constitue un enjeu capital pour l'Europe.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'offensive de Cameron	4
2. À l'intérieur, contenir la montée de UKIP	4
3. Hors les frontières du royaume, refaçonner l'Europe	7
4. Un affrontement inévitable ?	8
5. La porte étroite de la négociation	10
6. Les inconnues du referendum	12
SUR LES MÊMES THÈMES...	14

INTRODUCTION

Lors d'un référendum organisé le 5 juin 1975, les électeurs britanniques étaient invités à approuver - ou non - l'adhésion de leur pays à la Communauté européenne, votée par la chambre des Communes quelque quatre années auparavant. Ce jour-là, le « oui » à l'Europe l'avait emporté avec 67,2% des voix.

Quarante-deux ans plus tard, en 2017, il se pourrait que, lors d'un nouveau référendum, ces mêmes électeurs choisissent l'option inverse, décidant de prendre la porte et de quitter l'Union européenne.

La possibilité juridique leur en sera donnée par l'article 50 du traité de Lisbonne, et l'opportunité politique par le premier ministre conservateur David Cameron - si toutefois il reste à son poste après les élections législatives du 7 mai 2015.

David Cameron, dans un discours prononcé le 23 janvier 2013, s'est en effet engagé à organiser avant la fin de 2017 un referendum dont l'enjeu serait le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne - sous réserve d'avoir obtenu auparavant de ses partenaires un statut particulier, à participation réduite - ou une sortie pure et simple de l'Union. Ce faisant, le premier ministre ajoute un nouveau chapitre à l'histoire tourmentée des relations entre la Grande-Bretagne et la construction européenne - CEE d'abord, UE par la suite.

Dès 1946, dans son discours visionnaire à l'université de Zurich, Churchill appelle de ses vœux des États-Unis d'Europe réunissant vainqueurs et vaincus de la guerre, à commencer par la France et l'Allemagne - mais sans le Royaume-Uni, dont la présence au monde s'appuie sur le Commonwealth.

Lorsque se crée en 1952 la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), première mouture de l'Europe des Six, Londres n'est pas de la partie. Et pas davantage en 1957, à la naissance d'une Communauté économique européenne (CEE), dont l'horizon est celui d'une union politique dont les États membres se rapprocheraient de plus en plus les uns des autres.

Au contraire, les Britanniques lancent alors, en 1960, un projet concurrent : l'Association européenne de libre-échange (AELE). En vain : un an plus tard, Londres, comprenant son erreur, se résout à solliciter son adhésion à la CEE. Un veto de la France lui barre la route jusqu'en 1973...

Près de vingt ans plus tard, lors de la négociation du traité de Maastricht de décembre 1991, John Major s'enorgueillit d'avoir, jusqu'au bout, combattu pour obtenir, pour son pays, un statut d'exception. Peu avant l'aube, il s'en était allé en clamant, pour la presse, « jeu, set et match ! ». En réalité, la Grande-Bretagne n'avait pu, alors, empêcher ses partenaires d'aller de l'avant.

Le discours prononcé par Cameron en janvier 2013 est en quelque sorte le prolongement, ou l'aboutissement de l'épisode maastrichtien. Depuis, cahin-caha, l'Union a continué de s'approfondir tandis que, de plus en plus, les Britanniques traînaient les pieds. La création de l'euro a entraîné la formation d'une zone euro dont les membres sont de plus en plus nombreux - dix-neuf, depuis le 1^{er} janvier dernier - et une organisation institutionnelle de cette zone qui alimente, à Londres qui n'en fait pas partie, la crainte de se retrouver en seconde division.

1. L'offensive de Cameron

Lorsqu'il prend la parole au siège londonien de la société Bloomberg ce 23 janvier 2013, le premier ministre n'improvise pas. Ce discours, télévisé, Cameron le prépare, dit-on, depuis six mois. C'est dire qu'il a voulu lui conférer une grande importance et qu'il en a pesé les risques politiques. Et la cible est désignée d'emblée : « Ce matin, commence-t-il, je veux parler de l'avenir de l'Europe ...».

Prémisse : « le Royaume-Uni est une nation insulaire, indépendante, qui défend sa souveraineté avec passion... Pour nous, l'Union européenne est un moyen pour atteindre une fin - prospérité, stabilité, ancrage de la liberté et de la démocratie à la fois en Europe et au-delà de ses rives - mais elle n'est pas une fin en elle-même ».

“ LA GRANDE-BRETAGNE
SE SENT MAL À L'AISE
DANS L'UNION TELLE
QU'ELLE EST”

Conséquences : la Grande-Bretagne se sent mal à l'aise dans l'Union telle qu'elle est, et plus encore telle qu'elle pourrait évoluer. Il est vital pour elle d'être partie au grand marché européen et de participer à l'élaboration de ses règles de fonctionnement. Il faut maintenant le compléter et éviter à tout prix que les développements de la zone euro - dont Londres, dit Cameron, ne fera jamais partie - risquent de compromettre en quoi que ce soit la pleine jouissance qu'ont les Britanniques de ce marché¹.

La démarche de David Cameron est audacieuse. Elle revient, bien qu'il s'en défende, à exercer une sorte de chantage vis-à-vis de ses partenaires : soit vous nous donnez satisfaction, et pour cela il sera nécessaire de négocier un nouveau traité ou d'amender les traités existants, soit vous prenez le risque de voir les électeurs britanniques choisir, en 2017, de sortir de l'Union européenne. Mais, ce faisant, il s'expose lui-même : la conclusion d'un nouveau traité exige l'unanimité des États membres. À vingt-huit, l'entreprise est au moins hasardeuse. Le premier ministre, qui reconnaît ne pas souhaiter voir son pays quitter l'Union, pourrait bien finir par tomber dans son propre piège. Il en est évidemment conscient et s'il s'est malgré tout résolu à ce périlleux défi, c'est en raison d'un faisceau de menaces auxquelles il doit faire face, tant sur le plan de la politique intérieure britannique que dans le cadre d'une Union au sein de laquelle se renforce et s'organise une zone euro sur laquelle Londres n'a que peu d'influence.

