

Royaume-Uni/Union européenne : des négociations à 28, pas à 27 contre un

Vivien Pertusot

David Cameron a enfin dévoilé ses demandes¹. Bien qu'elles ne reflètent que des éléments déjà connus dans le débat sur le référendum britannique, la publication de cette liste est importante : le Premier ministre britannique sera évalué en fonction des demandes qu'il a formulées. Cela va générer des attentes. Surtout, cela crée une grille d'évaluation. Toutefois, la clarification des demandes du Royaume-Uni ne va pas pour autant faciliter les négociations, car ces demandes ne sont, pour la plupart, pas strictement britanniques, mais touchent l'ensemble des États-membres.

Depuis plusieurs mois, les partenaires européens du Royaume-Uni insistent pour que David Cameron clarifie ses demandes. Les nombreuses visites effectuées par les ministres britanniques, notamment le chancelier de l'Échiquier, George Osborne et le ministre pour l'Europe David Lidington, ainsi que celles de David Cameron, ne donnaient souvent lieu qu'à des discussions de principe. Et sur le principe, tout le monde concède volontiers qu'il est important de « réformer l'Union européenne ».

Ces annonces : une concession du gouvernement

Les éléments de renégociation avaient émergé depuis plusieurs mois dans le débat, mais ils ne formaient pas une position claire et explicite du gouvernement. David Cameron avait ses raisons pour ne pas vouloir mettre ses demandes sur papier. On ne révèle pas ses cartes en pleine négociation. Bien que cette attitude soit classique, elle suscitait l'irritation des partenaires européens. En outre, le gouvernement craignait qu'une publication de cette liste ne devienne le bréviaire des eurosceptiques, qui l'utiliseraient à foison

Vivien Pertusot
responsable du bureau
de l'Ifri à Bruxelles.

Novembre 2015

*Les opinions exprimées dans
ce texte n'engagent que leur
auteur.*

ISBN : : 978-2-36567-479-9
© Tous droits réservés, Paris,
Ifri

ifri

¹ David Cameron, « Letter to President of the European Council Donald Tusk », 10 novembre 2015, disponible sur : <<http://www.gov.uk/>>.

pour scruter ses succès et ses échecs.

La publication de cette liste est donc une concession. Tactiquement, elle dessert les intérêts du gouvernement. En effet, il avait engagé des négociations techniques depuis début septembre avec les institutions européennes, qui devaient se conduire dans la plus grande confidentialité. À l'issue de ces négociations devait commencer, à partir du Conseil européen de décembre, le processus de dialogue politique entre États-membres. Cet échéancier se trouve donc bousculé². Les optimistes, comme David Lidington, estiment que cela pourrait accélérer les négociations du fait que les demandes sont connues et qu'un accord à 28 pourrait ainsi être trouvé dès le Conseil de décembre³ – hautement improbable surtout vu le calendrier européen ultra chargé.

Axes de renégociation	Principaux éléments
Gouvernance économique	<ul style="list-style-type: none">- Reconnaître que l'UE est une Union à plusieurs monnaies- Garantir l'intégrité du marché intérieur- Garantir la non-discrimination entre les membres de la zone euro et les non-membres
Compétitivité	<ul style="list-style-type: none">- Poursuivre l'achèvement du marché intérieur (notamment concernant le numérique et les marchés des capitaux)- Aller plus loin dans la réduction de la réglementation européenne- Signer plus d'accords de libre échange
Souveraineté	<ul style="list-style-type: none">- Une exemption d'une "union sans cesse plus étroite"- Un "carton rouge" pour les parlements nationaux sur les propositions législatives européennes
Immigration	<ul style="list-style-type: none">- Un régime plus strict de liberté de circulation des travailleurs pour les futurs pays entrants- Instaurer une période de quatre ans pendant laquelle un employé, ressortissant européen, ne pourrait pas bénéficier des prestations sociales- Interdire l'envoi des aides à l'enfant, lorsqu'il réside à l'étranger

Tableau 1 Demandes britanniques

² Le président du Conseil européen Donald Tusk a annoncé sur Twitter qu'il engagerait des négociations bilatérales et avec le Parlement européen, étapes initialement non prévues, disponible sur : <<http://twitter.com/>>.

³ Philippe Bernard et Cécile Ducourtieux, « David Cameron et l'UE face à face sur le Brexit », *Le Monde*, 10 novembre 2015, disponible sur : <<http://www.lemonde.fr/>>.

