

TRIOMPHANT MALGRÉ LUI ?
LE ROYAUME-UNI
ET L'ÉMERGENCE D'UNE
EUROPE ANGLO-SAXONNE *

IL EST DEVENU PRESQUE AXIOMATIQUE d'affirmer que quelque chose ne va pas dans les relations entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne (UE). Le Royaume-Uni est, en général, considéré comme un partenaire réticent et malheureux du processus d'intégration. Cet article affirme que, contrairement à ces idées reçues, le Royaume-Uni a très bien réussi à façonner l'intégration européenne en fonction de ses propres objectifs. Cette démonstration est développée en cinq points. Le premier résume les trois principales affirmations avancées à propos des relations entre la Grande-Bretagne et l'Union et souligne les contradictions potentielles entre celles-ci. Le second point illustre les mécanismes bureaucratiques qui ont été créés pour représenter et défendre les intérêts britanniques au sein de l'UE et démontre que la Grande-Bretagne a développé des procédures administratives remarquables pour sa participation au processus d'intégration. A l'opposé, le troisième point met en évidence les contraintes potentielles qui peuvent limiter cette efficacité administrative. Il montre que le caractère litigieux de la question européenne parmi les politiciens a pu, en certaines occasions, handicaper les responsables politiques dans leurs négociations avec Bruxelles. Le quatrième point traite des choix britanniques en matière de défense et de politique socio-économique. Il confirme que ceux-ci sont souvent plus en accord avec les positions développées de l'autre côté de l'Atlantique qu'avec celles des principales puissances du continent. Dans ce sens, ils ont tendu à renforcer l'impression, créée par le ton du débat politique insulaire, que le Royaume-Uni est au mieux un

177

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

partenaire maladroit, et au pire inepte, en tout cas, coupé des réalités de l'Europe occidentale. Cependant, comme le démontre le cinquième point, il est tout à fait erroné d'affirmer que, en conséquence de ses relations souvent tendues avec ses partenaires, la Grande-Bretagne a échoué dans ses objectifs. Au contraire, Londres a totalement réussi à faire adopter des mesures politiques européennes en accord avec ses propres préférences. En outre, de ce point de vue, l'attitude parfois belliqueuse et obstinée qu'elle adopte au sein de l'UE, de même que la tendance de ces gouvernements récents à s'aligner sur Washington, ont souvent été tout à fait fonctionnelles.

LES IDÉES REÇUES

- 178 Trois grandes idées parcourent les débats à propos de la nature des relations entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne. La première, qui prévaut dans de nombreuses régions du continent, souligne la façon dont le Royaume-Uni a tenté de bloquer ou de miner le « projet européen ». On a un bon exemple de cet argument dans la fameuse déclaration de De Gaulle : « Comme du dehors [les Anglais] n'ont pas pu empêcher la Communauté de naître, ils projettent maintenant de la paralyser du dedans¹. » De tels sentiments participent de l'exaspération ressentie par de nombreux dirigeants européens face aux gouvernements de Margaret Thatcher et de John Major, qui semblaient décidés à retarder, sinon à arrêter, l'intégration de l'Europe occidentale, par des méthodes qui allaient de l'encouragement à l'élargissement de l'Union à la revendication d'un droit de veto pour chaque pays ou à la remise en cause de la monnaie unique. Une autre critique, liée à la précédente, porte sur la tendance de la Grande-Bretagne à agir comme un simple laquais ou, selon la formule célèbre, un cheval de Troie des intérêts américains en Europe. Ainsi, Londres a représenté un sérieux défi à la conception française d'une Europe européenne et à la vision d'une Europe intégrée devenant la rivale des États-Unis sur la scène mondiale. En d'autres termes, défendre une Europe anglo-saxonne reviendrait à proposer la destruction de l'Europe.

Une deuxième interprétation – essentiellement britannique – souligne les échecs de la politique anglaise. D'après ses partisans, la Grande-Bretagne se trouve systématiquement dans l'incapacité d'exercer en

1. C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. I, *Le Renouveau*, Paris, Plon, 1970, p. 100.

Europe une influence correspondant à sa taille et sa stature. Ainsi, un ambassadeur britannique en France a pu déclarer : « Notre déclin par rapport à nos partenaires européens est si net que, aujourd'hui, nous ne sommes non seulement plus une puissance mondiale, mais nous ne sommes même pas au premier rang des puissances européennes². » Cette idée vient en partie de la conviction que les dirigeants britanniques successifs se sont montrés incompétents. Pour certains, « en tant qu'exercice de pouvoir, le long épisode du va-et-vient britannique dans la Communauté européenne révèle une inadéquation entre le jugement politique et le poids irrésistible des faits³ ». Dans les ouvrages universitaires, l'idée que la Grande-Bretagne est soit « semi-détachée », soit un « partenaire maladroit »⁴, est renforcée par une rhétorique politique qui se plaint régulièrement du fait que l'intégration européenne représente une sorte de complot franco-allemand ou même, selon certains, papiste, visant à saper l'identité britannique et sur lequel la Grande-Bretagne a peu ou pas du tout de contrôle⁵.

