

# ANATOMIE D'UN DISCOURS

Julian Priestley | *Secrétaire général du Parlement européen de 1997 à 2007 et membre du conseil d'administration de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Juste après le discours de M. Cameron sur les relations du Royaume-Uni avec l'Europe le 23 janvier 2013, Julian Priestley nous en livre son analyse dans une Tribune. Selon lui, le discours est un renversement de la politique européenne menée par le Royaume-Uni ces 40 dernières années. Il prédit un échec du scénario de M. Cameron et espère que l'opposition saura être plus visionnaire sur l'Europe.

Il y a toutes sortes de discours politiques : l'appel aux armes, où l'on inspire, où l'on emporte l'auditoire ; l'exposé persuasif, qui cherche à convaincre l'assistance, qui parvient parfois à la retourner ; la harangue, qui purifie l'atmosphère, impose une nouvelle direction, donne un cap à l'action. Et puis il y a le discours de David Cameron, longtemps attendu, maintes fois reporté, sur les relations du Royaume-Uni avec l'Union européenne.

Le choix des locaux londoniens de l'agence financière américaine Bloomberg est intéressant pour un discours portant sur la Grande-Bretagne et l'Europe. L'heure également, celle du petit-déjeuner, et l'on a cru voir, parfois, comme un os jeté à un chien.

L'occasion eût pourtant mérité un peu de passion, de celle qui anima les grandes heures du débat sur l'Europe dans les années soixante et soixante-dix, les discours de J. P. Mackintosh<sup>1</sup> ou de Shirley Williams<sup>2</sup>, d'un côté, de Hugh Gaitskell<sup>3</sup> ou de Michael Foot<sup>4</sup>, de l'autre. Si l'ardeur et la profondeur des convictions sont au-delà des capacités émotionnelles de M. Cameron, il eût au moins pu prendre exemple sur la clarté d'analyse dont fit preuve Barack Obama au Caire ou sur la sensibilité du discours de campagne que le président américain consacra, en mars 2008, à la question raciale. L'avenir européen de la Grande-Bretagne méritait mieux que la médiocrité de l'argumentation et la banalité des conclusions qui nous furent proposées aujourd'hui.

## 1. Le surprenant revirement de 40 ans de politique européenne britannique

Après l'hommage obligé au passé de l'Europe, le discours est retombé dans les sophismes habituels des eurosceptiques. L'UE y est caricaturée comme une sorte de Léviathan continental qui serait venu tout seul à la vie. Certains faits, pourtant élémentaires,

sont purement et simplement ignorés. La crise financière a créé un problème de dette publique, qui a frappé les pays appartenant à la zone euro comme ceux qui sont en dehors, et que les uns et les autres tentent de résoudre. Le Royaume-Uni n'est pas un luxuriant oasis de prospérité et d'excellence compétitive dont les réglementations européennes empêcheraient seules le développement, son économie fait moins bien que celle de la majorité des États membres de l'Union ayant adopté l'euro. La crise a démontré des faiblesses flagrantes dans la gouvernance de l'euro, mais, même tardives et douloureuses, des décisions sont prises pour résoudre ces défauts de conception. Malgré les oiseaux de mauvais augure, la mort imminente de l'euro se fait attendre. Certes, le Royaume-Uni doit chercher à augmenter le volume de ses échanges avec le reste du monde, mais peut-on sérieusement imaginer que le commerce intra-européen puisse être rien moins que vital pour l'économie britannique dans un avenir prévisible ? Quant à l'argument démocratique, doit-on rappeler que toutes les décisions importantes de l'UE sont prises, non par une conspiration de bureaucrates, mais bien par une majorité de gouvernements issus d'élections démocratiques et responsables devant les membres de leurs parlements nationaux, ou par une majorité de députés européens, également élus démocratiquement. Même l'actuel gouvernement du Royaume-Uni s'est retrouvé, sur la plupart des questions mises au vote, dans la majorité du Conseil, et les décisions sont encore prises, pour la majeure partie, par consensus.

À l'égard de la crise de l'euro proprement dite, Cameron a raison de dire qu'il y aura des changements dans la gouvernance de l'euro, mais cela ne devrait nullement remettre en cause les relations du Royaume-Uni avec l'UE. Car ce que le Premier ministre semble proposer, c'est d'une part d'encourager les pays de la zone euro et ceux qui souhaitent y entrer à renforcer

leurs institutions communes pour créer une union budgétaire puis politique, d'autre part, dans une sorte de pas flotté en arrière, de reléguer à la périphérie la relation UE/RU.

