



LA PLACE DU ROYAUME-UNI DANS L'UNION EUROPÉENNE : FRUIT D'UNE IRRÉDUCTIBLE SINGULARITÉ

Commission des affaires européennes

Rapport d'information de Mme Fabienne KELLER, sénateur du Bas-Rhin

Rapport n° 420 (2014-2015)

Ce rapport analyse la position du Royaume Uni face à l'actuelle répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres et la manière dont le Royaume-Uni conçoit sa place au sein de l'Union européenne. Il présente l'audit de cette répartition entrepris par le gouvernement britannique depuis 2012. De ce tableau, se dégage l'impression d'une irréductible singularité propre à nos voisins britanniques dont l'adhésion à l'Union européenne n'est pas une affaire de cœur mais de tête. **Pas de lyrisme, pas de romantisme, simplement du bon sens au service d'intérêts bien compris.**

Pour faire en sorte que ce projet conserve sa finalité économique, les Britanniques envisagent une réforme de l'Union européenne ou du moins un nouveau départ, qui ne serait pas une sortie de l'Union, mais de nouvelles bases plus « raisonnables ». **Le Marché unique doit rester l'Alpha et l'Omega du projet européen lequel est essentiellement au service du désir d'entreprendre.**

Ce rapport relève également les pistes de réforme de l'Union européenne auxquelles le Royaume-Uni aspire dans le cas où s'ouvriraient des négociations pour **rééquilibrer les liens entre l'Union et ses membres.**

I. L'audit du partage des compétences pose les jalons d'un statut spécial pour le Royaume-Uni

• Un exercice exceptionnel et objectif mais non dénué d'intentions politiques

Cet exercice a d'abord été conçu comme une mise au point à usage interne, non dénuée d'arrière-pensées politiques. Toutefois il apparaît maintenant, à la lecture des rapports, que ce travail particulièrement équilibré et objectif débouche sur des conclusions essentiellement favorables à la répartition existante sans pour autant s'abstenir d'énumérer tous les domaines où cette répartition n'étant pas satisfaisante, il est nécessaire de la modifier, soit au profit de l'État britannique, soit au profit de l'Union.

Selon l'audit, les domaines où la réforme s'impose sont les suivants : pratique de la subsidiarité et proportionnalité, politique économique et monétaire, libre circulation des personnes, budget européen, politique de cohésion, PAC et fiscalité.

• Vers un agenda de réforme et un statut spécial pour le Royaume-Uni

Le gouvernement britannique considère que cet audit permet de dégager un agenda de réforme de l'Union sur les quatre points suivants :

- **L'approfondissement du Marché intérieur** : le Royaume-Uni souhaite l'approfondissement du marché intérieur, notamment dans la libre circulation des capitaux, les services, le numérique, l'énergie et les transports. Cet approfondissement est jugé prioritaire.

- **Le rééquilibrage du partage des compétences entre l'Union et les États membres** : le Royaume-Uni déplore le décalage existant entre l'accélération de l'évolution des marchés et le manque de réactivité du processus législatif européen, proposant de répartir les compétences de manière à laisser plus de liberté aux États membres mieux placés pour réagir.

- **La non-discrimination entre États membres et États non membres de l'Eurozone** : le Royaume-Uni appelle de ses

vœux qu'à l'avenir, les non membres de l'Eurozone soient associés aux décisions prises par l'Eurozone afin que le marché intérieur ne soit pas perturbé et que les intérêts des non membres ne soient pas lésés.

- **L'amélioration du processus législatif européen** : selon l'audit, l'amélioration du processus législatif européen afin de rendre le marché plus efficace, passe par un processus plus rapide, plus transparent et plus

démocratique, et un renforcement du rôle des parlements nationaux.

A défaut de convaincre une majorité d'États membres de la nécessité de réformer l'Union, le Royaume-Uni s'accommoderait de dispositions particulières qui lui seraient propres et finiraient par dessiner les contours d'un statut spécial.

II. L'eurosepticisme majoritaire n'implique pas un rejet absolu de la construction européenne ni une sortie inéluctable de l'Union

• Les griefs à l'égard de l'Union européenne

- « **Great Britain** » contre « **Little England** » : il existe une peur diffuse dans l'opinion que la Grande-Bretagne devienne une petite Angleterre. Cette angoisse se rattache au déclin de l'Occident, à la percée des pays émergents et aux risques de la mondialisation. Cette inquiétude que connaissent d'autres pays est marquée au Royaume-Uni par le fait qu'une partie très éclairée de l'opinion, habituée à regarder vers le grand large, est parvenue à imaginer que le pays est limité dans son essor par l'Union européenne. Certains suggèrent qu'une fois en dehors de l'Union, le Royaume Uni pourrait contracter des accords commerciaux plus avantageux avec le reste du monde.



