

Embargo jusqu'au prononcé

Conference : “What next for Britain and Europe”

Global Vision and The Daily Telegraph

Speech by Valéry Giscard d'Estaing

“Britain and the EU: a special status ?”

LONDON

8 September 2008

SEUL LE TEXTE PRONONCE FAIT FOI

Mesdames, Messieurs,
(remerciements pour l'invitation)

Je m'exprimerai devant vous avec la plus extrême prudence, la prudence nécessaire à tout Français qui doit s'exprimer sur un sujet touchant la Grande-Bretagne, et une prudence d'autant plus grande que je suis classé ici comme un Français pro-européen, ce qui est exact.

La relation entre l'Europe et la Grande-Bretagne est, depuis l'origine, complexe et ambiguë. La Grande-Bretagne annonce à la fois qu'elle veut se situer « au cœur de l'Europe », mais tente de s'opposer à tout nouveau progrès de l'intégration européenne. Cette relation peut-elle être clarifiée, et ceci à l'avantage mutuel des deux parties, où est-elle condamnée à rester « conflictuelle » ? C'est sur ce point que je m'efforcerai d'apporter ma contribution.

Quelles que soient les réputations, je suis sans doute un des hommes politiques français qui comprend et respecte le plus la Grande-Bretagne. Mon grand-père maternel a été éduqué à Oxford, et a publié la correspondance de la Reine Victoria. Et ma mère nous faisait écouter tous les soirs, pendant la longue nuit de l'Occupation, les bulletins des nouvelles diffusées par la BBC. Je suis conscient du fait que depuis le X^e siècle nos deux pays, l'Angleterre et la France, sont ceux qui ont affirmé avec le plus de force et d'éclat leur identité politique en Europe, et que, pendant trois siècles, nos histoires ont été étroitement mêlées.

C'est donc avec une grande ouverture d'esprit, et avec, je l'espère, peu de préjugés, que je traiterai le sujet qui m'est proposé.

*

* *

Le problème de la situation politique de la Grande-Bretagne en Europe, se décompose en deux questions :

- quelle est la place que la Grande-Bretagne souhaite occuper dans l'Union européenne ?
- quel est le niveau d'intégration européenne acceptable pour la Grande-Bretagne ?

*

* *

Depuis l'origine de la construction européenne, la Grande-Bretagne a envoyé des signaux contradictoires sur la place qu'elle voulait occuper en Europe.

Elle a commencé par un double refus.

Le premier est conceptuel. Il a été exprimé par Sir Winston Churchill dans le célèbre discours qu'il a prononcé à Zürich, et qui a été considéré comme la formulation de la politique pro-européenne britannique : la Grande-Bretagne est favorable à une union du continent européen, disait-il, réalisée autour de la réconciliation franco-allemande. Elle lui apportera son appui, comme les Etats-Unis d'Amérique, tout en restant à l'extérieur.

Le second est diplomatique. C'est le refus de participer à la négociation et à la signature du Traité de Rome, établissant la Communauté économique européenne, auxquelles la Grande-Bretagne avait été invitée. Ce traité a été adopté par les six Pays, qui restent encore aujourd'hui les « pays fondateurs ».

Parallèlement le Royaume-Uni développait une institution reflétant son propre concept de l'Union européenne : l'Association européenne de libre échange, regroupant un certain nombre de pays

acceptant de démanteler leurs protections douanières, sans aucun complément de coopération politique.

Depuis les années 1960, jusqu'en 1990, la politique européenne de la Grande-Bretagne a connu plusieurs variations de sens contraires : une candidature à l'entrée dans la Communauté européenne, d'abord écartée par le Général de Gaulle, puis acceptée par le Président Pompidou ; la nomination d'une personnalité britannique, Sir Roy Jenkins, à la présidence de la Commission européenne, et, à l'inverse, le refus britannique d'accepter les clauses monétaires de l'accord instituant le Système monétaire européen de 1978-1979, et la lutte âpre pour obtenir la réduction de la contribution britannique, fort élevée, qui résultait de l'application du traité d'adhésion.

Bref, au cours de cette période, la Grande-Bretagne est devenue un membre à part entière de l'Union européenne, dont elle

supportait de plus en plus difficilement les contraintes, et dont elle n'envisageait pas qu'elle puisse pousser plus loin son intégration.

*

* *

A partir des années 1990, le débat a changé de nature. L'adoption de la monnaie unique européenne, souhaitée par une majorité d'Etats membres, devait s'accompagner, selon les dirigeants allemands, d'une nouvelle avancée de « l'Europe politique », et d'autre part l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, vivement encouragé par la Grande-Bretagne, exigeait une réforme des institutions de l'Union européenne, devenues manifestement inadaptées.

C'est ainsi que s'est engagé le débat, toujours en cours sur la nature et sur le fonctionnement de l'Union. C'est le débat qui fournit

le cadre de votre interrogation d'aujourd'hui sur la place et le statut de la Grande-Bretagne en Europe.