Surprenant revirement, qui met un terme à quarante ans de politique européenne britannique. Jusqu'à présent, à chaque étape, dans toutes les conjonctures et quel que soit la couleur du gouvernement, le but fut toujours de placer la Grande-Bretagne au centre du processus, de façon qu'elle puisse infléchir son résultat. Lorsque des dérogations ont été jugées nécessaires, elles furent toujours arrachées au plus fort des négociations et, avec la finesse habituelle, après avoir engrangé autant de concessions à la ligne du Royaume-Uni qu'il était possible. Placer d'emblée la Grande-Bretagne en périphérie, la tactique a été utilisée deux fois auparavant dans des négociations : après la conférence de Messine en 1955<sup>5</sup> et cinquante-six ans plus tard avec le veto au Pacte budgétaire. Il a fallu vingt ans pour retrouver l'influence perdue par l'épouvantable bévue diplomatique qui fit suite à l'entrevue sicilienne ; le fiasco du Pacte budgétaire semble devoir être la première d'une série d'erreurs spontanées de l'ère contemporaine.

## 2. Les Conservateurs britanniques favorables au rapatriement de compétences de l'UE

Pour le parti conservateur britannique, qui pendant plus de deux siècles s'est enorgueilli de son sens pointilleux des intérêts anglais, laisser à d'autres la liberté de décider ce qui affectera en profondeur notre avenir économique et nos orientations politiques est à n'en pas douter un nouveau départ.

Le discours du Premier ministre n'est bien sûr que le lever de rideau d'un drame en plusieurs actes. Comme il nous l'a rappelé, une évaluation technique interministérielle des compétences de l'Union européenne et de leur impact sur le Royaume-Uni est déjà en cours. Elle nous mènera jusqu'à l'année prochaine. D'ici la prochaine élection générale, le gouvernement cherchera à « défendre les intérêts britanniques » et particulièrement ceux de la City de Londres dans les négociations sur l'union bancaire ; en d'autres termes, rien de neuf. Mais le poids des ministres et des responsables britanniques n'aura pas pour autant été renforcé par le doute semé sur l'avenir à long terme du Royaume-Uni dans l'Europe. Pourquoi les autres États membres, déjà exaspérés par l'obstruction criante de Londres, devraient-ils faire des concessions à celui des leurs qui a déjà fait savoir que sa présence à la table

des négociations ne pourrait être que d'une durée limitée ?

Après les élections, si toutefois les Conservateurs emportent une nette majorité, le gouvernement pourra présenter une série de demandes de rapatriement des compétences. Une lecture attentive du discours de M. Cameron conduit à la conclusion qu'il a compris qu'une révision générale du traité, accordant une plus grande place à la subsidiarité, « faisant reculer les frontières de l'État », « laissant Bruxelles se concentrer sur l'essentiel », appliquant une « réglementation moins tatillonne », qu'une telle révision ne répond pas à une perspective réaliste. Et qu'il ne saurait exister d'autres objectifs pragmatiques qu'une série de concessions spéciales, et de dérogations nouvelles à l'intention exclusive de la Grande-Bretagne.

On comprend sans doute que le Premier ministre n'ait pas souhaité encombrer son discours avec des précisions sur les compétences exclusives de l'UE qui devraient être rapatriées - la politique de la pêche ? Peut-être, quoiqu'il soit difficile de remédier à la surpêche en mer du Nord sans une action concertée et renforcée. La politique régionale alors ? Elle fut, ironie de l'histoire, lancée dans les années soixante-dix à l'instigation des Britanniques eux-mêmes, et une dérogation aurait pour effet paradoxal de demander aux contribuables de sa Majesté une participation à des projets de développement destinés à toutes les régions de l'Union sauf les leurs... Ou peut-être les politiques relatives au social, à la santé, à la sécurité ou à l'environnement ? La peur que seules nos entreprises soient entravées par une réglementation excessive est au cœur des inquiétudes nourries par le Royaume-Uni ; pourtant les mêmes règles semblent ne pas grever la compétitivité de l'Allemagne, de la Finlande ou de la Suède. En outre, le gouvernement britannique semble ne pas réaliser que ces règles honnies sont parties intégrantes du marché unique, que ce même gouvernement affirme vouloir préserver dans l'édifice européen. Car le marché intérieur a toujours été un compromis, finalement consacré par le traité d'Amsterdam<sup>6</sup>, un marché ouvert compétitif, avec une libre circulation des biens et des services, mais dans une zone économique où les normes environnementales et sociales sont élevées, afin de réduire le danger de dumping social au sein de l'Union.