2. À l'intérieur, contenir la montée de UKIP

Pour David Cameron, et pour le parti conservateur en général, la principale menace intérieure se nomme UKIP (United Kingdom Independence Party), parti né en 1993, en réaction au traité de Maastricht qu'un certain nombre de Tories n'ont pas « digéré ». Résolument anti-européen, UKIP, dans une rhétorique aux accents populistes, rend « Bruxelles » responsable de tous les maux imaginables et milite pour que la Grande-Bretagne claque la porte de l'Union européenne - le tout avec l'appui des tabloïds de la presse Murdoch.

Si le parti conservateur est armé d'une longue pratique face à l'opposition traditionnelle des travaillistes, il est beaucoup moins à l'aise pour jouter contre cet adversaire qui se situe sur sa droite et qui, au moins dans ses premières années, a recruté des électeurs au sein d'une population qui, pour le plus grand nombre, vote traditionnellement conservateur. Or UKIP, un temps considéré comme marginal, sinon pittoresque et négligeable, ne cesse de gagner du terrain en siphonnant, désormais, tous les partis de gouvernement (voir encadré 1).

1. « Full text of the prime minister's speech about his plans for a referendum on British membership of the European Union », 23.01.2013.

ENCADRÉ 1 ► D'où viennent les électeurs de UKIP ?

L'ascension spectaculaire de Ukip, en l'espace de quelques années, constitue l'un des éléments clef des prochaines législatives britanniques. La question – outre le score que réalisera ce parti – est de savoir d'où viennent ses électeurs ou, en d'autres termes, à qui les prend-il ? Peter Kellner, président de l'institut de sondages YouGov et ancien commentateur politique pour de nombreux journaux, a tenté de répondre à cette question dans une analyse publiée par *The Guardian* le 17 novembre 2014².

D'abord il fait un constat : aujourd'hui UKIP navigue aux alentours de 16% des intentions de vote (dans les sondages) alors qu'en mars 2012, il n'en recueillait encore que 5%. En janvier 2013, date à laquelle Cameron a prononcé le fameux discours de Bloomberg dans lequel il promettait un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE, Ukip avait amorcé sa grimpe et se situait à 9%.

Kellner considère que les 16% d'aujourd'hui peuvent être divisés en deux groupes de 8% : l'un constitué par des gens qui étaient déjà partisans de Ukip au début de 2013, l'autre par de nouveaux venus. Or, si 60% du premier groupe avaient voté conservateur en 2010, ils ne sont que 36% parmi les nouveaux convertis. Et la proportion des partisans de Ukip venant des travaillistes est pendant ce temps passée de 7% à 23%.

En fait, depuis le début de 2013, les nouvelles recrues de Ukip viennent des trois principales formations – conservateurs, travaillistes et libéraux-démocrates – dans une proportion rigoureusement identique de 6% : le pourcentage des électeurs conservateurs de 2010 ayant rejoint les rangs de Ukip est passé de 14% à 20% ; chez les travaillistes, il a progressé de 2% à 8% et, chez les libéraux démocrates, de 6% à 12%.

La tentation « Ukipienne » menace certes les conservateurs plus que les travaillistes, mais moins que dans les premiers temps. Alors, pour neuf votes conservateurs enfuis vers Ukip, un vote travailliste suivait le même chemin. Depuis 2013, la proportion des transfuges est de six travaillistes pour neuf conservateurs.

Avec 16,6% des suffrages aux élections européennes de 2004, il obtint 12 sièges au Parlement européen. Il en totalisa 13 après le scrutin de 2009 et, en 2014, réalisant un score de 27,49% des voix, il a battu tous les autres partis britanniques et pris possession de 24 sièges dans l'hémicycle européen.

Mais, plus grave encore sans doute aux yeux de Cameron, UKIP a fait aussi désormais son entrée aux Communes : coup sur coup, en octobre puis en novembre 2014, grâce à deux transfuges des Tories, le parti a gagné deux élections législatives partielles. Et il y a tout lieu de penser que cette progression n'est pas arrivée à son terme : un sondage Opinium/Observer publié le 21 juin 2014 par *The Guardian*³, donnait 35% de voix aux travaillistes, 31% aux conservateurs, 17% à UKIP et 7% seulement aux libéraux démocrates (voir *tableau 1*). Dans ce même sondage, en cas de référendum pour ou contre la sortie de l'Union européenne, 48% des personnes interrogées se prononçaient pour la sortie, 37% pour le maintien dans l'UE. Résultat qui diffère fortement de celui obtenu par YouGov en août 2014 pour le compte de *The Sun* : 40% disent vouloir demeurer dans l'Union, contre 38% qui choisissent la sortie.

2. Peter Kellner, « Ukip's support is changing, and with it the contours of British politics », for YouGov, part of the Guardian Comment Network, TheGuardian.com, 17.11.2014.

3. « British people favour leaving the European Union, according to poll », TheGuardian.com, 21.06.2014.