Quatre grands axes

David Cameron a résumé ses demandes en quatre grands axes : la gouvernance économique, la compétitivité, la souveraineté et l'immigration. Le niveau de détail varie en fonction des axes, mais dans tous les cas, les modalités de réforme sont relativement floues. Le seul point sur lequel le Premier ministre est totalement explicite est que ses demandes doivent amener à des réformes juridiquement contraignantes et irréversibles. Autrement dit, l'objectif *in fine* est que ces réformes soient inscrites dans les traités, bien que le gouvernement britannique ne parle plus qu'à demi-mot d'un changement de traité dans l'immédiat. Ainsi faudrait-il trouver d'autres mécanismes juridiques, tels que la signature de traités intergouvernementaux ou la rédaction de protocole, qui seraient enregistrés auprès du secrétariat de l'ONU, en vertu de l'article 102 de la charte des Nations Unies, leur conférant ainsi une valeur juridique reconnue.

Gouvernance économique : considérations de long terme

Le premier axe concerne la gouvernance économique. L'articulation principale repose sur une garantie qu'il ne doit pas y avoir de discrimination entre les membres de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie. La principale crainte des Britanniques est qu'une zone euro renforcée pourrait à terme voter systématiquement en bloc. C'est une problématique particulièrement sensible pour la *City*. Les décisions liées au marché intérieur, ainsi qu'aux agences européennes de supervision, qui touchent à la réglementation des marchés financiers, sont en effet prises à la majorité qualifiée. En vertu d'un nouveau calcul de vote au Conseil de l'UE, les membres de la zone euro peuvent obtenir cette majorité qualifiée dès lors qu'ils votent à 19.

Cet objectif, aux allures techniques, est hautement politique. Il existe déjà un certain nombre de principes et mécanismes garantissant au Royaume-Uni qu'il pourra combattre cette tendance. Le gouvernement semble souhaiter la mise en œuvre de mécanismes précédant la prise de décision, plutôt que de devoir recourir à des outils *a posteriori*. Si cette demande peut sembler légitime, tous les mécanismes envisageables pourraient avoir une conséquence claire : empêcher le renforcement de la zone euro, ce que le gouvernement britannique affirme pourtant vouloir. Par ailleurs, parmi les neuf pays possédant encore leur monnaie nationale, sept ont pris l'engagement juridique de rejoindre la zone euro. Seuls le Danemark, dont la monnaie est cependant liée à l'euro par le mécanisme MCE II, et le Royaume-Uni ont un *opt-out*. Bien qu'il soit difficile d'établir un échéancier clair, à terme, 27 des 29 États-membres seront membres de la zone euro. Instaurer des instruments juridiques en faveur du Royaume-Uni pourrait fortement ressembler à une forme de veto.

Compétitivité : l'axe le plus consensuel

Le second axe est probablement le moins controversé. Les Britanniques estiment que la réglementation européenne est trop contraignante et que l'Union est trop ambivalente sur le commerce international. Le Royaume-Uni considère que la réglementation européenne est trop envahissante, détaillée et s'occupe de sujets inutiles – pensons à la forme des concombres, à l'environnement sanitaire des salons de coiffure... Il s'avère que les Britanniques sont de relativement bons élèves dans la

mise en œuvre des directives et règlements européens en comparaison de leurs grands voisins continentaux⁴. Cela conduit les entreprises britanniques à devoir respecter des normes sanitaires et de sécurité, qui paraissent souvent plus importantes que dans d'autres États-membres. À cela vient s'ajouter le « *gold-plating* », une pratique qui consiste à rajouter des éléments de réglementation lors de la mise en œuvre de la législation européenne au niveau national. Néanmoins, ces dernières années, la pression est montée afin d'encourager la Commission à réviser certains textes existants. Le processus du *REFIT*, principalement bureaucratique, a été doublé d'un appui politique avec la nomination, l'an dernier, de Frans Timmermans – promoteur d'une réglementation européenne assouplie lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères néerlandais⁵ – au poste de Premier vice-président de la Commission en charge notamment du « mieux légiférer ».

L'autre point sur la compétitivité concerne la signature de traités de libre-échange. À l'instar du « mieux légiférer », c'est également un aspect important de la nouvelle Commission. Le précédent collège avait déjà ouvert les négociations avec les États-Unis et le Canada en vue de deux partenariats ambitieux. En octobre, Cecilia Malmström, commissaire en charge du Commerce, a annoncé que la Commission allait ouvrir des négociations avec une série de pays, dont l'Australie et l'Indonésie⁶. Ce qui va dans le sens des Britanniques.

La souveraineté : non à une « union sans cesse plus étroite »

Le troisième point concerne la souveraineté. Deux aspects sont importants. David Cameron souhaite une dérogation permanente à la clause d'une « union sans cesse plus étroite ». Il souhaite également conférer des pouvoirs supplémentaires aux parlements nationaux, perçus comme le cœur de la légitimité démocratique par les peuples européens. Sur le premier point, c'est une marotte britannique. Bien que l'article du traité parle d'une « union toujours plus étroite des peuples » et non des politiques, la formulation, dans sa version tronquée, fait partie des cibles des eurosceptiques depuis longtemps. Ils voient là l'incarnation de l'Union comme projet supranational voué à dissoudre les nations européennes. Ce débat peut sembler quelque peu étrange en France, mais il est extrêmement porteur outre-Manche.