À l'aune de cet attachement à une approche équilibrée du marché unique, il apparaît tout à fait improbable qu'une majorité d'États membres considèrent d'un bon œil qu'un de leurs homologues demeure dans

le marché unique sous un régime dérogatoire pour les clauses garantissant précisément que l'unicité du marché ne serve d'excuse à vider de leur contenu les normes sociales et environnementales.

### 3. Aucun chantage possible car aucun nouveau traité n'est prévu

Le Premier ministre semble répliquer à cela que la réticence de ses partenaires à examiner les demandes des Britanniques ne résistera pas à la nécessité de s'assurer de leur coopération pour l'échéance majeure à venir, la conférence intergouvernementale sur l'union budgétaire. En comparaison de ce qui est en jeu dans l'élaboration d'un projet pour une union économique et politique en Europe, les demandes britanniques peuvent s'inviter discrètement et passer presque inaperçues.

Quelques mots d'avertissement sont ici nécessaires. Car jusqu'à présent, aucune conférence intergouvernementale n'a été prévue pour 2015 ou même pour plus tard. Si certaines voix, dans les institutions et dans le parti de Mme Merkel, appellent à un nouveau processus constitutionnel, une telle perspective est vue avec horreur dans d'autres capitales. Il n'y a pas même le commencement du début d'un consensus sur le cadre général d'un nouveau traité, sans parler de ses chances d'aboutir, a fortiori d'être ratifié. En se montrant plus têtus qu'une mule sur la question du Pacte budgétaire il y a un an, les Britanniques ont appris au bon vieux chien de nouveaux tours : on peut faire beaucoup en dehors d'un traité et court-circuiter même le plus récalcitrant des États membres.

En supposant que les gouvernements soient prêts à prendre le taureau par les cornes, un traité ne se conclut pas pour autant du jour au lendemain. Entre la déclaration de Laeken qui ouvrait la porte à la possibilité d'un traité constitutionnel et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui en fut l'ultime conséquence, dix ans se sont écoulés. Nous n'avons aucune raison de penser qu'un traité d'union budgétaire, dût-il ou non prendre en considération de nouvelles dérogations britanniques, serait plus rapidement ou plus aisément négocié, sous prétexte de satisfaire le calendrier artificiel de M. Cameron.

### 4. Pas de réels regrets de leurs partenaires européens en cas de sortie du Royaume-Uni

Dernière flèche dans le carquois de M. Cameron, l'hypothèse désinvolte que les Vingt-Sept ravaleront leurs réticences et accepteront des concessions pour que la Grande-Bretagne demeure dans l'Union. Le M. Micawber de David Copperfield ne ferait pas preuve d'un plus bel optimisme. Tout Bruxelles bruit des regrets des uns et des autres, mais qui traduisent la résignation, plus que la volonté d'empêcher que le Royaume-Uni ne quitte l'UE. Même nos amis traditionnels de l'Est et du Nord ne poussent pas l'affection jusqu'à cautionner ce que beaucoup considèrent comme le détricotage du marché unique et de l'acquis communautaire<sup>7</sup>. La Grande-Bretagne a perdu des points avec l'imbroglio du Pacte budgétaire et elle a irrité les pays de la zone euro avec ses conseils et ses reproches qui furent perçus comme ceux de la mouche du coche. Désormais, lorsqu'il est question de veto, elle « tire d'abord et pose les questions ensuite », alors même qu'elle ne manque pas d'alliés, y compris sur les questions budgétaires.