TABEAU 1 ► Élections du 7 mai 2015 : évolution des préférences partisans des électeurs britanniques depuis le début de décembre 2014 (sondages YouGov/The Sun)

	CONSERVATEURS	TRAVAILLISTES	LIBÉRAUX DÉMOCRATES	UKIP	VERTS
3-4/12/2014	31%	32%	7%	15%	8%
17-18/12/14	30%	35%	6%	16%	8%
4-5/01/2015	31%	34%	7%	14%	8%
18-19/01/15	32%	32%	8%	15%	7%
1-2/02/2015	33%	35%	7%	14%	6%
10-11/02/15	32%	33%	7%	15%	7%

Éléments extraits de Wikipedia (« [Opinion polling for the 2015 UK general election](#) »), qui a mis en ligne les résultats de très nombreux sondages, effectués par plusieurs instituts. On s'en est tenu ici aux résultats obtenus par YouGov/TheSun, dont les sondages sont presque quotidiens et opérés sur des échantillons significatifs, de façon à ne considérer que des résultats comparables entre eux. Pour rappel, lors des dernières législatives, le 6 mai 2010, les résultats obtenus avaient été :

- Conservateurs : 39,6%
- Travailleurs : 28,1%
- Libéraux-démocrates : 24,2%
- Ukup : 3,5%
- Verts : 1%

Cependant ces personnes, questionnées sur leur vote au cas où Cameron parviendrait, avec ses partenaires européens, à une renégociation des traités favorable aux intérêts britanniques, ont choisi à 42% le maintien dans l'UE contre 36% préférant la sortie (dans le sondage du mois d'août de YouGov, à la même question, 57% se prononcent pour l'UE tandis que 22% seulement choisiraient la sortie). Un résultat qui peut renforcer la main du premier ministre dans les discussions qu'il aura avec ses 27 partenaires. Néanmoins, il faut considérer ces données avec prudence : les sondages effectués depuis 2013 donnent des indications qui varient sensiblement sur la durée et selon les instituts ; d'autre part la notion d'issue de négociations favorable à Londres est, jusqu'à présent en tout cas, très floue – donc très subjective ; enfin, selon ce sondage de juin dernier, les Britanniques se disent sceptiques quant à la possibilité, pour Cameron, d'obtenir des autres États membres les concessions nécessaires.

Tactiquement, David Cameron n'a aucun intérêt à dévoiler trop précisément son jeu avant que ne commence vraiment une éventuelle négociation européenne. Mais UKIP va sans doute faire monter les enchères d'ici les élections législatives du 7 mai 2015. Que veulent Nigel Farage – chef du UKIP – et ses partisans ? Une politique très restrictive à l'encontre des migrants et un divorce entre la Grande-Bretagne et l'Union.

À l'autre bout de l'éventail politique, légèrement en tête dans les intentions de vote, le leader des travaillistes Ed Miliband s'est différencié de Cameron en disant, dans un discours prononcé le 12 mars 2014 que, s'il remportait les élections, il n'y aurait pas de référendum sur une éventuelle sortie de l'Europe – sauf s'il était question de nouveaux transferts de pouvoirs à l'Union⁴. Quant aux libéraux démocrates, ses alliés dans la coalition gouvernementale, ce sont des militants de l'Europe, mais ils sont en chute libre dans les sondages. En revanche, UKIP est en pleine ascension. La situation de Cameron est donc très inconfortable, car Farage et ses amis exigeront de sa part des engagements forts et précis avant le scrutin.

Face à cela, Cameron a réagi en prenant deux précautions. D'une part, il a fait dresser par les départements ministériels un examen minutieux des avantages et des inconvénients de l'appartenance britannique à l'Union européenne⁵. Travail collectif méticuleux, opéré en consultation avec les milieux économiques et le corps social, et dont les conclusions, en général, sont bien plus nuancées qu'on aurait pu le penser. Beaucoup se plaignent de la paperasserie administrative dont Bruxelles accable les agents économiques. À peu près tous soulignent le caractère vital de l'appartenance du Royaume-Uni au grand marché européen et aspirent à son achèvement.

D'autre part, il s'est emparé du thème de l'immigration – un terrain déjà exploité avec succès par UKIP car c'est un sujet qui préoccupe particulièrement les citoyens britanniques. Lors du sondage Eurobaromètre du

4. « Ed Miliband's speech on Europe: full text », *The Spectator*, 12.03.2014.

5. UK Government, « [The review of the balance of competences](#) » : 32 rapports de juin 2013 à décembre 2014.

printemps 2014, l'une des questions posées était : « À votre avis, quels sont les deux problèmes les plus importants auxquels doit faire face votre pays actuellement ? »⁶. Les Britanniques, comme les autres Européens, mais moins qu'eux (à 33% contre 49% pour l'UE) ont placé le chômage en tête. Mais ensuite vient pour eux l'immigration (à 25%), alors que, dans l'UE, celle-ci n'est mentionnée que par 11% des personnes interrogées et ne vient qu'en septième position dans l'ordre de leurs préoccupations.

Après le grand élargissement de l'Union, en 2004, Londres avait accueilli à bras ouverts les nouveaux Européens venus de l'Est et s'était volontiers donnée en exemple aux pays où, comme en France, le personnage du « plombier polonais » était présenté comme l'incarnation d'une nouvelle menace – celle d'une invasion de travailleurs à bas coût. Mais une crispation nationale s'est produite outre-Manche à l'approche de janvier 2014 et de l'ouverture totale, programmée pour cette date, du marché du travail européen aux ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie. Le sujet était déjà « chaud » depuis un moment, mais il est alors devenu brûlant. Dès le mois de décembre 2013, le parti conservateur a prôné des lois limitant l'accès des Bulgares et des Roumains aux prestations sociales.