179

Le troisième type d'argument ne porte pas tant sur la politique britannique que sur le processus de décision politique. On se trouve là face à un paradoxe. En opposition marquée avec les affirmations négatives mentionnées plus haut, les observateurs de l'administration publique concluent presque à l'unanimité que le système mis en place en Grande-Bretagne pour coordonner la politique européenne est un des plus efficaces, sinon le plus efficace de toute l'Union. A Londres comme à Bruxelles, l'administration britannique unifiée joue un rôle très efficace dans la coordination des positions des différents ministères, le rassemblement des informations et la défense des intérêts britanniques dans l'UE⁶.

2. N. Henderson, *Channels and Tunnels*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1987, p. 143.

3. H. Young, *This Blessed Plot : Britain and Europe from Churchill to Blair*, Londres, Macmillan, 1998, p. 3.

4. S. George (dir.), *Britain and the European Community : The Politics of Semi-Detachment*, Oxford, Clarendon Press, 1992 ; S. George, *An Awkward Partner : Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

5. Pour un panorama des différentes tendances de la pensée eurosceptique, voir M. Holmes (dir.), *The Eurosceptical Reader*, Londres, Macmillan, 1996.

6. Pour plus de détails, voir H. Kassim, « The United Kingdom », in H. Kassim, G. Peters et V. Wright (dir.), *EU Policy-Making*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; H. Kassim, « The United Kingdom », in H. Kassim, A. Menon, G. Peters et V. Wright (dir.), *The National Coordination of EU Policy-Making : The EU Level*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; A. Menon et V. Wright, « The Paradoxes of "Failure" : British UE Policy-Making in Comparative Perspective », *Public Administration and Public Policy*, 13, 4,

On se trouve donc face à trois types d'affirmations potentiellement opposés et contradictoires à propos des objectifs, des réalisations et des moyens de la politique européenne de la Grande-Bretagne. Peuvent-ils être réconciliés et, si oui, comment ? C'est ce que nous voulons tenter de voir dans ce qui suit.

LES MÉCANISMES ADMINISTRATIFS

180 Le Royaume-Uni a mis en place un système administratif très efficace pour représenter et défendre ses intérêts à Bruxelles⁷. A travers le double mécanisme du secrétariat européen au sein du secrétariat du gouvernement à Londres et de la représentation permanente à Bruxelles (*United Kingdom Representation – UKREP*), les dissensions interministérielles autour des positions à adopter sur les projets de loi de la Commission sont aplanies. Les représentants britanniques sont réputés pour leur présentation, au sein du Conseil des ministres de l'Union, de positions politiques cohérentes et soigneusement coordonnées.

Londres a aussi mis en place des mécanismes efficaces pour rassembler des informations à propos de la Commission européenne et pour faire pression sur elle. L'UKREP se trouve au centre d'un réseau de collecte de données à Bruxelles qui fournit des informations nombreuses et opportunes sur les négociations en cours et les projets de loi de la Commission. Les représentants des autres États membres parlent de l'existence d'un « réseau serré mais très secret de représentants britanniques – dont certains sont membres de la Commission – qui travaillent ensemble pour faire avancer les objectifs politiques de la Grande-Bretagne⁸ ».

Influencer la Commission exige autre chose que des pressions efficaces de la part des représentants. Il faut également s'assurer qu'un grand nombre de ressortissants nationaux qualifiés soient nommés à différents postes au sein de cette institution. La fonction publique britannique dispose depuis de nombreuses années d'une unité spéciale chargée de coordonner leur recrutement. Depuis 1981, le secrétariat du gouvernement est responsable du recrutement et de la formation de

1998; H. Wallace, « Relations Between the European Union and the British Administration », in Y. Mény, P. Muller et J.-L. Quermonne (dir.), *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Londres, Routledge, 1997.

7. N. Henderson, *Channels and Tunnels*, op. cit.

8. Interview de la représentation permanente française auprès de l'UE, mai 1999.

ce personnel. En 1990, un nouveau et plus important bureau du personnel européen a été créé au sein de ce secrétariat afin d'améliorer le recrutement du personnel pour Bruxelles⁹. En outre, au début des années 1990, un programme – la « voie rapide européenne » – a été créé pour faciliter la formation des jeunes diplômés qui se destinent à occuper des fonctions à Bruxelles.