Dans le domaine où sa contribution était attendue comme déterminante, la politique extérieure commune, qui avait, selon le Premier ministre toute l'attention du pays, dont un ressortissant était par ailleurs le chef, la Grande-Bretagne a traîné les pieds, s'est laissée aller à des querelles de clocher, que beaucoup considèrent comme des tentatives à peine déguisées de saper les capacités d'action de l'Union. Ainsi l'idée que les Britanniques se dirigeaient peu à peu vers la sortie a-t-elle pris corps, mais aussi que cette perte était supportable, après le deuil réglementaire. Une chose est claire, en tout cas : aucun État membre n'a ouvertement soutenu la position du Royaume, accueilli favorablement la redéfinition des relations ou indiqué son désir d'appuyer le rapatriement des compétences.

Le mieux que puisse souhaiter la Grande-Bretagne est aujourd'hui une « renégociation » pour sauver la face, comme l'avaient demandée les Travailleurs, en 1974, qui rejetaient les conditions de l'entrée dans l'Union, telle qu'obtenue l'année précédente par le gouvernement conservateur de M. Heath. Une initiative qui s'était soldée à l'époque par des changements cosmétiques, dont la conquête la plus notable avait été de permettre au beurre néo-zélandais de garder sa place dans les rayonnages des épiceries britanniques. Le marchandage de 1974 ne nécessita aucune résolution nouvelle, pas même de modifier le traité. Au contraire

d'aujourd'hui, les conditions n'étaient pas au premier plan du débat, ni examinés à la loupe.

## 5. Le scénario de Cameron, un échec attendu

Il n'est donc nullement prouvé que le scénario imaginé par M. Cameron - une renégociation de l'ensemble de la relation, en prélude à un référendum où l'électorat aurait l'occasion de renouveler son assentiment -, rencontre le moindre succès.

Du référendum lui-même, il convient de souligner que la procédure évoquée par le Premier ministre est défectueuse, quand bien même nos partenaires, contre toute attente, accèderaient aux demandes britanniques, accorderaient une modification des principes d'adhésion - qui ne concerneraient plus qu'un marché intérieur réduit à la déréglementation - et garantiraient à la City de Londres des protections spéciales.

Si l'on parvient jamais à la poser, la question du référendum serait à peu près celle-ci : « Le gouvernement a négocié une modification du régime d'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Union européenne ; consentez-vous à cette nouvelle relation, etc. ? » Selon le Premier ministre, il s'agirait de décider du maintien (ou de la sortie) du pays. De nombreux eurosceptiques voteraient « oui », et d'autres, farouchement opposés à l'UE, voteraient « non ». Mais quid de ceux qui soutiennent l'appartenance du Royaume-Uni dans les termes actuels, ou qui souhaiteraient le voir jouer dans les affaires de l'UE un rôle plus important, qui, quoiqu'il adienne, seraient opposés aux « conditions » renégociées par un futur gouvernement conservateur, notamment si notre participation à la politique sociale et environnementale prenait fin ? Certains, toute honte bue, voteraient « oui », mais d'autres « non ». M. Cameron dit qu'un référendum aujourd'hui ne serait pas convenable, mais ce référendum, s'il se tient fin 2017, mettrait dans l'embarras une part non négligeable de l'opinion publique, qui souhaite un Royaume-Uni confiant dans ses capacités au sein d'une Union européenne qui réussit. Enfin un référendum à mi-mandat, dans un hypothétique second gouvernement Cameron, pourrait ne pas marquer le point culminant de l'autorité du parti au pouvoir.

Le Premier ministre, à la fin de son discours, s'est fait l'avocat du maintien de la Grande-Bretagne dans l'Union. Mais dans les questions qui ont suivi, il a refusé d'affirmer qu'il voterait « oui » si les « renégociations » échouaient. D'autres personnalités de son

parti, le maire de Londres<sup>8</sup>, le Chancelier de l'Échiquier<sup>9</sup> et certains ministres affichent leur préférence pour le maintien dans l'Union, mais minimisent le drame d'une sortie, que M. Cameron qualifiait pourtant, voici seulement quelques mois, d'« insensée ». C'est, une fois encore, une curieuse tactique de négociation : on vous demande de supporter tout le tracas d'une modification du traité, pour que vous puissiez avoir le privilège de nous garder parmi vous, mais on ne vous garantit pas le résultat.