Et David Cameron a donc fait ensuite de ce thème son cheval de bataille pour l'année 2014, la commençant le 5 janvier, en déclarant à la BBC « Nous devons changer les conditions de circulation des travailleurs (en Europe) », et la concluant le 28 novembre, dans les Midlands, par un discours fleuve dont les premiers mots annonçaient la couleur : « Aujourd'hui, je veux parler de l'immigration ». Dans ce long discours, très argumenté, David Cameron s'en est pris aux immigrés en leur reprochant, pour l'essentiel, d'avoir afflué trop nombreux et d'avoir indûment bénéficié de la générosité de l'accueil, du marché du travail et du système social britanniques. Et ceci en ciblant plus particulièrement les migrants venus d'autres États de l'Union, promettant de prendre à leur égard – au cas où il serait réélu – un certain nombre de mesures destinées à décourager leur venue ou à réduire les droits dont bénéficiaient précédemment ceux qui avaient réussi à entrer en Grande-Bretagne.

3. Hors les frontières du royaume, refaçonnons l'Europe

“ SI L'ON FAIT LA
SOURDE OREILLE À NOS
PRÉOCCUPATIONS (...), JE
N'EXCLUS RIEN ”

Le premier ministre s'est également, dans ce discours, adressé à ses partenaires de l'UE, leur confirmant sa volonté de renégocier les textes qui régissent le mouvement des personnes. Sachant qu'il s'agit d'un sujet qui touche aux principes essentiels de l'Europe, il a voulu contrer d'avance d'éventuelles réactions négatives : « On va dire que la liberté de mouvement est un principe sacré – l'un des quatre principes cardinaux de l'UE, avec la liberté de circulation des capitaux, des services et des biens – et que ce que nous évoquons est une hérésie. À quoi je réponds : attendez un moment. Personne ne prétend que les trois autres libertés ont été jusqu'ici pleinement réalisées. Loin de là [...] Donc je dis à nos partenaires européens : je vous demande de travailler avec nous là-dessus ». Et d'ajouter, en conclusion, « Cette question de la liberté de mouvement sera un élément clef de la négociation (avec les Vingt-Sept). Si l'on fait la sourde oreille à nos préoccupations et que nous ne parvenons pas à placer notre relation avec l'UE sur une base plus satisfaisante, alors, bien sûr, je n'exclus rien ».

Cameron ne s'en tient cependant pas à cette seule exigence. Le 15 mars 2014, il a énoncé, dans la presse britannique, un plan en sept points destiné, pour l'essentiel, à réduire le poids de Bruxelles par rapport à celui des gouvernements nationaux. Entre autres : la possibilité, pour les parlements nationaux, de s'associer afin de bloquer des législations proposées par la Commission (mais ceci existe déjà dans les traités) ; s'affranchir des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (mais celle-ci est liée au Conseil de l'Europe et non à l'UE) ; favoriser l'élargissement à de nouveaux États, mais avec des contrôles restrictifs pour leurs citoyens

6. Eurobaromètre spécial 415 « Les Européens en 2014 ». Results for the UK : « Life in the European Union » : Q A4a : « What do you think are the two most important issues facing (your) country at the moment ? », 1296 Britanniques interrogés du 15 au 24 mars 2014.

en matière de migration intra européenne ; l'abandon – au moins pour le Royaume-Uni – de l'objectif politique d'une Union toujours plus étroite entre les peuples européens (*voir encadré 2*).

ENCADRÉ 2 ► Les sept revendications de Cameron

Dans un article publié par *The Telegraph* le 15 mars 2014, David Cameron a, pour la première fois, explicité les principaux changements qu'il entendait obtenir de ses vingt-sept partenaires dans le fonctionnement communautaire. Il en a énoncé sept :

- Des pouvoirs rendus aux États par Bruxelles, plutôt que convergeant toujours vers elle ;
- Des parlements nationaux pouvant se réunir pour bloquer des projets de loi européens dont ils ne veulent pas [un tel dispositif est déjà inscrit dans le traité de Lisbonne] ;
- Des entreprises libérées de la paperasse administrative et bénéficiant de la puissance du marché intérieur européen – le plus vaste et le plus riche de la planète – pour accroître le libre-échange avec l'Amérique du Nord et l'Asie ;
- Notre police et notre justice en mesure de protéger les citoyens britanniques sans être gênées par l'inutile ingérence des institutions européennes – y compris la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ;
- Une libre circulation (des personnes) destinée à la recherche d'un travail et non des avantages sociaux (« benefits ») ;
- Un soutien à l'élargissement continu de l'Union à de nouveaux membres, mais à condition que de nouveaux mécanismes viennent prévenir de vastes mouvements migratoires à travers le continent ;
- Le concept d'« Union toujours plus étroite entre les peuples européens » inscrit dans les traités, ne convient pas à la Grande-Bretagne et nous devons faire en sorte qu'elle ne la concerne plus.

Cette revendication, il l'avait d'ailleurs déjà exprimée très clairement dans son discours de janvier 2013 – « Nous ne voulons pas d'une Union toujours plus intégrée, nous voulons avoir des échanges commerciaux et mener des projets de coopération » – et il l'a réitérée avec insistance à de nombreuses reprises. Mais cet objectif, ancré de longue date dans les textes, figure en tête du préambule du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Est-il, dès lors, réalisable ?

4. Un affrontement inévitable ?

L'hypothèse extrême introduite par Cameron dans le jeu politique national et européen – celle d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne – est parfaitement réaliste : l'article 50 du traité de Lisbonne (Traité sur l'Union européenne) prévoit, et c'est une nouveauté, que « tout État membre peut décider [...] de se retirer de l'Union ». Cela ne peut se faire du jour au lendemain, car les conditions de cette sortie doivent faire l'objet d'un accord avec l'Union. Denis MacShane, ancien ministre travailliste des Affaires européennes, estime que dans cette hypothèse « le Royaume-Uni et l'UE entreraient dans une période de crise très difficile, avec au minimum deux ans de négociations »⁷. Mais enfin le droit de retrait existe, donc on ne peut s'y opposer. En tout cas de l'intérieur. Car de l'autre côté de l'Atlantique, Washington – alliée vitale de Londres – a vite réagi au discours de janvier 2013 dans lequel le premier ministre annonçait son éventuel referendum de 2017 : « j'apprécie, a dit Obama, un Royaume-Uni fort dans une Union européenne forte ». En langage diplomatique, une vigoureuse désapprobation.