Enfin, l'État britannique maintient des liens étroits et mutuellement profitables avec de nombreux groupes d'intérêts privés. Étant donné leur immersion dans une culture où existe une forte tradition d'action de telles organisations, il n'est pas surprenant de constater que les groupes d'intérêts britanniques ont été parmi les premiers à comprendre les avantages qu'ils pourraient trouver en développant leurs activités à Bruxelles¹⁰. Les membres de la Commission et différentes représentations permanentes soulignent la façon dont les représentants britanniques coordonnent leurs stratégies de pression avec les entreprises de leur pays afin de présenter un front uni devant la Commission. Les ministères individuels sont en général plus disposés à consulter les intérêts privés que leurs homologues d'outre-Manche. La tendance de l'État français à centraliser l'information et sa réticence à la partager avec les groupes privés (à l'exception de ceux qui sont déjà solidement liés à l'appareil d'État) font que les relations entre l'État et ces groupes dans l'élaboration de la politique de l'UE sont bien plus distantes¹¹. De même, le gouvernement britannique emploie des avocats privés pour représenter ses intérêts devant la Cour européenne de justice – une pratique rejetée par les Français qui, en conséquence, ont de gros problèmes pour recruter suffisamment d'experts juridiques afin de remplir des fonctions rendues de plus en plus nécessaires par l'appartenance à l'UE¹².

En comparaison donc, l'administration britannique remplit parfaitement bien la fonction qui lui revient d'informer Londres sur les

9. G. Edwards, « Central Government », in S. George (dir.), *Britain and the European Community*, op. cit., p. 68-71.

10. Édith Cresson, une femme peu portée à faire des déclarations inutilement favorables aux Britanniques, fait les louanges de l'« exemple des pays anglo-saxons » et appelle à le suivre pour représenter correctement les intérêts français à Bruxelles. Ministère des Affaires européennes, *Bruxelles, mode d'emploi*, Paris, La Documentation française, coll. « Clés pour l'Europe », 1989, p. 1.

11. M. de Boisdeffre et al., « Le travail gouvernemental et l'Europe », in D. Laurent et M. Sanson (dir.), *Le Travail gouvernemental*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 762.

12. C. Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP, 1993, p. 55-56 et 93.

évolutions en cours à Bruxelles et de défendre les intérêts britanniques dans la capitale européenne¹³. Malheureusement, cette Rolls Royce administrative roule assez souvent comme si elle était conduite par des chauffeurs incompetents.

LES PROBLÈMES POLITIQUES

Des problèmes surgissent dans l'efficacité des rapports entre le Royaume-Uni et Bruxelles lorsque les questions européennes participent du débat politique. Le monde politique britannique est beaucoup plus profondément divisé à propos de l'intégration européenne que ce n'est le cas dans les autres États membres. Encore aujourd'hui, certains politiciens sont disposés à demander ouvertement le retrait de la Grande-Bretagne de l'Union. La politisation sporadique des questions européennes les plus triviales fait que le processus de décision politique peut être perturbé de façon inattendue et spectaculaire. Certaines questions discutées à Bruxelles – allant des plus inoffensives, pour ne pas dire comiques, comme le pourcentage de cacao dans le chocolat ou la proportion de viande dans les saucisses, aux plus importantes, comme l'encéphalopathie spongiforme bovine – déclenchent des hauts cris au sein des partis, entraînant une politisation et un transfert de la prise de décision du monde protégé, routinier et consensuel de la bureaucratie à l'arène publique agressive et politisée de Westminster. Le mécanisme officiel de coordination extrêmement efficace cède ainsi le pas à un processus politique assez inefficace.

Cette tendance se manifeste de différentes façons. Les gouvernements se sont souvent montrés incapables de maintenir fût-ce une unité de façade, ce qui a débouché sur des démissions de personnalités de premier plan – entre autres, Geoffrey Howe, Nicholas Ridley et même Margaret Thatcher. Durant les négociations du traité de Maastricht, la coordination a en fait été remplacée par le recours aux menaces, alors que des membres du gouvernement, comme le ministre de l'Intérieur Michael Howard, prenant avantage de la position de faiblesse des

13. Pour des études comparatives, voir V. Wright, « The National Coordination of European Policy-Making : Negotiating the Quagmire », in J. Richardson (dir.), *EU Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1997 ; H. Kassim, G. Peters et V. Wright (dir.), *EU Policy-Making*, op. cit. ; H. Kassim, et al. (dir.), *The National Coordination of EU Policy-Making*, op. cit.

conservateurs aux Communes, ont menacé de démissionner pour forcer la main de John Major sur la charte sociale¹⁴.

L'euroscépticisme au sein de la classe politique est un phénomène complexe qui recouvre des éléments différents et souvent contradictoires¹⁵. Il trouve cependant un allié puissant dans l'attitude et les opinions dominantes au sein d'une large section de l'électorat britannique et défendues par une grande partie des médias. L'opinion publique a toujours été quelque peu ambivalente à propos de l'intégration européenne¹⁶. Elle est encouragée dans son scepticisme par des médias souvent xénophobes et, dans l'ensemble, d'une grande ignorance, comme en témoigne le traitement, dans les colonnes d'un quotidien de droite à large diffusion, du scandale pédophile qui a récemment secoué la Belgique. Un commentateur souligna à cette occasion combien il était approprié que Bruxelles, ville d'origine du détestable responsable des crimes pédophiles, soit aussi la capitale de l'UE. A cause des pédophiles, « le fantasme europhile qui présente la Belgique comme le précurseur heureux d'un super-État européen, qui aurait réussi à surmonter les divisions ethniques, religieuses, linguistiques et historiques, est désormais en lambeaux¹⁷ ».