*

* *

Observons d'abord que la Grande-Bretagne a négocié et ratifié tous les traités européens adoptés au cours de cette période, en obtenant parfois la possibilité de recourir à des clauses échappatoires.

C'est le cas d'abord du Traité d'Union, appelé Traité de Maastricht, qui constitue aujourd'hui le fondement juridique de l'Europe politique. Ce Traité, adopté par la Grande-Bretagne, exprime la volonté des Etats européens de « franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne engagé par la création des Communautés européennes », et il reprend dans son

Article 1 que « cette nouvelle étape vise à créer une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».

Ce Traité pose le principe d'une politique étrangère et de sécurité commune, et il ne comporte pas de clause d'exception en faveur de la Grande-Bretagne.

C'est dans la partie du traité qui vise l'adoption de la monnaie commune qu'on trouve la disposition qui permet à la Grande-Bretagne – et à d'autres Etats membres – de rester en situation de « dérogation », et de ne pas mettre en pratique l'usage de l'Euro.

Les deux Traités suivants, d'Amsterdam et de Nice, se sont soldés par des demi-échecs. Ils ont échoué sur la réforme des institutions, mais nous notons qu'ils ont été ratifiés par la Grande-Bretagne.

C'est la réunion de la Convention européenne, en 2002 et 2003, qui a donné sa vraie dimension au débat.

La Grande-Bretagne a été particulièrement active et présente dans les travaux de la Convention, dont le Secrétariat était assuré par le brillant et talentueux Lord Kerr. Le Gouvernement britannique avait tracé des « lignes rouges », dont vous pouvez vérifier qu'aucune n'a été franchie. Le Premier Ministre Tony Blair a signé le texte final à Rome, et a annoncé qu'il proposerait de le faire adopter par referendum.

J'étais moi-même au 10 Downing Street la semaine où Tony Blair a annoncé le referendum. Je l'ai interrogé sur les chances de succès. Il m'a dit qu'il était optimiste, et m'a présenté sa stratégie en trois temps : débat parlementaire, élections générales, puis referendum, qu'il estimait pouvoir gagner tous les trois.

Ce referendum n'a pas eu lieu. Il a été remplacé en Grande-Bretagne par un débat parlementaire qui a permis l'adoption du Traité de Lisbonne, simple réécriture juridique, au demeurant illisible, du projet de Traité constitutionnel, qui en reproduit scrupuleusement les dispositions innovantes, mais qui ajoute, concernant la Grande-Bretagne, une clause d'exception vis-à-vis de l'application de la Charte des droits fondamentaux.

Pendant cette période, la Grande-Bretagne a maintenu son refus d'adhérer à l'accord de Schengen, qui vise à supprimer les contrôles policiers au franchissement des frontières internes des Etats signataires, en reportant ces contrôles à la périphérie.

Ainsi, la situation présente de la Grande-Bretagne est celle d'un Etat qui a participé à toutes les négociations et adopté les textes visant à améliorer le fonctionnement de l'Union européenne, tout en

faisant accepter des clauses qui lui permettent de ne pas appliquer certaines des dispositions de ces traités.

L'importance de ces exceptions - la non adoption de la monnaie commune, la non application de la Charte, la non application de l'accord de Schengen - tendent à élaborer une sorte de « statut spécial » de la Grande-Bretagne vis-à-vis de l'Union européenne.

*

* *

Le recours à ce « statut spécial » - déjà présent dans la vision churchillienne – mérite d'être exploré au moment où les différences d'attitude concernant la poursuite et l'approfondissement de l'intégration européenne, risquent de diviser les Etats membres.

On voit apparaître en effet deux approches différentes sur l'intégration européenne.

Pour une majorité d'Etats membres, représentant une large majorité de la population, l'intégration doit se poursuivre, conformément au Traité d'Union, et l'Union européenne reste encore inachevée. A l'heure de l'émergence des grands ensembles – et les manifestations olympiques de Beijing ont permis à l'opinion d'en prendre la dimension – l'union de l'Europe doit être rendue plus performante et plus lisible. Les décisions qui rentrent dans les compétences effectives de l'Union, devraient pouvoir être prises à la double majorité qualifiée, et échapper ainsi aux délais et aux aléas des vetos des vingt-sept Etats membres. La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune doit continuer de se renforcer, en se détachant peu à peu des impulsions exclusivement nationales. Et le Parlement doit conquérir la légitimité démocratique que son élection lui confère.

Pour ces Etats, l'Union européenne est sur la bonne route, mais son intégration reste à améliorer, et de nouveaux efforts doivent être accomplis à cette fin.

Pour d'autres Etats, dont la Grande-Bretagne, selon ce qu'on peut connaître de l'attitude de ses partis politiques et de son opinion publique, le niveau d'intégration européenne atteint aujourd'hui est suffisant, et ne devrait pas être dépassé. Le sentiment dominant est celui du « trop » plutôt que celui du « pas assez ». L'interventionnisme excessif des Institutions bruxelloises fausse le bon fonctionnement du marché. Et d'autres solidarités essentielles, notamment avec les Etats-Unis d'Amérique, devraient être davantage prises en compte, ainsi que les nouvelles données de la mondialisation économique. Ces Etats ne sont pas demandeurs d'autres « initiatives », et souhaiteraient une approche plus modeste du concept d'Union européenne.