Il en va tout autrement d'une éventuelle modification du statut de la Grande-Bretagne à l'intérieur de l'Union. Là, deux cas de figure se présentent, selon que les changements demandés par Londres requièrent, ou non, un remaniement des traités. Or David Cameron a lui-même reconnu à plusieurs reprises – notamment le 28 novembre 2014 dans les Midlands et encore tout récemment le 7 janvier 2015, à Londres, lors de la visite de la chancelière Merkel – que ses revendications entraîneront, pour être satisfaites, un tel remaniement. S'il

7. Les citations de Denis Mac Shane, Sanita Pavluta-Deslandes et Geraldine Byrne Nason proviennent d'entretiens avec l'auteur (écrits pour ceux avec Denis MacShane).

persiste dans cette volonté, il risque fort de manquer son but. Cela était déjà apparu le 31 janvier 2014 lors de la conférence de presse clôturant un sommet franco-britannique. Évoquant les modifications que Londres veut apporter au fonctionnement de l'Union, Cameron avait insisté : « Nous voulons cette renégociation, cette renégociation impliquera des changements dans le traité »⁸. La presse avait alors noté un certain agacement de sa part, après que François Hollande, de son côté, eut déclaré : « La révision des traités n'est pas une priorité », manière polie d'en refuser l'hypothèse. Et le président français n'est pas le seul dans ce cas. Ainsi Madame Sanita Pavluta-Deslandes, ambassadeur de Lettonie en France, évoquant la volonté affichée par David Cameron de faire disparaître des textes cette « union toujours plus étroite entre les peuples » de l'UE : « Cela figure dans les traités. Or un changement de traité exige une ratification de tous les États membres – et parfois des referendums – ce que beaucoup ne voudront pas ». Comme une révision des traités nécessite justement l'accord unanime des Vingt-Huit, le combat britannique paraît mal engagé.

“ LONDRES POURRAIT DEVENIR UN 'ÉTAT MEMBRE À TEMPS PARTIEL' ”

Cependant, faute de pouvoir obtenir que l'on remette carrément les traités en chantier – « céder des choses fondamentales aux Britanniques, ce serait ouvrir la boîte de Pandore, ce que ses partenaires ne peuvent accepter ; et ce serait aussi ouvrir la voie à tous les populistes » dit encore Sanita Pavluta-Deslandes – la talentueuse diplomatie britannique peut tenter de faire un peu bouger les lignes. Et de décrocher, pour Londres, un statut intermédiaire pour devenir ce que l'on pourrait appeler un « État membre à temps partiel ». C'est sans doute ce à quoi le Foreign Office va s'employer, mais même ce demi succès sera difficile à atteindre : pour commencer, Cameron aura besoin d'alliés.

Il pense en avoir. Ainsi, dans une tribune publiée par le *Financial Times* en novembre 2013⁹ à propos des restrictions qu'il voulait apporter aux mouvements migratoires européens tant que le PIB par habitant des pays d'origine des migrants ne correspondrait pas à une certaine proportion de la moyenne européenne, il avait ajouté : « Nous ne sommes pas le seul pays à considérer que la libre circulation des travailleurs est un droit à restreindre. Les ministres de l'intérieur de l'Autriche, de l'Allemagne et des Pays-Bas l'ont aussi indiqué à la Commission européenne ».

Quelques mois plus tard, en mars 2014, il réclamait – entre autres – la possibilité, pour les parlements nationaux de s'associer afin de bloquer des initiatives législatives et précisait que les Pays-Bas avaient déjà demandé la création de ce « carton rouge » (cette possibilité existe déjà dans les traités). De telles mentions veulent signifier que, le moment venu, il saura trouver des soutiens. Le fait qu'Angela Merkel ait à plusieurs reprises affirmé sa volonté de garder Londres à bord du navire européen ne peut que le conforter dans ce sentiment. La chancelière avait notamment réagi positivement – mais aussi prudemment – le 23 janvier 2013, après le discours dans lequel ce jour-là Cameron avait annoncé le projet d'un referendum en 2017 : « L'Allemagne, et moi personnellement, voulons que la Grande-Bretagne soit un élément important et un membre actif de l'Union européenne. Nous sommes prêts à parler des souhaits britanniques, mais nous devons toujours garder à l'esprit que d'autres pays ont des souhaits différents et nous devons trouver un compromis satisfaisant ». Berlin n'a jamais fait mystère de son attachement à la présence de Londres dans l'Union – un moyen pour elle d'équilibrer Paris.

Mais ce soutien n'est pas inconditionnel. On a pu le vérifier, par exemple, en juin 2014, lorsque Cameron voulait à tout prix empêcher le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker d'accéder à la présidence de la Commission européenne. Le premier ministre suédois Reinfeldt avait convié Merkel à une promenade en bateau. À bord avec elle, trois « anti-Juncker » : lui-même, Cameron et le Néerlandais Rutte. L'idée était de convaincre la chancelière, qui soutenait le Luxembourgeois, de les rejoindre et de former avec eux une alliance pour lui barrer la route. En vain : la chancelière n'a pas plié.

8. Compte rendu dans *Le Monde* daté des 2-3 février 2014.

9. « David Cameron launches attack on EU migration », *Financial Times*, 27.11.2013.