183

S'ils ne sont pas nécessairement représentatifs de l'opinion euro-sceptique moyenne, de tels arguments donnent au moins une idée du profond degré d'ignorance et de xénophobie qui défigure le débat public à propos de l'UE en Grande-Bretagne. La crise provoquée par l'interdiction française d'importer du bœuf britannique offre un autre exemple éloquent du manque total de compréhension des questions européennes en Grande-Bretagne. Bien que la Commission se soit montrée un allié solide de Londres dans sa tentative de faire lever les restrictions françaises, même la classe politique britannique ne l'a pas compris. Par pure obstination, le conseil municipal de Bicester dans l'Oxfordshire, a répondu à l'interdiction française en retirant le drapeau de l'UE de ses bureaux. Pendant ce temps, ni la presse ni les respon-

14. A. Forster, « Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty : A Critique of Liberal Intergovernmentalism », *Journal of Common Market Studies*, 36, 3, 1998, p. 352.

15. Cf. M. Holmes, *The Eurosceptical Reader*, op. cit.

16. Pour une étude détaillée des attitudes de l'opinion publique britannique, voir H. Berrington et R. Hague, « The Further Off from England : British Public Opinion and Europe », in A. Menon et V. Wright (dir.), *From the Nation State to Europe ? Essays in Honour of Jack Hayward*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

17. *Daily Mail*, 21 octobre 1996.

sables politiques ne semblaient enclins à rappeler à une population de plus en plus exaspérée que l'action française reflétait celle d'alliés supposés « loyaux » comme les États-Unis.

184 Du fait de l'extrême versatilité de l'opinion sur la question européenne, les responsables ont souvent été limités dans leurs choix politiques au sein de l'UE. Alors que John Major aimait répéter qu'il souhaitait placer la Grande-Bretagne « au cœur de l'Europe », les pressions permanentes de la droite conservatrice l'empêchaient de faire quoi que ce fût dans ce sens. C'est, après tout, son gouvernement qui initia la brève et fatale politique de non-coopération en Europe (qui sera discutée plus loin). Même le gouvernement travailliste actuel, qui dispose d'une écrasante majorité de députés qui sont le plus souvent – et de façon assez décourageante – très dociles, a opté pour la timidité face à l'Europe. Tony Blair a refusé d'engager son gouvernement en faveur de l'union monétaire, malgré de nombreux signes indiquant que c'est une mesure à laquelle lui-même et son chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, sont favorables.

LES PRÉFÉRENCES « ANGLO-SAXONNES »

Au-delà des problèmes créés par la politisation imprévisible des questions européennes, les attitudes britanniques face à l'intégration – et les attitudes des autres membres face à la Grande-Bretagne – sont dictées par des préférences politiques qui paraissent souvent très éloignées des choix dominants en Europe. Ces préférences concernent trois domaines. Tout d'abord, le soutien déterminé de la Grande-Bretagne au libéralisme économique. L'écart entre l'adhésion britannique au libre-échange et à la concurrence et les approches d'une gestion économique plus réglementées qui prévalent en Europe continentale est apparu dès les années 1950, lorsque la Grande-Bretagne se prononça contre la nécessité d'une Union incluant une réglementation du commerce et des barrières douanières.

Depuis le début des années 1980, la Grande-Bretagne a adopté une politique caractérisée par un « projet systématique et global de baisse des impôts, de déréglementation des marchés financiers et du travail, et de remise en cause des principes keynésiens qui avaient sous-tendu la politique économique et sociale de l'après-guerre¹⁸ ». Ce néolibéralisme

18. Voir D. King et S. Wood, « The Political Economy of Neoliberalism : Britain and the United States in the 1980s », in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks et J. Stephens (dir.), *Continuity*

est en nette opposition avec l'orthodoxie économique de nombre des partenaires de la Grande-Bretagne qui, des chrétiens-démocrates allemands au centre droite et aux socialistes français, ont tendance à être favorables à des formes de capitalisme plus réglementées¹⁹. Les statistiques économiques confirment cette catégorisation. Une enquête de la Commission européenne indique qu'entre 1981 et 1988 les aides publiques fournies par le gouvernement britannique ont décliné de façon spectaculaire par rapport à celles de la France, de l'Allemagne et de l'Italie²⁰. L'élection de Tony Blair au poste de Premier ministre en mai 1997 n'a rien fait pour réduire cet écart. Blair lui-même s'est empressé d'exprimer son adhésion aux principes du néolibéralisme économique, donnant des leçons (aux deux sens du terme) au lendemain de son élection afin de souligner le contraste entre sa propre pensée économique et celle du socialisme traditionnel. Au même moment, les électeurs français et allemands élaient des gouvernements dont les promesses électorales reflétaient ce socialisme traditionnel.