Soyons réalistes : ces deux attitudes, ces deux postures, sont incompatibles, et pourtant elles coexistent à l'heure actuelle au sein de l'Union européenne. Pour éviter que ces tensions s'accroissent et finissent par aboutir à une crise, nous devons nous interroger sur la manière la plus sage d'agir. La réflexion que vous conduisez ici, aujourd'hui, en fournit un bon exemple.

Il me semble que la solution doit être recherchée à partir d'un principe démocratique, élevé au niveau de l'Union européenne. Si la majorité des citoyens européens estiment que le niveau d'intégration, c'est-à-dire d'union, atteint aujourd'hui est suffisant, il n'y a pas lieu de proposer de nouvelles avancées, et les tensions s'apaiseront.

Si, par contre, une majorité de citoyens européens, dont je suis, considérait que notre degré d'union, c'est-à-dire de conscience et d'action, n'est pas encore à la hauteur des enjeux du monde

contemporain, alors faudrait-il envisager de nouveaux progrès, effacer les droits de veto, et donner davantage de corps à la politique étrangère et de sécurité strictement européenne.

Cette différence de vues peut-être gérée à partir d'un antagonisme permanent, les uns cherchant à faire progresser l'intégration par de nouvelles initiatives, les autres s'efforçant de la freiner en compliquant les négociations, en flattant les nationalismes, ou en ouvrant d'habiles manœuvres en direction de nouveaux élargissements, toutes choses dans lesquelles la diplomatie britannique dispose d'un savoir-faire incomparable. Cette approche serait épuisante pour les participants, et décevante pour l'opinion publique, qui ne se verrait présenter que des résultats négatifs.

L'autre méthode consisterait à utiliser les enseignements de l'expérience des dernières décennies : l'intégration européenne peut-être poursuivie, et rester compatible avec la participation de la

Grande-Bretagne, sous réserve que celle-ci puisse être dispensée de participer aux avancées qu'elle juge incompatible avec ses prérogatives nationales. Ces exceptions pourraient être revendiquées par d'autres Etats, comme c'est le cas pour l'Union monétaire. La reconnaissance de l'ensemble de ces exceptions reviendrait à conférer à la Grande-Bretagne un « statut spécial » dont les modalités de fonctionnement devraient être minutieusement mis au point.

Soyons clairs : il ne s'agit pas d'une Europe à deux vitesses, séparant arbitrairement les bons et les mauvais, les forts et les faibles. Cette Europe à deux vitesses, après cinquante ans de vie commune, provoquerait la dislocation acrimonieuse du système. Il s'agit au contraire pour l'Europe déjà unie de poursuivre son intégration, à un rythme réaliste, dans le respect des identités et des compétences des Etats membres. Cette démarche, appuyée sur la légitimité démocratique de la double majorité, serait ouverte à tous,

mais pourrait comporter, à l'image de l'Union monétaire, des « clauses de dérogation ».

Dans le cas de la Grande-Bretagne, en raison de sa situation insulaire, et de son importance financière, ces clauses de dérogation prendraient la forme d'un « statut spécial ».

Beaucoup de notions resteraient à préciser, comme il a fallu le faire pour le Traité d'Union monétaire.

Le souhait d'une dérogation devrait-il être exprimé dès l'ouverture du processus de discussion – ce qui me semble préférable – ou seulement lors de la conclusion des discussions ?

A l'image de l'Article 122 du Traité d'Union consolidé, il y aurait lieu de préciser la situation de l'Etat en dérogation vis-à-vis de la mise en œuvre de la politique : postes occupés dans les institutions

nouvelles, participation aux délibérations du Parlement et du Conseil sur le sujet, exercice du droit de vote, conséquences financières. Et on pourrait convenir des modalités à venir du renoncement aux dérogations.

*

* *

Il me semble que toutes les données historiques sont réunies pour poursuivre l'intégration européenne. L'exigence de dimension se fait de plus en plus contraignante, et d'ailleurs le mouvement est en cours, par une sorte de travail souterrain dans les esprits, et dans les entreprises.

Pour le constater, il suffit de voir la place donnée à l'Europe dans les médias économiques extra-européens.

Il n'est pas moins vrai que les modalités de cette intégration sont ressenties de manières différentes selon l'expérience historique des Etats, et l'organisation sociale de leur population.

C'est sans doute particulièrement le cas de la Grande-Bretagne.

Nous devons nous montrer capables de concilier cette nécessité et cette spécificité.

C'est pourquoi je me permets de suggérer qu'il soit mis fin à l'antagonisme qui plombe nos rapports, et réduit nos capacités d'agir, en décidant de poursuivre le grand mouvement d'Union de l'Europe, au sein de laquelle on s'accorderait à reconnaître un statut spécial à la Grande-Bretagne.

V. Giscard d'Estaing