“ MERKEL : NOUS
SOMMES PRÊTS À
PARLER DES SOUHAITS
BRITANNIQUES ”

De même, agacée par les propos de Cameron qui clamait sa volonté de lutter contre l'immigration, notamment par des mesures restrictives à l'encontre des ressortissants de l'Union, Angela Merkel avait vivement réagi lors du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014. Le *Spiegel* en ayant fait état dans ses colonnes, le porte-parole de Merkel, Steffen Seibert, s'est voulu précis : « L'acquis fondamental qu'est la liberté de circulation au sein de l'UE n'est pas négociable pour l'Allemagne. Voilà ce qu'a dit la chancelière ». Et d'ajouter : « Ce n'est pas une question bilatérale entre l'Allemagne et le Royaume Uni, mais une affaire entre le Royaume-Unis et tous ses partenaires européens »¹⁰.

Mais, toujours lors de ce sommet d'octobre et selon Seibert, la chancelière a aussi dit que « la lutte contre d'éventuels abus causés par la liberté de circulation des personnes était un sujet légitime, également pour nous en Allemagne ». Ainsi, Mme Merkel a tracé la ligne rouge à ne pas dépasser, tout en laissant entr'ouverte la porte de la négociation.

David Cameron a parfaitement compris le message. Lors d'une conférence de presse commune le 7 janvier 2015, à l'issue d'une visite de la chancelière à Londres, il a voulu, d'une phrase, calmer le jeu : « Je soutiens la liberté de circulation, c'est aux abus que je veux mettre fin ».

5. La porte étroite de la négociation

« Tout le monde veut que le Royaume-Uni reste dans l'Union, mais pas avec un statut différent des autres États membres » dit Denis MacShane. Lui-même vient de publier un livre intitulé *Brexit : comment la Grande-Bretagne va quitter l'Europe*¹¹. Européen convaincu, il s'explique : « Bien sûr, je ne veux pas que ce titre devienne une réalité : je tire le signal d'alarme parce qu'on peut arriver à une sortie de l'UE sans y avoir vraiment réfléchi ».

Personne, effectivement, ne souhaite un départ du Royaume-Uni. Beaucoup ont avec lui des affinités, pour une raison ou une autre. L'Allemagne aime son ouverture aux échanges mondiaux, son atlantisme et une présence qui épargne à Berlin un tête-à-tête avec la France ; la France partage avec lui un statut de puissance nucléaire et une présence au Conseil de sécurité de l'ONU et les Pays-Bas, le libéralisme et l'attrait du grand large... Vue de Dublin, c'est presque une question existentielle : « Nous sommes les plus exposés (à un éventuel départ des Britanniques) parce que nos relations sont étroites et que la Grande-Bretagne est notre principal marché à l'exportation » dit Geraldine Byrne Nason, ambassadeur d'Irlande en France. Son inquiétude va au-delà de la seule relation anglo-irlandaise : « L'Union serait menacée dans son existence, pense-t-elle, si le Royaume-Uni s'en va »... Mais elle ajoute aussitôt : « L'Irlande s'est beaucoup investie depuis 40 ans dans le projet européen et ne voudrait surtout pas que l'Union soit affaiblie. Nous, nous voulons rester au cœur de l'Europe et nous ferons tout pour y rester ».

En tablant sur la volonté générale de retenir Londres au sein de l'UE, Cameron calcule donc juste. Il y aura une négociation – lui-même a d'ailleurs dit qu'elle était déjà engagée. Mais sa marge de manœuvre va être étroite. Madame Pavluta-Deslandes résume d'une phrase le sentiment de nombreuses capitales européennes, sinon de toutes : « Nous sommes convaincus qu'une sortie du Royaume-Uni n'est dans l'intérêt de personne, mais c'est leur décision : j'ai du mal à imaginer qu'un seul État accepte que les Britanniques puissent choisir (en anglais, faire du « cherry picking ») à leur gré ce qu'ils veulent et ne veulent pas (dans le fonctionnement de l'UE) ».

¹⁰. *Le Point*, 3.11.2014.

¹¹. Denis Mac Shane, *Brexit: How Britain will leave Europe*, I.B. Tauris, January 2015.

La diplomatie britannique va donc devoir évaluer finement jusqu'où il lui est possible d'aller sans risquer la rupture. Sur un sujet brûlant comme l'immigration et les droits liés à la liberté de circulation dans l'Union, quelques balises ont déjà été posées. Par Angela Merkel (*voir supra*) ou, par exemple, par la commissaire chargée de la justice, des consommateurs et de l'égalité des genres, Vera Jurovã, citée par *The Guardian*¹² : « La libre circulation de nos citoyens est essentielle à l'UE. C'est un droit fondamental et un atout pour notre Union. La libre circulation des personnes, pour travailler, vivre ou voyager dans d'autres pays de l'UE est au cœur d'un marché unique robuste. Mais les abus affaiblissent la liberté de circulation. Par conséquent les États membres doivent s'attaquer fermement aux abus et les lois de l'UE doivent fournir les outils pour cela ». Un propos dont l'ambiguïté donne à penser qu'il existe peut-être un espace par où un compromis pourrait se glisser. Mais le leader de UKIP, Nigel Farage, ne veut pas d'un compromis...