185

Les choix économiques britanniques sont non seulement différents de ceux des autres États européens, mais se caractérisent aussi par leur similitude avec les préférences des principaux dirigeants politiques des États-Unis. Cela est d'autant plus vrai qu'un des éléments centraux de ces choix est l'adhésion au libre-échange avec l'exigence que le marché unique européen s'ouvre aux produits et services américains. La Grande-Bretagne est devenue la porte d'entrée préférée des investissements américains et japonais dans le marché unique. Certains auteurs parlent de la « japonisation » de l'industrie britannique²¹ alors que, entre 1951 et 1990, la Grande-Bretagne a été la destination de 37,5 % de tous les investissements américains à l'intérieur des pays de l'UE²².

Un autre domaine dans lequel la Grande-Bretagne semble se différencier concerne les questions de défense. Elle a souvent considéré l'OTAN comme le moyen de préserver une certaine influence sur son partenaire d'outre-Atlantique : « [...] l'Alliance a été le centre d'intérêt

and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 371.

19. L. Hooghe et G. Marks, « The Making of a Polity : the Struggle over European Integration », *ibid.*

20. Commission des Communautés européennes, *Second Survey of State Aid in the European Community in Manufacturing and Certain other Sectors*, Luxembourg, 1993, p. 16.

21. N. Oliver et J. Wilkinson, *The Japanisation of British Industry*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

22. *Invest in Britain Bureau*, Rapport annuel, 1991/2, p. 8.

de ce pays en matière de défense et le domaine principal où la Grande-Bretagne a cherché à exercer son influence. Elle est aussi considérée comme un instrument permettant de préserver la stature de la Grande-Bretagne à un moment où l'influence globale de la force britannique est devenue plus limitée. Grâce à sa contribution plus importante en forces conventionnelles, de même qu'en systèmes nucléaires tactiques et théâtres d'opération, le gouvernement britannique s'est assuré un poids considérable dans le cadre de la défense européenne²³ ».

186 La fin de la guerre froide n'a guère contribué à remettre ces idées en question. Comme le déclarait Margaret Thatcher, « l'importance de l'Alliance ne change pas, c'est le monde autour d'elle qui change²⁴ ». De ce point de vue, les positions de la Grande-Bretagne et de la France sont presque des images en miroir. La première jouit d'une certaine influence au sein de l'OTAN et se méfie de toute tentative de développer un système alternatif européen dans lequel cette influence serait plus limitée. La seconde, méfiante à l'égard d'une organisation dominée par les États-Unis et dans laquelle elle se sent sous-évaluée, se tourne pour sa part vers l'Europe pour reconquérir ce qu'elle considère être le rôle de direction qui lui revient²⁵.

Les préférences de la Grande-Bretagne semblent donc plus proches de celles de Washington que de celles de ses partenaires français ou même allemands. Pour Londres, la possibilité de jouer un rôle majeur dans la politique internationale a toujours été étroitement liée à la possibilité de maintenir sa « relation particulière » avec les États-Unis.

L'ACTION DE LA GRANDE-BRETAGNE EN EUROPE

Étant donné le contraste marqué entre son efficacité administrative et son inefficacité politique dans ses rapports avec l'UE, dans quelle mesure la Grande-Bretagne a-t-elle réussi à influencer la politique décidée à Bruxelles ?

Les divisions politiques sur les questions européennes ont, à plusieurs occasions, affaibli l'influence de la Grande-Bretagne dans les négociations au sein de l'UE. La politique de non-coopération adoptée au

23. W. Rees, « Britain and NATO », in P. Byrd (dir.), *British Defense Policy : Thatcher and Beyond*, Hemel Hempstead, Philippe Allan, 1991, p. 89.

24. *The Times*, 26 mars 1984.

25. Voir A. Menon, *France, NATO, and the Limits of Independence, 1981-1997 : The Politics of Ambivalence*, Londres, Macmillan, 1999, en particulier le chap. 5.

lendemain de l'interdiction d'exporter du bœuf britannique imposée par Bruxelles impliquait de faire obstruction au travail de l'Union sur toutes les questions exigeant l'unanimité au sein du Conseil des ministres²⁶. Une des conséquences inévitables d'une telle attitude est que les négociateurs britanniques ont été amenés à bloquer certaines mesures soutenues par Londres²⁷. Douglas Hurd fait une remarque similaire à propos du souhait politique de ne pas concéder d'autorité supplémentaire à la Commission européenne après l'élargissement de l'ALEA en acceptant d'augmenter le pourcentage de votes nécessaire pour constituer une minorité de blocage au sein du Conseil des ministres. L'adoption du « compromis Ionnina » qui s'en suivit eut des effets négatifs immédiats sur certaines questions politiques importantes pour la Grande-Bretagne, dans la mesure où elle permit aux Espagnols de bloquer une mesure de protection des animaux soutenue par Londres. Une fois de plus, donc, des avantages législatifs substantiels furent sacrifiés sur l'autel de l'opportunisme politique²⁸.

