

La Grande-Bretagne et la construction européenne : anatomie d'une relation conflictuelle

Christian LEQUESNE

Résumé

La Grande-Bretagne entretient depuis son adhésion en 1973 un rapport distant à la construction européenne. L'eurosepticisme britannique s'explique par la géographie et l'histoire, mais aussi par le rapport du pays à l'économie mondiale et par le rôle particulier que joue sa presse populaire dans le débat européen. La méfiance à l'égard de la construction européenne ne signifie pas pour autant que la société britannique partage des choix en matière de politiques publiques et des valeurs très différentes de celle des autres sociétés européennes. C'est justement ce paradoxe qui en fait une étude de cas intéressante.

Mots-clés : eurosepticisme, politique européenne, eurozone, tabloids, patronat britannique, État-providence.

Abstract

Ever since it joined the Common Market in 1973, the United Kingdom has had a distant relationship with the European Union. There may be several factors to explain British scepticism: the geography and history of the country, as well as its relationship to the world economy or the specific influence of a powerful tabloid press in the debates concerning the European Union. The mistrust the British have of European integration does not mean that they do not share the political choices and values of most of their other European counterparts. It is precisely this paradox which makes the study of the British case particularly interesting.

Keywords : Eurosceptics, European policy, tabloid press, Confederation of British Industry, business leaders, Welfare-State.

Les Britanniques ne se sont jamais montrés des supporters très farouches de l'intégration européenne, et ce depuis l'entrée de leur pays dans la Communauté économique européenne (CEE) en 1973. Bien longtemps avant l'adhésion britannique, de nombreux hommes politiques continentaux (en particulier en France) ont exprimé des doutes quant à la compatibilité de la trajectoire économique et politique du Royaume-Uni avec le projet de la CEE. À deux reprises, en 1963 et en 1967, le Président français, Charles de Gaulle, a opposé son veto à une candidature britannique, considérant la Grande-Bretagne trop dépendante des États-Unis et insistant sur une « *special relationship* » qui aurait été incompatible avec le projet d'une « Europe européenne »¹.

1. Françoise de LA SERRE, *La Grande-Bretagne et l'Europe*, Paris, PUF, 1987.

Le départ de de Gaulle du pouvoir en 1968 ouvre réellement la voie à l'adhésion de la Grande-Bretagne. Les Britanniques rejoignent la CEE le 1^{er} janvier 1973. À l'époque, le choix de l'Europe fait par le gouvernement conservateur d'Edward Heath, a été soutenu par le Président français Georges Pompidou qui y voyait un facteur d'équilibre face à une Allemagne de plus en plus puissante au plan économique. Les Britanniques n'ont pourtant jamais été à l'aise avec ce qui deviendra en 1993 l'Union européenne (UE). Dans les sondages, le peuple britannique a toujours été globalement plus hostile aux différentes avancées de la construction européenne que la moyenne des peuples européens. Les gouvernements britanniques, conservateurs comme travaillistes, ont eux aussi souvent utilisé leur influence au sein du Conseil des ministres pour ralentir les réformes de la construction européenne². Ils ont donné l'impression que ce qu'ils rejetaient du projet européen était avant tout la dimension économique du libre marché. La Grande-Bretagne ne participe pas à l'euro, pas plus qu'elle n'est membre de l'accord de Schengen sur la libre circulation des personnes. La Grande-Bretagne s'est par ailleurs toujours opposée à l'extension de la règle de vote à la majorité qualifiée pour les questions fiscales, la politique extérieure ou encore la défense.

Comment expliquer cette relation distante de la Grande-Bretagne à la construction européenne, qui continue d'irriter certains partenaires des 27 pays membres (en particulier ceux comme l'Allemagne et la Belgique à l'origine de la CEE) au point d'avoir barré la route en 2009 à la candidature de Tony Blair à la nouvelle présidence permanente du Conseil de l'Union européenne résultant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ?

Les racines de l'euroscpticisme britannique

Les enquêtes régulières de l'Eurobaromètre³, menées sous l'égide de la Commission européenne, montrent que les Britanniques expriment au sein des 27 un niveau de scepticisme élevé. Dans l'Eurobaromètre publié en 2009, à la question « l'adhésion à l'Union européenne est-elle une bonne chose pour votre pays ? », 56 % des Européens répondent « oui ». Les Britanniques ne sont cependant que 34 % à le faire, ce qui représente le taux le plus bas parmi les 27 membres de l'Union. L'enthousiasme n'est

2. Stephen GEORGE, *An awkward partner: Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

3. Il s'agit de sondages sur la construction européenne menés régulièrement par la Commission européenne dans tous les États membres de l'Union. L'intérêt de cet outil consiste à poser des questions similaires permettant de comparer l'évolution des opinions publiques nationales sur plusieurs années. Toutefois, la formulation de certaines questions par la Commission est parfois critiquable du point de vue des sciences sociales.