**“ RESTER À TOUT PRIX
MEMBRE PLEIN DU MARCHÉ
UNIQUE ”**

Hormis ce sujet, les différentes interventions de David Cameron ont mis en évidence le cœur de la préoccupation britannique : rester à tout prix membre plein du marché unique européen et obtenir que les pays de la zone euro ne puissent tout décider entre eux, sans prendre en compte l'intérêt des États qui n'en sont pas membres. Ces deux impératifs, fortement exprimés par les milieux économiques, sont partagés par la City et par l'establishment politique du pays – les membres de UKIP faisant exception, pour la plupart d'entre eux. À ces deux soucis majeurs s'ajoute la volonté de s'abstraire de cette fameuse « union toujours plus étroite entre les peuples européens », que David Cameron réitère avec constance. Tels sont donc les enjeux de la partie qui s'engage entre le Royaume-Uni et les Européens continentaux. Elle va tenir du poker – où le sang-froid et l'art du bluff sont des qualités reines.

Cameron n'a guère de chances d'obtenir une renégociation des traités et donc des changements de fond : il lui faudrait pour cela une introuvable approbation à l'unanimité. Mais il faut parfois demander beaucoup pour obtenir un peu. Ce dont a réellement besoin le premier ministre, c'est de pouvoir brandir un trophée suffisamment visible pour convaincre les électeurs britanniques de le maintenir pour un nouveau bail au 10 Downing Street.

La difficulté de l'exercice réside dans le fait que les demandes faites par le premier ministre concernant les deux premiers points – la pleine appartenance au marché unique et des garanties concernant les rapports entre la zone euro et les États membres qui n'en sont pas membres – ne sont pas, dans leur principe général en tout cas, déraisonnables. Donc éventuellement négociables. Pour les deux autres, cela risque d'être plus compliqué. L'Union « toujours plus étroite... » figurant dans les traités, accorder une exemption à Londres – si ses partenaires y consentent – nécessitera de l'inventivité. Quant à libre circulation et à l'immigration, c'est un terrain miné. D'une part parce que la pression politique interne ne cesse de croître dans le pays – encore tout récemment un sondage indique que 55% des britanniques pensent que l'immigration a un effet nocif sur le système national de santé (NHS)¹³. Mais aussi parce que, contrairement à ce que dit David Cameron, ses partenaires ne sont pas moins accueillants que la Grande-Bretagne.

L'Allemagne notamment, très attachée à la liberté de circulation, a battu ses records d'immigration en accueillant 1,23 million de personnes en 2013, selon un récent rapport gouvernemental¹⁴. Il en est résulté un solde migratoire positif de 430 000 personnes pour cette année-là. La prévision pour 2014 est un solde supérieur encore, de 470 000 personnes. Plus des trois quarts des arrivants sont des ressortissants de l'Union et une grande majorité viennent pour travailler. Autrement dit, Berlin accepte sans barguigner ce contre quoi Londres veut que l'Union légifère. La compréhension des Allemands risque de s'en trouver limitée. La Pologne, grand émetteur de travailleurs en Europe, ne sera sans doute pas non plus un interlocuteur facile sur ce chapitre. Et si Cameron a annoncé, le 10 juin 2014, qu'il avait trouvé un accord « pour combattre les abus à la liberté de mouvement » dans l'UE avec la Suède (où il se trouvait), l'Allemagne et les Pays-Bas, il faut remarquer que l'on ne connaît pas le contenu de cet accord et que, d'autre part, il n'a pas été confirmé par ces trois pays.

12. « Des milliers de Britanniques perçoivent des aides dans d'autres pays de l'UE », Euractiv.fr, 20.01.2015.

13. Sondage ComRes/ITV News cité par Euractiv.com, « Immigration rises as Britons fear pressure on jobs, NHS », 27.02.2015.

14. « L'Allemagne accueille un nombre record d'immigrés », in *Nouvelles d'Allemagne*, bulletin publié par l'ambassade d'Allemagne en France, 22.01.2015.

En outre, la législation européenne laisse aux États membres, et donc au Royaume-Uni aussi, un champ de réglementation nationale assez large concernant le droit d'installation des travailleurs¹⁵. Londres a, comme les autres, le droit de légiférer pour prévenir ou réprimer les fraudes aux prestations sociales que dénonce David Cameron. C'est d'ailleurs ce qu'un porte-parole du président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a confirmé en commentant le discours sur l'immigration prononcé par le premier ministre le 28 novembre 2014 : c'est, a-t-il dit, « aux décideurs politiques de s'opposer aux abus du système, c'est prévu par les lois de l'UE »¹⁶. Donc convaincre ses partenaires de renforcer l'arsenal législatif européen ne sera peut-être pas hors de portée, à la marge, mais il aura du mal à obtenir le scalp dont il rêve pour ramener à lui les électeurs de UKIP.

6. Les inconnues du referendum

Les spéculations sur une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne vont s'intensifier à mesure que s'approcheront les législatives du 7 mai 2015. Toutefois, il reste bien des incertitudes à ce sujet. Et pour commencer, le referendum aura-t-il vraiment lieu et, si oui, à quelle date ? Denis MacShane est catégorique : « On connaît la maxime selon laquelle les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent, mais oui, si Cameron est encore à Downing Street après l'élection de mai 2015, il lui sera impossible d'éviter le referendum ». Mais quant au moment où cela se ferait, Cameron s'est ingénié, récemment, à brouiller les cartes : début janvier 2015, il évoquait l'idée d'avancer le scrutin à 2016 mais selon la presse britannique, le 19 février, il a parlé de la fin de 2017. Il est vrai que semer le doute dans l'esprit de l'adversaire a toujours été de bonne stratégie...