187

L'attitude « difficile » de la Grande-Bretagne face à ses partenaires a, en partie, empêché le développement de relations de travail étroites et coopératives avec ces derniers. Ce n'est un secret pour personne que le chancelier Kohl détestait profondément Margaret Thatcher. Si ses relations avec John Major étaient beaucoup plus cordiales, cela n'empêcha pas la politique de non-coopération décidée par ce dernier de saper le climat plus consensuel qu'il avait développé avec les autres États membres. On peut faire sur ce point une comparaison intéressante avec la France, qui s'est toujours sentie assez à l'aise pour traiter des questions exigeant un vote à majorité qualifiée au sein du Conseil : « La confiance dans son allié allemand rassurait la France quant aux conséquences du vote à majorité qualifiée dans la mesure où les responsables politiques français étaient assurés que, s'ils risquaient de se retrouver minoritaires dans un vote sur une question d'importance cruciale pour eux, l'Allemagne viendrait à leur aide²⁹. » La Grande-Bretagne ne jouit

26. Voir le discours de John Major à la Chambre des Communes le 21 mai 1996.

27. Pour une discussion détaillée de la politique de non-coopération, voir D. Thwaites, *Has the FCO Been « Europeanized » ? The Role of the FCO as an Actor in the Coordination and Negotiation Process in the European Union*, DEA, College of Europe, Bruges, 1997, chap. 6.

28. D. Hurd, « Feeling the Storm », *The Daily Telegraph*, 7 novembre 1998.

29. A. Menon, « France and the IGC of 1996 », *Journal of European Public Policy*, 3, 2, juin 1996, p. 236-237.

pas du même type de partenariat privilégié avec un autre État de l'UE et cela affaiblit sa position dans les négociations au sein du Conseil.

188 La Grande-Bretagne souffre aussi de ses erreurs passées, notamment du fait d'avoir adhéré au « club » européen sur le tard. Certains domaines de la politique de l'Union – en particulier la politique agricole commune (PAC) – ont été définis sans contribution de la Grande-Bretagne, et donc sans tenir compte de ses intérêts. La PAC demeure une épine dans le pied de Londres. La Grande-Bretagne, un État qui s'est industrialisé très tôt et a eu accès aux produits agricoles bon marché de ses colonies, avait une politique agricole qui se différenciait très nettement de l'approche plus protectionniste de la PAC mise en place pour venir en aide à des États ayant un secteur agricole plus large et inefficace. De même, et cela est lié, le budget de l'UE, dominé par les dépenses de la PAC, est un autre problème pour la Grande-Bretagne. Là encore, malgré des années d'effort, Londres n'a pas réussi à imposer ses choix et priorités dans ce domaine d'activité de l'Union – si on fait exception de la capacité de Mme Thatcher à « récupérer son argent ».

Cela semble confirmer que, en grande partie à cause de sa « maladresse », la Grande-Bretagne n'a pas réussi à façonner le programme de l'UE en fonction de ses choix. Cependant, il est important de ne pas perdre de vue le fait que l'activité de l'UE s'étend bien au-delà des disputes politiques entre États membres et de la PAC. Depuis le début de la mise en place du marché unique, dans les années 1980, l'intégration européenne touche pratiquement tous les domaines de la politique nationale.

Si l'on considère le volume énorme de législation « ordinaire » adoptée par l'UE, les Britanniques se montrent en fait très efficaces. Influencer la législation signifie en réalité définir la nature du marché unique en formation, et cela se produit dans les négociations de routine qui se déroulent au sein du Conseil, loin des projecteurs politiques. Une série d'études récentes portant sur l'impact de la législation de l'Union européenne sur les décisions politiques des États membres conclut que c'est en Grande-Bretagne qu'il est le plus limité, soulignant par là le fait que nombre des mesures adoptées en Grande-Bretagne ont préfiguré leur adoption au niveau de l'Union³⁰. Cela indique clairement que les

30. Voir « Conclusion : Macroeconomic Policy, States and the European Union », in J. Forder et A. Menon (dir.), *The European Union and National Macroeconomic Policy*, Londres, Routledge, 1997, p. 186-187 ; A. Menon et J. Hayward, « Conclusion : States,

choix politiques opérés au niveau de l'UE correspondent de façon frappante à ceux de Londres.