également pas de mise lorsque l'on pose aux Britanniques la question de la confiance qu'ils portent aux institutions européennes. Alors que 48 % des Européens font confiance au Parlement européen, seuls 22 % des Britanniques s'expriment dans ce sens. Alors que 44 % des Européens considèrent que la Commission européenne fait un travail positif pour la construction européenne, seuls 22 % des Britanniques partagent cette opinion⁴.

Quelles sont les racines de cet euroscepticisme britannique, sachant que ce terme générique, certes utilisé dans les analyses de science politique, est assez peu satisfaisant dans la mesure où il sert à décrire des formes d'opposition à la construction européenne très différentes d'un contexte national à un autre ?

Les raisons qui permettent d'expliquer le rapport distant des Britanniques à la construction européenne sont essentiellement au nombre de quatre.

La première raison, certes classique, est liée tout simplement à la géographie. Le peuple britannique vit dans une île et a toujours été inspiré par les océans, ou encore par ce que de Gaulle appelait « le grand large ». Les Britanniques se représentent l'Europe à partir d'un positionnement dans l'espace différent de celui de la plupart de leurs partenaires continentaux. Le langage populaire continue d'ailleurs d'utiliser le terme « Europe » pour désigner le franchissement de la Manche vers le continent. Ce « *We go to Europe* » n'a rien de banal. Il témoigne d'une différenciation qui demeure dans l'imaginaire des Britanniques.

La seconde raison, largement liée à la première, est historique. L'aventure coloniale britannique, les investissements à l'étranger, les flux d'émigration comme d'immigration, ont été très largement orientés vers les autres continents : Asie, Afrique, Amérique du sud. On pourrait objecter que la France ou le Portugal ont également été impliqués très fortement dans l'aventure coloniale du XIX^e siècle. Toutefois, ces deux pays ont plutôt construit l'essentiel de leur empire respectif à leur périphérie immédiate, c'est-à-dire en Afrique. En 2009, le rapport au monde global continue à être dominant en Grande-Bretagne. Londres reste une des villes d'Europe les plus cosmopolites avec 30 % de population étrangère. Bien que l'essentiel du commerce britannique ait été réorienté depuis 1973 vers le continent européen, une bonne partie des élites, comme de la société britannique dans son ensemble, continue à penser que leur pays

4. *Eurobaromètre*, n° 71, septembre 2009, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_fr.htm>.

prospère d'autant plus qu'il est ouvert sur le commerce et les investissements du monde et non de la seule Europe. Cette préférence mondiale en matière économique — qui encore une fois ne traduit plus la réalité des flux commerciaux — nourrit l'euroscpticisme. Il s'agit de l'idée que l'Europe serait un espace trop étroit pour la Grande-Bretagne.

Le rôle de la Grande-Bretagne pendant la seconde guerre mondiale est un autre élément issu de l'histoire qui a une influence sur l'euroscpticisme. La culture populaire britannique valorise sans cesse le fait que le pays n'a jamais été conquis par Adolf Hitler, alors que les pays d'Europe continentale ont été soit complices du nazisme, soit occupés, soit neutres. En 2009, le nombre de documentaires sur les chaînes de télévision britannique insistant sur l'attitude glorieuse des Britanniques pendant la seconde guerre mondiale reste impressionnant. En conséquence, alors que les peuples continentaux ont soutenu la construction européenne comme moyen de surmonter les affres du national-socialisme, les Britanniques n'ont jamais partagé ce sentiment. Dans les années 1980, le Premier ministre conservateur, Margaret Thatcher, née en 1925, aimait rappeler que la plupart des maux qu'avait connus la Grande-Bretagne étaient venus de l'Europe alors que les Américains s'étaient toujours portés au secours du pays dans les moments difficiles. On comprend que cette représentation britannique de l'histoire, bien ancrée dans l'imaginaire, ne légitime pas vraiment la construction européenne.

Une troisième raison de l'euroscpticisme britannique a trait au rapport qu'entretient le pays avec l'économie. Depuis le milieu des années 1990, l'économie britannique — qui était très en retard par rapport aux économies continentales, vingt ans plus tôt — a connu une période de forte croissance et de faible chômage, en particulier à Londres et dans le Sud de l'Angleterre. Le modèle, initié par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1979 et poursuivi par le gouvernement travailliste de Tony Blair en 1997, repose sur une dérégulation du marché du travail permettant l'embauche, et une forte orientation des activités vers les services et les marchés financiers. Bien entendu, la crise financière de 2008 a entamé la légitimité de ce modèle. Néanmoins, elle n'en a pas remis en cause les fondements. De nombreux Britanniques continuent de penser que la crise financière est conjoncturelle, que la force de l'économie britannique reste bien meilleure qu'à la fin des années 1970 et que la dérégulation a permis de conduire des réformes structurelles que les vieux États providence d'Europe continentale n'ont pas été capables de mener à bien. Les vertus du libéralisme économique sont une croyance beaucoup plus ancrée dans le sens commun des Britanniques que dans celui des Européens