Le second aspect concerne le renforcement du rôle des parlements nationaux dans le processus de décision européen. Longtemps considérés comme les perdants de l'intégration, les parlements nationaux ont acquis des pouvoirs formels avec le traité de Lisbonne leur permettant de contester des propositions législatives lorsque celles-ci contreviennent, selon eux, au principe de subsidiarité. Toutefois, les Britanniques considèrent que les mécanismes en place ne sont pas suffisants. Ils ne permettent pas aux parlementaires nationaux de rejeter une proposition législative, mais simplement d'exhorter la Commission à se justifier – elle peut ensuite décider de poursuivre le

⁴ Commission européenne, « Monitoring the application of Union law: 2014 Annual Report », 9 juillet 2015, disponible sur : <<http://ec.europa.eu/>>.

⁵ Frans Timmermans, « Monnet's Europe needs reform to fit the 21st century », *Financial Times*, 14 novembre 2013, disponible sur : <<http://www.ft.com/>>.

⁶ Commission européenne, « Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », 14 octobre 2015, disponible sur : <<http://trade.ec.europa.eu/>>.

processus, d'amender ou de supprimer la proposition. L'objectif britannique est donc d'instaurer un « carton rouge », qui permettrait à un groupe de parlements nationaux d'enterrer purement et simplement une proposition législative. L'appétence européenne sur ce point semble assez limitée pour un certain nombre de raisons, à commencer par le fait qu'il serait pertinent dans un premier temps d'optimiser les mécanismes existants et la capacité des parlements nationaux à y recourir⁷.

Immigration : sujet sensible et ultra médiatique

Le dernier point est le plus médiatique, car le plus sensible : l'accès aux prestations sociales pour les citoyens européens. Si l'Europe n'est pas perçue comme une priorité par beaucoup de Britanniques – malgré les innombrables débats – l'immigration, en revanche, l'est. Dans son manifeste de campagne pour les élections générales de mai dernier, le parti conservateur a promis de renforcer le contrôle des flux d'immigrés de l'UE et hors UE. Si sa marge de manœuvre est beaucoup plus large sur les ressortissants hors UE, elle se réduit sur les Européens⁸.

Le gouvernement britannique établit un lien intrinsèque entre prestations sociales et immigration, estimant que son système national, unique en Europe, est particulièrement attirant : schématiquement, un immigré peut bénéficier de diverses prestations sociales dès son arrivée sur le territoire. L'objectif est donc de dissuader l'immigration d'une part en réduisant l'accès aux aides sociales (prestations de santé, soutien au logement...) pour les nouveaux arrivants chômeurs. Deux arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne ont facilité la légalité de ces décisions⁹. Mais, le gouvernement veut aller plus loin en imposant une période de quatre ans pendant laquelle un ressortissant européen, qui a un emploi, devrait cotiser, mais ne pourrait bénéficier des aides sociales. Cette démarche apparaît sensible, car elle outrepasserait l'obligation de non-discrimination entre citoyens européens inscrite dans les traités.

Les quatre grands axes de réforme du gouvernement britannique posent des questions qui vont au-delà de « demandes britanniques ». Ils affectent le fonctionnement de l'Union à 28 et vont donc conduire à d'intenses débats. En d'autres termes, ce ne sera pas une négociation à 27 contre un. Les 27 devront s'interroger sur les concessions qu'ils sont prêts à faire pour contenter le Royaume-Uni et sur les réformes qu'ils sont prêts à engager à la demande parfois exclusive de Londres, notamment sur la non-discrimination entre zone euro/hors zone euro et l'accès restreint aux prestations sociales pour les travailleurs européens. D'un autre côté, ils devront jauger l'impact réel que ces éventuelles concessions pourraient avoir auprès de l'électorat britannique, d'autant plus que les référendums ne se jouent pas que sur la question posée (popularité du gouvernement, situation socio-économique...), et si ces réformes sont dans l'intérêt de l'Union peu importe le choix des Britanniques lors du référendum. Les concessions d'un jour peuvent être les contraintes du lendemain.

⁷ Vivien Pertusot, « EU Reform: Mapping out a state of flux », *Note de l'Ifri*, octobre 2015, disponible sur : <<http://www.ifri.org/>>.

⁸ Parti conservateur, « Tory Manifesto », mai 2015, disponible sur : <<https://www.conservatives.com/>>.

⁹ Ce sont les arrêts rendus dans les affaires dites « Dano », disponible sur : <<http://curia.europa.eu/>>, et « Alimanovic », disponible sur : <<http://curia.europa.eu/>>.