Et ce n'est pas là pure coïncidence. Tout d'abord, le processus et le style de la prise de décision politique en Grande-Bretagne ont permis à Londres de déterminer les mesures adoptées par l'Union, surtout dans le domaine économique. Cela est en partie le résultat du recours efficace à une politique de pression appliquée à des points stratégiques du processus de décision à Bruxelles. Vincent Wright affirme que les Britanniques sont vus à Bruxelles comme de « bons lobbyistes en aval des décisions sur les questions économiques³¹ ». Les relations de travail étroites qui existent souvent avec les entreprises qui partagent le souci du gouvernement de faciliter la libéralisation de l'économie ont joué un rôle important dans l'efficacité de cette politique de pression. En second lieu, comme mentionné plus haut, les négociateurs britanniques sont très bons pour défendre des options qui sont elles-mêmes clairement définies. Contrairement à certains de leurs partenaires – en particulier les Allemands et les Italiens –, les négociateurs britanniques arrivent en général aux réunions du Conseil avec des instructions claires et concises qui ont été définies auparavant entre les différents ministères concernés.

189

De façon paradoxale, la « maladresse » de la Grande-Bretagne s'est avérée hautement fonctionnelle pour mener à bien les tentatives de Londres d'influencer la politique de l'Union en fonction de ses priorités. Le libéralisme économique tel qu'il est pratiqué en Grande-Bretagne interdit une réglementation excessive du marché. La coordination étroite entre les ministères, qui débouche sur des positions clairement définies, et la détermination à dire « non » au Conseil sont des attitudes totalement adaptées à des choix politiques qui visent à empêcher la réglementation du marché unique et à favoriser la déréglementation et la libéralisation de l'économie. En d'autres termes, l'approche britannique, décrite par beaucoup comme le reflet d'une hostilité face à l'intégration européenne, est aussi fondée sur un raisonnement politique solide. Le minimalisme institutionnel s'accorde parfaitement au désir d'empêcher la réintroduction de politiques économiques interventionnistes au niveau européen. Ce point fut illustré très

Industrial Policies and the European Union », in H. Kassim et A. Menon (dir.), *The European Union and National Industrial Policy*, Londres, Routledge, 1996, p. 275.

31. V. Wright, « The National Coordination of European Policy-Making... », *loc. cit.*, p. 162.

clairement dans le fameux discours de Bruges de Margaret Thatcher. Plutôt que d'exprimer simplement une attaque contre l'intégration européenne, il liait le minimalisme institutionnel au niveau européen à l'objectif de créer un marché vraiment libéralisé, selon une combinaison parfaitement logique³².

On peut dire la même chose pour les questions de défense. Depuis la chute du mur de Berlin, les événements ont confirmé la primauté de l'OTAN en tant que principale organisation de défense européenne. Malgré les efforts développés, en particulier par les Français, pour mettre en place une alternative européenne, l'OTAN a accru à la fois ses tâches – incluant des tâches de maintien de la paix et des missions humanitaires hors de la zone, comme au Kosovo – et le nombre de ses membres. Certes, des pas hésitants ont été faits par Tony Blair depuis son élection dans le sens de l'attribution d'un rôle de défense à l'UE. La création d'un pilier européen au sein de l'OTAN est peut-être le changement institutionnel le plus important opéré dans ce secteur au cours de la décennie passée. Avec le lancement des *Combined Task Forces*, l'OTAN a acquis à la fois une plus grande flexibilité et une capacité à opérer « à l'europpéenne ». Toutes les missions de défense confiées à l'UE seront celles pour lesquelles l'OTAN aura fait savoir, au préalable, qu'elle ne s'y intéresse pas. Elles seront menées en utilisant la structure de commandement de l'OTAN et, selon toute probabilité, le matériel militaire de l'Alliance. Tony Blair peut donc promouvoir en toute confiance ses projets « européens », car il sait que l'objectif premier de la politique britannique – préserver l'OTAN et son rôle prépondérant – a été atteint³³.

Une fois de plus, ces objectifs ont été atteints, en grande partie, par l'utilisation efficace du vote négatif. A des moments cruciaux, en particulier durant les négociations du traité de Maastricht, Londres s'est montré prêt à bloquer les initiatives visant à accorder une compétence à l'UE en matière de défense. Les penchants pro-américains, souvent cités pour expliquer l'attitude semi-détachée de la Grande-Bretagne par rapport à ses partenaires européens, se sont révélés profitables. Dans le domaine de la défense, le rôle hégémonique des États-Unis fait qu'il est tout à fait rationnel de se placer sous la protection des ailes de l'aigle

32. Voir A. Menon et V. Wright, « The Paradoxes of "Failure"... », *loc. cit.*, p. 60.

33. Voir A. Menon, « Defense Policy and Integration in Western Europe », *Contemporary Security Policy*, 17, 2, août 1996.

américain pour mener des discussions à propos de l'architecture du futur système de défense de l'Europe. Comme dans le domaine social et économique, le pouvoir absolu des idées américaines offre aux États qui partagent presque instinctivement les options des États-Unis un pouvoir de négociation plus grand. Le pouvoir sans égal des États-Unis de déterminer les règles du jeu international dans le domaine économique favorise des États comme la Grande-Bretagne qui partagent la philosophie qui sous-tend la politique économique américaine.