continentaux et les amènent à se méfier, malgré la crise, du cadre réglementaire qu'offre l'Europe⁵. Il y a là un point de comparaison intéressant avec la France, où l'euro-scepticisme est nourri, tout à l'inverse, par la perception d'une Union européenne qui ne régule pas assez l'économie. Une bonne partie de la critique euro-sceptique qui s'est exprimée lors du référendum de mai 2005 sur le traité constitutionnel européen portait sur ce thème⁶.

Une quatrième raison à l'euro-scepticisme britannique est liée à la structure de son paysage médiatique. La Grande-Bretagne est un pays de grand contraste en matière de presse. Les chaînes publiques de télévision et de radio de la British Broadcasting Corporation (BBC), mais aussi des journaux comme *The Financial Times* ou *The Economist*, sont considérés parmi les plus sérieux et les plus scrupuleux du monde. Dans aucun autre État de l'Union européenne, il n'existe, à l'inverse, une presse populaire aussi sensationnaliste et racoleuse. Sur les 30 millions de Britanniques qui parcourent chaque jour un quotidien, trois quarts lisent des tabloïds comme *The Sun* ou *The Daily Mail*. Or l'une des cibles privilégiées de ces journaux sont l'Union européenne et les grands pays d'Europe continentale (Allemagne et France), régulièrement présentés comme attentatoires à l'histoire et à l'identité de la nation anglaise (on utilise ici à dessein « anglais » plutôt que « britannique »). La forte concurrence existant entre ces journaux contrôlés par de grands groupes de presse (le plus connu étant celui de l'homme d'affaires australo-américain Rupert Murdoch) encourage des premières de couverture agressives et provocatrices contre l'Europe. La « méchante » Commission de Bruxelles qui gaspille l'argent du contribuable, les « fourberies » des Allemands et des Français, qui font subventionner leur agriculture par les Britanniques grâce à la politique agricole commune, constituent des thèmes de critiques privilégiés. Elles produisent à coup sûr des effets sur le lecteur ordinaire. L'analyste Charles Grant a mené une étude sur les articles que les journalistes de la presse populaire britannique ont publié sur l'Europe. En 2004, époque où l'on parlait encore d'un traité constitutionnel européen, il a ainsi relevé un article du *Daily Mail* dans lequel le journaliste disait que la nomination d'un ministre européen des affaires étrangères allait nécessairement conduire la Grande-Bretagne à céder son siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. En 2007, un des principaux journalistes du *Sunday Express* déclarait que la constitution

5. Voir l'article de Jack HAYWARD, dans Bruno JOBERT (dir.), *Le Tournant néolibéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

6. Voir Christian LEQUESNE, *La France dans la nouvelle Europe : assumer le changer d'échelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

d'une force européenne de gendarmerie par cinq États de l'Union (sans la Grande-Bretagne) allait conduire à des patrouilles de cette nouvelle force de police dans les rues de Londres⁷. La force des tabloïds, échappant à toute sanction en cas de présentation tronquée des faits, a un effet sur ce que les hommes politiques britanniques déclarent et font. Dans aucun autre pays européen, la presse ne contraint autant les membres du gouvernement sur la manière dont ils doivent présenter leurs positions dans les négociations européennes. Si l'on analyse les raisons qui ont conduit Tony Blair à ne pas organiser, en 1997, de référendum sur l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'euro, il y a certainement le décalage entre le cycle économique de l'époque et celui de la plupart des pays de la zone euro. Mais une autre raison est aussi le fait que Tony Blair savait qu'une telle décision serait fortement attaquée par les tabloïds et porterait atteinte à la légitimité de son gouvernement nouvellement arrivé aux affaires. Il n'a pas osé assumer de telles conséquences.

Euroscpticisme ne veut pas dire que l'on n'est pas européen

Au-delà de l'euroscpticisme qui s'exprime à l'égard de l'Union européenne, la société britannique est paradoxalement profondément européenne dans ses valeurs et ses choix.