Cela étant, la question référendaire disparaît si le parti conservateur ne reste pas au pouvoir, puisque Miliband, chef de file des travaillistes, a dit qu'il n'entendait pas en organiser un. UKIP ? Personne, jusqu'ici, n'envisage l'accession de Nigel Farage au 10 Downing Street. Au cas où les conservateurs seraient amenés une nouvelle fois à gouverner en coalition avec un autre parti, rien ne dit que David Cameron en resterait le premier ministre et rien ne dit non plus que son successeur se sentirait lié par les engagements qu'il a pris. Et si cette coalition associait une fois encore les tories aux libéraux démocrates - dont les sondages annoncent une dégringolade - ceux-ci tâcheraient probablement d'en obtenir l'abandon, ou le renvoi aux calendes.

Les partenaires de Londres seraient cependant mal inspirés de tabler sur une défaite des conservateurs. D'abord parce que l'avantage dont les sondages créditent aujourd'hui les travaillistes est très ténu et sujet à variations - pour les uns comme pour les autres. Ensuite parce qu'on ne peut écarter la possibilité d'un retour de dernière heure dans les rangs des tories d'un certain nombre d'électeurs repentants un moment tentés par UKIP. Enfin parce qu'il existe une importante inconnue du côté du Labour : le vote écossais.

Dans son analyse électorale (*voir encadré 1*), Peter Kellner rappelle qu'en 2010, près de la moitié des sièges (145 sur 258) remportés par les travaillistes l'avaient été en Écosse et dans le nord de l'Angleterre. Et évoque, sans formuler le moindre pronostic, la possibilité de voir une partie de cet électorat opter cette fois pour UKIP ou pour le SNP (Scottish National Party). Dans cette hypothèse, le Labour, amaigri, pourrait être distancé par les conservateurs.

D'autres éléments, extérieurs cette fois, sont à prendre en compte. En particulier, le calendrier électoral de la France et de l'Allemagne : en 2017, il prévoit des élections présidentielle en France et législative en République fédérale. Les hommes et les partis seront déjà plus ou moins en campagne en 2016, ce qui risque de compliquer le jeu lors des négociations concernant la place de Londres dans l'UE : sera-t-on d'autant plus conciliant ou d'autant plus raide ? Chacun et chacune aura en tête les réactions potentielles de son propre électorat.

15. Yves Bertoncini et António Vitorino, « La libre circulation dans l'UE : comme l'air qu'on respire ? », *Tribune - Le Mot*, Notre Europe - Institut Jacques Delors, 30.01.2014.

16. « La Commission sereine face aux positions de Cameron sur l'immigration », *Euractiv.fr*, 1.12.2014.

“ OBAMA : IL EST TOUJOURS BON POUR NOUS DE SAVOIR QUE LA GRANDE-BRETAGNE A UNE PLACE DANS LE PROJET EUROPÉEN ”

Mais, surtout, le « grand frère » américain s'intéresse de près à cet hypothétique referendum - et s'en inquiète ouvertement. À l'issue du sommet du G7 organisé à Bruxelles les 4 et 5 juin 2014, Barack Obama et David Cameron ont tenu une conférence de presse commune et le président américain n'a pas mâché ses mots : « Nous partageons avec la Grande-Bretagne une vision stratégique sur un grand nombre de questions internationales, et il est toujours bon pour nous de savoir que la Grande-Bretagne a une place dans le projet européen [...] Il est difficile pour moi d'imaginer ce projet avancer en l'absence de la Grande-Bretagne et c'est également difficile pour moi d'imaginer qu'il serait bénéfique pour la Grande-Bretagne d'être exclue de décisions qui ont un impact énorme sur sa vie économique et politique »¹⁷. Des propos qui sonnent comme une mise en garde. Autant dire que les pressions de Washington pour dissuader Cameron de se lancer dans l'aventure seront sans doute sérieuses.

Mais, « au cas où », on commence néanmoins dans les rangs conservateurs et les cercles gouvernementaux à réfléchir aux arguments qui pourraient convaincre les électeurs d'opter pour le maintien du Royaume dans l'UE - par exemple la réforme de la politique de la pêche, des avancées vers des marchés de l'énergie et du numérique, l'appartenance au marché intérieur européen, les accords commerciaux conclus avec la Corée et le Canada, la perspective d'un libre-échange transatlantique, etc. On peut aussi supposer que les partenaires de Londres seront portés à lui céder au moins l'apparence d'une victoire, afin que le referendum, s'il a lieu, donne le dernier mot aux partisans d'un maintien du Royaume-Uni dans l'Union.

Bien des événements peuvent surgir dans les mois à venir, mais rarement on aura vu une élection nationale revêtir autant d'importance pour l'avenir de l'Union tout entière. Quels que soient les résultats du 7 mai au Royaume-Uni, le choix des électeurs britanniques aura un impact fort et durable sur l'évolution de la construction européenne. Soit on ira vers le referendum avec l'incertitude de son résultat, soit la bombe sera désamorcée - au moins le temps d'une législature...

17. Selon l'agence Belga, 5.06.2014.

Sur les mêmes thèmes...

EUROSCEPTICISME OU EUROPHOBIE : PROTESTER OU SORTIR ?

Yves Bertoncini et Nicole Koenig, *Policy Paper n° 121*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2014

LA LIBRE CIRCULATION DANS L'UE : COMME L'AIR QU'ON RESPIRE ?

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Tribune – Le Mot*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2014

GRANDE-BRETAGNE ET UE : ANATOMIE D'UN DISCOURS

Julian Priestley, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, janvier 2013

GRANDE-BRETAGNE ET UE : LES DERNIERS SACREMENTS ?

Julian Priestley, *Tribune*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, décembre 2012

WESTMINSTER EN PLEIN BROUILLARD

Peter Sutherland, *Policy Paper n° 33*, Notre Europe, mars 2008

LE DÉBAT INTELLECTUEL SUR L'EUROPE AU ROYAUME-UNI

Stephen Georges, *Études et Recherches n° 5*, Notre Europe, octobre 1998

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