CONCLUSION : LE GÊNEUR ANGLO-SAXON TRIOMPHANT ?

Malgré les énormes difficultés que l'intégration européenne cause aux responsables politiques britanniques, le Royaume-Uni a remarquablement bien réussi à contribuer à la construction d'une Union européenne qui reflète ses préférences politiques. Un appareil administratif très efficace, de même que la compatibilité entre ses options politiques et une approche de l'intégration qui souligne le minimalisme institutionnel, ont parfaitement servi les intérêts de Londres.

191

L'analyse présentée ici remet en cause les affirmations souvent entendues en Grande-Bretagne, d'après lesquelles le pays devrait chercher à se placer « au cœur de l'UE », selon l'expression de John Major. Certes, l'idée que la Grande-Bretagne devrait aspirer à un rôle dirigeant égal à celui supposé être exercé par l'axe franco-allemand est intuitivement séduisante. Cependant, la Grande-Bretagne est, actuellement, un État satisfait. Elle n'a aucun intérêt à prendre la tête d'un mouvement pour le changement dans la mesure où la situation présente lui convient très bien. Pour Londres, jouer un rôle dirigeant ne signifie guère plus que protéger un *statu quo* qui sert ses intérêts.

En d'autres termes, la notion de « rôle dirigeant » est peut-être une marchandise surévaluée. Cependant, en politique intérieure, une attitude politique plus ferme sur les questions européennes servirait aussi la Grande-Bretagne. Une des ironies des réussites présentées dans cet article est qu'elles sont en général ignorées par la plupart des Britanniques. Ceux-ci sont convaincus que, d'une façon ou d'une autre, ils sont les perdants au sein de l'Europe. Cette conviction représente un problème potentiel pour les relations futures entre Londres et l'UE. Pendant de nombreuses années, les gouvernements conservateurs ont été tout à fait heureux de participer à la création d'un marché européen libéralisé tout en essayant d'obtenir des victoires politiques faciles dans

le pays en dénonçant ces mêmes institutions européennes qui leur ont permis de le créer.

192 Cependant, l'incertitude, pour ne pas dire la méfiance à propos de tout ce qui touche à l'Europe, que cette attitude a produite au sein de l'opinion, risque de représenter une menace pour la capacité de la Grande-Bretagne à continuer d'utiliser l'UE de façon aussi efficace qu'elle le fait actuellement. Le différend avec la France à propos de l'exportation de bœuf britannique montre que la Commission et la Cour européenne de justice n'ont pas les moyens d'agir rapidement et de façon efficace à l'encontre d'États qui ne respectent pas la loi européenne. Et pourtant, c'est sur ces institutions que doivent s'appuyer des États qui, comme la Grande-Bretagne, souhaitent maintenir l'intégrité du marché unique, pour sanctionner les transgressions. En effet, quelques jours à peine après la décision de la Commission de prendre des mesures contre Paris sur la question du bœuf, celle-ci fut soumise à une très forte pression – en particulier de la part de Londres – pour agir de la même façon à propos du refus du gouvernement français de libéraliser le marché de l'électricité. Cela montre que, logiquement, Londres devrait être en faveur d'un renforcement des pouvoirs de la Cour et de la Commission dans le domaine du maintien de l'ordre au sein du marché unique. Cependant, peu de politiciens britanniques ont eu le courage de soutenir publiquement ces institutions, car le faire signifierait revenir sur des années de rhétorique agressive contre les ambitions fédéralistes de « Bruxelles ». C'est à cause de cette timidité face à l'opinion publique, et non à cause des résultats de leur action à Bruxelles, que les responsables politiques continuent de donner l'impression de cette incompetence qui est la cible des critiques de tant d'observateurs.

Il est temps pour le gouvernement britannique d'adopter une attitude plus honnête à propos de l'intégration européenne. L'UE a été un instrument utile, permettant à la Grande-Bretagne d'exporter ses préférences politiques vers les autres États membres. Elle tend à renforcer et non à remettre en cause les conceptions britanniques de la politique publique. Accepter de l'admettre publiquement plus souvent que ce n'est le cas actuellement ne peut que contribuer à assurer que la Grande-Bretagne continuera à profiter du « projet d'intégration ».

R É S U M É

L'article montre que, contrairement à la perception du public et aux affirmations d'une grande partie des chercheurs, la Grande-Bretagne a parfaitement réussi son intégration à l'Union européenne. Alors que les divisions créées par la question européenne dans la vie politique nationale représentent des contraintes pour les dirigeants, le système bureaucratique très efficace mis en place pour traiter avec Bruxelles et des options politiques qui font de la Grande-Bretagne une force attachée au statu quo ont permis à Londres de réaliser ses ambitions politiques au niveau européen.