Cela traduit un point de vue de plus en plus fréquent dans les hautes sphères du parti conservateur. On y entend dire que nous ne serions pas en mauvaise posture au dehors, car ils ont plus besoin de nous que nous n'avons besoin d'eux, car leur excédent commercial avec nous est trop important (en soi, ce n'est pas une reconnaissance négligeable de nos perspectives commerciales à long terme). Pure fanfaronnade, bien sûr. M. Cameron l'admet lui-même, si la Grande-Bretagne n'avait plus part aux principales décisions économiques de l'Union européenne (et nous sommes déjà à mi-chemin de la sortie), elle perdrait toute influence sur l'évolution future du marché intérieur, n'aurait plus son mot à dire pour définir les mandats des négociations avec nos principaux partenaires, ne serait plus en mesure de soutenir les intérêts de la City. Et sur le plan politique, un Royaume-Uni isolé aurait distribué les meilleures cartes aux États membres qui ne partagent pas sa vision de l'avenir européen.

## 6. Un discours qui ne trompe personne

Malgré le savoir-faire ordinaire dont il témoigne, le discours ne trompera personne. Les enjeux sont ici très clairs. Pour beaucoup, le discours de M. Cameron et son apologie cynique d'une politique européenne n'ont d'autre but que de renforcer sa position au sein de son parti et d'empêcher l'UKIP<sup>10</sup> de lui siphonner des voix qui pourraient le renvoyer sur les bancs de l'opposition. Mais la manœuvre est menée avec un tel amateurisme que nos partenaires au dehors, tout comme les milieux d'affaires ou le monde de la finance, les électeurs britanniques et même les conservateurs eurosceptiques y lisent à livre ouvert.

Le courage est en politique une qualité sous-évaluée. Cette semaine pourtant, nous avons commémoré un acte de courage : un traité de réconciliation signé voici cinquante ans par le chancelier allemand et le président français. Certains des prédécesseurs de M. Cameron ont eu des tonnes de courage et ont pris le

monde à bras le corps. Mais aujourd'hui notre Premier ministre perd son sang-froid devant un Nigel Farage<sup>11</sup> et ses troupes vêtues de costumes à rayures.

L'attention se tourne désormais vers les dirigeants des autres partis de gouvernement, et particulièrement

vers ceux de l'opposition, pour savoir s'ils peuvent rassembler les volontés au service du véritable intérêt national et proposer une vision de l'Europe qui transcende les médiocres calculs des intérêts partisans à court terme.

Toutes les notes sont du traducteur.

1. John Pitcairn Mackintosh (1929-1978), professeur de science politique, élu aux Communes dans les rangs du Labour, ardent défenseur de l'intégration dans l'Europe.
2. Née en 1939, d'abord travailliste, plusieurs fois ministre, a enseigné à Harvard, siége à la chambre des Lords, ou elle a dirigé le groupe des Lib Dems, pro-européenne et très présente dans la vie publique outre-Manche.
3. 1906-1963, plusieurs fois ministre (il tint le portefeuille des Finances de 1950 à 1951), il dirigea le parti travailliste dans l'opposition (1955-1963). Il redoutait que l'entrée du Royaume-Uni dans l'Europe ne soit « la fin de mille ans d'histoire ».
4. 1913-1910, ministre d'Harold Wilson (emploi), partisan du « non » lors du référendum de 1975 sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, représentant du Old Labour, dirigea le parti travailliste (1980-1983) durant le premier mandat de Margaret Thatcher.
5. Durant laquelle, en juin 1955, les ministres des Affaires étrangères des six pays membres de la CECA (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, RFA) décidèrent de relancer la construction européenne. La Grande-Bretagne, invitée à se joindre au processus, quitta en novembre, à Bruxelles, la table des négociations.
6. Signé cinq ans après Maastricht, en octobre 1997, entré en vigueur en mai 1999. Met en place un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union. Élargit la liste des droits, notamment des droits sociaux (le Royaume-Uni ayant accepté l'intégration d'un protocole social), garantit l'égalité homme-femme et l'existence de services publics.
7. En français dans le texte.
8. Boris Johnson.
9. George Osborne.
10. United Kingdom Independence Party.
11. Dirige l'UKIP.

Sur le même thème...

GRANDE-BRETAGNE/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) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traductin à partir de l'anglais : François Boisvion • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



Programme  
L'Europe pour les citoyens



info@notre-europe.eu  
19 rue de Milan  
75009 Paris - France  
www.notre-europe.eu