- **La mystique répulsive de l'« ever closer union »** : la majorité des Britanniques manifestent leur agacement face à ce qu'ils ressentent comme un attachement quasi mystique, de la part de certains europhiles, à l'idée d'« *une union toujours plus étroite entre les peuples européens* », concept réintroduit par le Traité de Lisbonne. Pour appuyer leur position, les Britanniques font remarquer en guise d'exemple que, grâce à l'indépendance de la Banque d'Angleterre, ils ont pu pratiquer le « *quantitative easing* » cinq ans avant la Banque Centrale européenne tandis que Mario Draghi continuait à négocier difficilement pour

aboutir à une décision tardive dont l'efficacité risque d'être moins grande.

- **L'Eurozone ou comment certains devinrent plus égaux que les autres** : il s'agit d'un grief majeur des Britanniques à l'égard de l'Union. Ils redoutent que la création et maintenant le sauvetage de l'euro entraînent l'Union dans une spirale de renforcement du « *Hardcore Europe* » où, selon eux, se trouvent les États membres considérés comme plus égaux que les autres États membres simplement parce qu'ils ont adopté la monnaie unique. C'est pourquoi ils demandent des garanties pour tous les États membres qui n'ont pas souhaité adopter la monnaie unique afin qu'ils ne soient pas traités comme des citoyens de seconde classe.

- **Une application trop idéologique du principe de la libre circulation des personnes** : sur cette question qui occupe le centre du débat européen à cause des conséquences de l'afflux d'immigrés, le gouvernement, quel qu'il soit après les élections du 7 mai prochain, demandera des accommodements. Aujourd'hui un consensus se dégage contre une application trop idéologique ou trop systématique du principe de la libre circulation des personnes.

• État des forces politiques au Gouvernement et au Parlement : « **Better off out** » contre « **Fresh start** »

La coalition au pouvoir jusqu'au 7 mai était formée d'un parti ouvertement europhile (les Libéraux démocrates) et d'un parti devenu plus euroseptique au fil du temps (les Conservateurs), il était donc nécessaire de trouver un compromis pour se maintenir au pouvoir.

Pour résumer, il faut garder à l'esprit que la majorité parlementaire veut rester dans une Union réformée qui rendra du pouvoir aux États membres dans des secteurs comme la

libre circulation des personnes, que pour cette majorité, le cœur de l'Europe ne saurait être que le Marché unique et pas l'euro, et enfin

que le Marché unique doit être approfondi, qu'il doit protéger les intérêts de la City et inclure le marché des capitaux et le numérique.

III. Les scénarios possibles : référendum et renégociation de la place du Royaume-Uni dans l'Union européenne

• **Un référendum inévitable présenté comme une exigence démocratique comportant quelques dangers**

- **Le référendum : une question de démocratie. À propos du référendum sur le maintien dans l'Union, il est désormais perçu comme une nécessité démocratique, quarante ans après le référendum de 1975.**

L'opinion britannique a toujours pratiqué une certaine forme de détachement à l'égard de la construction européenne : elle considère que le pays est pour l'heure assez puissant pour contenir l'hégémonie bruxelloise. Quand la menace n'est pas trop sensible, l'opinion se satisfait d'une bienveillante surveillance à l'égard de l'Union, version atténuée du « splendide isolement ». Des souvenirs du Commonwealth encore vifs et la « relation spéciale » avec les États-Unis entretiennent l'opinion publique dans l'idée – peut-être fautive – que **l'Angleterre ne saurait jamais dépendre totalement de l'Europe**. Ainsi, l'opinion britannique reste eurosceptique avec modération. C'est pourquoi tant que l'opinion publique reste confiante dans la capacité du pays à défendre ses intérêts et sa tradition, le référendum sur le maintien du Royaume-Uni dans l'Union ne représente pas un danger.