Si l'on prend la question de l'économie, une erreur récurrente en France (à droite et encore plus à gauche) consiste souvent à croire que l'économie britannique est, dans ses fondements, plus proche de celle des États-Unis d'Amérique que des autres pays de l'Union européenne. Dans l'imaginaire politique français, une représentation de l'économie britannique consiste à y voir un pays doté d'une faible fiscalité et d'un État providence fonctionnant *a minima*. Rien n'est plus faux. Si les Britanniques remettent moins en cause le principe même de l'économie de marché que les Français, ils vivent, comme la plupart des Européens, dans un État ayant un niveau élevé de fiscalité et de dépenses sociales. En 2008, les dépenses sociales de l'État britannique représentaient 45 % du PNB. La moyenne de l'Union européenne était de 46 %, et de 37 % aux États-Unis. La République fédérale d'Allemagne, perçue comme l'économie sociale de marché par excellence, dépensait en 2007 une part légèrement moins importante de son PNB en politiques publiques que la Grande-Bretagne. Le taux de syndicalisation des Britanniques est supérieur à celui des Européens, en particulier des Français. Depuis l'arrivée

7. Charles GRANT, « Exclusive! The British Press is different »: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_fr.htm>.

des travaillistes au pouvoir, en 1997, la Grande-Bretagne a doublé ses dépenses d'éducation et de santé (tout en maintenant sa médecine d'État organisée dans le Service national de santé, le NHS⁸). Les écarts de richesse entre les individus sont certes forts en Grande-Bretagne, mais ils le sont moins qu'en Italie. Il est vrai aussi que la Grande-Bretagne a demandé, comme la Pologne et la République tchèque, à être exemptée de l'application de la Charte sur les droits fondamentaux prévue par le traité de Lisbonne sous la pression de son patronat. La Confédération of British Industry (CBI) craignait en effet que cette Charte ne redonne trop de poids au droit de grève et ramène aux souvenirs des grandes grèves des années 1970. Mais les aspirations de la société britannique à bénéficier d'un État providence sont par ailleurs conformes aux attentes des Européens continentaux.

Les valeurs que défendent les citoyens britanniques sont également beaucoup plus proches de celles des autres Européens que des Américains. La société britannique est ainsi très sécularisée. Seuls 20% de la population déclare aller régulièrement à l'église, alors que la moitié des Américains fréquentent régulièrement un office religieux. Les enquêtes annuelles du *German Marshall Fund* montrent que les Britanniques ont été, en 2003, aussi hostiles que les autres continentaux à l'intervention militaire en Irak. En 2007, une majorité de Britanniques trouvait choquantes les conditions de détention que l'administration Bush réservait aux activistes islamistes détenus au camp de Guantanamo⁹. En 2009, une majorité de Britanniques — à la différence des Américains — était opposée au fait que les troupes de leur pays demeurent en Afghanistan. « Le retour des Boys » (qui sont tous des militaires professionnels) est un objet de débat récurrent à la télévision et dans la presse.

La relation conflictuelle qu'entretiennent les Britanniques avec la construction européenne ne signifie donc pas qu'ils ont des valeurs et des attentes sociales très décalées par rapport à celles des autres sociétés européennes. La méfiance à l'égard de la construction européenne doit tout au contraire être dissociée de ce qui serait une distance des sociétés européennes, et c'est précisément ce point paradoxal qui est intéressant.

L'euroscpticisme britannique est à rechercher dans la structure des élites, des partis politiques, de la presse plus que dans la société elle-même.

8. Voir Florence FAUCHER KING, Patrick LE GALÈS, *Les Années Blair, 1997-2007 : le bilan des réformes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

9. GERMAN MARSHALL FUND, *Transatlantic Trends 2009*, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_fr.htm>.

La victoire très probable des conservateurs aux élections de 2010 risque d'augmenter l'eurosepticisme. À la différence de la plupart des travaillistes et, plus encore des libéraux-démocrates, une grande partie des conservateurs restent attachés à une défense traditionnelle de la souveraineté nationale, qui se traduit surtout par un rejet des institutions européennes considérées comme attentatoires à la légitimité démocratique des institutions de Westminster. Le leader du Parti conservateur, David Cameron, qui pourrait devenir Premier ministre en 2010, n'est pas un euroseptique idéologique qui s'inscrirait dans la tradition thatcherienne. Vis-à-vis des députés ordinaires de son parti à la Chambre des communes (ceux que l'on appelle en anglais les « *backbenchers* »), David Cameron ne peut toutefois pas exprimer de positions ouvertement favorables à la construction européenne. Une des questions qui se poserait à lui, une fois installé au 10 Downing Street, serait de savoir s'il faut inverser la ligne euroseptique du parti dans le cadre d'une modernisation plus globale, un peu comme Tony Blair s'était lancé dans une refonte de son parti vers ce qui donna le New Labour (« Nouveau parti travailliste »). David Cameron pourrait avoir le soutien d'une partie de la classe économique, traditionnellement proche du Parti conservateur, qui sait parfaitement que les gains retirés par la Grande-Bretagne du grand marché européen ont été considérables depuis 1973 et, qu'en période de crise, l'Europe représente un cadre protecteur qu'il ne faut nullement négliger.