- **Le risque écossais : populisme et europhilie au service de l'indépendantisme.** Le tropisme pro-européen du Scottish National Party (SNP) sert d'arme absolue contre Londres. En effet, le SNP demande, en cas de référendum sur le maintien dans l'Union, un vote par nation. Le SNP prétend vouloir rester dans l'Union européenne et espère pour l'Écosse un schéma idéal sur le modèle de l'accord du Vendredi Saint pour l'Irlande du

Nord qui prévoit que si le Royaume-Uni décidait de quitter l'Union, l'Irlande du Nord serait consultée par référendum et pourrait opter entre rester dans le Royaume-Uni hors de l'Union ou rejoindre l'Irlande dans l'Union. L'Écosse, elle, exigerait alors un nouveau référendum sur son indépendance... **On comprend que ce parti « europhile » œuvre en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pour assurer à l'Écosse un accès plus rapide à l'indépendance.**

- **La position britannique serait caricaturée :** Les Britanniques considèrent que la Commission et la presse continentale se sont livrés à une agitation propagandiste afin d'exagérer la probabilité d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et de mettre en exergue les risques d'un tel scénario.

Or de l'avis de la classe politique britannique dans son ensemble, seul le Parti UKIP souhaite la sortie inconditionnelle de l'Union. **Pour le reste, cette éventuelle sortie n'est qu'un débat interne au Parti conservateur, un débat démocratique qui dépendra des concessions obtenues à Bruxelles.** Sur ce chapitre des négociations, les plus pessimistes remarquent qu'elles peuvent entraîner un changement des Traités ; mais apparemment dans l'actuelle majorité, tous semblent plutôt souhaiter éviter des négociations importantes qui exigeraient des modifications des Traités difficiles à obtenir.

On évoque de préférence des accommodements à la marge au profit du Royaume-Uni. Il semblerait que l'Allemagne et les Pays Bas soient réceptifs, à la différence de la France qui maintient une position intransigeante. Si le Royaume-Uni obtient les accommodements souhaités, il faudra toutefois prendre aussi en considération le contexte européen au moment du référendum. **Il semble évident qu'une majorité favorable – telle qu'elle existe aujourd'hui - au maintien du Royaume-Uni dans l'Union pourrait s'effriter en cas de crise européenne majeure liée à l'euro, au dossier grec – s'il n'est pas réglé –, à la remontée des taux ou à la situation internationale.**



- La position de l'Union européenne manquerait d'habileté diplomatique. En résumé, s'il existe un risque de sortie, ce n'est pas parce que les Britanniques seraient plus hostiles que d'autres peuples à l'Union, mais bien parce que l'Union ne réagit pas avec suffisamment d'habileté au débat, certes vif et dangereux, sur une éventuelle sortie du Royaume Uni. Ce débat a été lancé par des minorités qui ont réussi à le coupler avec les problèmes les plus aigus que connaît le pays comme l'immigration massive ; mais sur place il est perçu comme parfaitement démocratique et les principaux partis politiques y ont répondu en adoptant de fait, sinon de droit, ce qu'il faut bien appeler une plateforme commune officieuse parfaitement compatible avec l'appartenance à l'Union.

De quoi s'agit-il ? Du consensus tacite qui réunit 75 % de la majorité parlementaire autour des pistes de réformes proposées par le Premier ministre (approfondissement du

marché intérieur, rééquilibre du partage des compétences dans certains secteurs, non-discrimination entre États membres et non membres de la zone euro et amélioration du processus législatif européen).

Comme il a déjà été dit, l'euroscepticisme semble une attitude britannique parfaitement compatible avec l'appartenance à l'Union. Le manque d'enthousiasme ne marque pas un refus de participer, mais seulement la suggestion que les règles pourraient être un peu changées.

Au fond, ce qui frappe Bruxelles et les autres capitales européennes, c'est que Londres s'offre un débat sur l'Europe qui mobilise essentiellement des élites très eurosceptiques et très passionnées alors que toutes les élites européennes sont europhiles ou prétendent l'être face à des opinions publiques très eurosceptiques.

Il conviendrait plutôt de reconnaître que la situation est au Royaume-Uni exactement l'inverse de celle des autres États membres. Toujours affectées d'une singularité insulaire, les élites britanniques se disputent sur la question européenne avec un véritable entrain – ce qui est considéré comme un sacrilège ailleurs – et l'opinion publique britannique regarde la question européenne avec une indifférence bienveillante – alors que les autres opinions publiques sur le continent rejettent de plus en plus massivement Bruxelles.



Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

Secrétariat de la commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.36.71
Télécopie : 01.42.34.32.92

Président

M. Jean BIZET
Sénateur (UMP) de la Manche



Rapporteur

Mme Fabienne KELLER
Sénateur (UMP)
du Bas-Rhin



Le présent document et le rapport n° 420 (2014-2015) sont disponibles sur Internet :
<http://www.senat.fr/notice-rap/2014/r14-420-notice.html>

Le rapport papier peut également être commandé sur le site de la Librairie en ligne du Sénat :
<http://www.librairie.senat.fr/product-r14-420.html>