

# « Brexit » : accord sans illusion entre l'Europe et Londres

Le compromis finalisé de haute lutte entre les dirigeants européens et M. Cameron en vue du maintien du Royaume-Uni met la cohésion de l'UE à rude épreuve

## RÉCIT

BRUXELLES - bureau européen

**D**eal done. » Donald Tusk, le président du Conseil européen, a officialisé sur Twitter, vendredi 19 février vers 22h30, l'accord péniblement négocié entre les Européens pour permettre à David Cameron de défendre, devant les électeurs britanniques, le maintien de leur pays dans l'Union européenne (UE).

Au bout de près de trente heures d'une négociation quasiment continue, le premier ministre britannique a arraché à des partenaires pressés d'en finir ce qu'il qualifie, sur un ton triomphant, de « *statut spécial* » pour le Royaume-Uni. Il lui reste à le défendre désormais devant ses électeurs pour gagner le référendum qu'il a accepté d'organiser, probablement le 23 juin.

Le verbe toujours très efficace, David Cameron s'est félicité, dans une salle de presse comble, vendredi soir, d'avoir obtenu gain de cause sur toutes ses demandes. « *Le Royaume-Uni ne fera jamais partie d'un super Etat de l'Union européenne, le pays n'adoptera jamais l'euro, nous ne participerons pas aux parties de l'Union qui ne fonctionnent pas [Schengen, l'euro]* », a-t-il insisté.

« *Il ne sera plus jamais question d'avoir quelque chose sans contrepartie* », a ajouté le premier ministre conservateur, faisant référence à l'une des principales concessions faites par ses partenaires, le droit pour le pays de limiter sur une durée de quatre ans l'accès des travailleurs

non européens aux prestations sociales britanniques. « *C'est suffisant pour moi afin de faire campagne pour le oui au référendum. L'Union n'est pas parfaite, mais lui tourner le dos n'est pas une solution* », a-t-il conclu.

### « Je n'aime pas Bruxelles »

Les Européens ont donc fait leur part du travail pour éviter un « Brexit » (« British Exit », ou sortie de l'UE). Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a défendu sans enthousiasme le compromis en le qualifiant d'« *honnête* », puisqu'il est censé satisfaire en réalité toutes les sensibilités nationales. « *Pas glamour, mais sans concession sur les va-*

*leurs fondamentales de l'Europe* », a réagi Donald Tusk. Le président de la Commission et celui du Conseil se sont livrés à un petit jeu : M. Cameron avait conclu son intervention en lançant : « *Je n'aime pas Bruxelles, mais j'aime la Grande-Bretagne.* » « *J'aime Bruxelles et la Grande-Bretagne* », a répliqué M. Tusk. « *J'aime Bruxelles plus que d'autres parties de l'Europe* », a ironisé M. Juncker...

Interminable, ce sommet restera, en tout cas, comme un succès pour le leader conservateur britannique. Plus anecdotique, mais tout aussi symptomatique d'une Europe un peu déboussolée, malade de ses dissensions béantes, les participants au « Brexit deal » retiendront cette photo retweetée des centaines de fois et devenue l'événement du jour : on y voit la chancelière allemande, Angela Merkel, surprise en train de s'offrir un cornet de frites, vers 18 heures, sur une place proche du Conseil. Alors que, sur tous les médias, est diffusée l'information que la négociation bat son plein...

En réalité, elle était suspendue parce que François Hollande voulait consacrer deux heures à une émission sur France Inter, pour y parler d'Europe et de politique intérieure. Une bonne partie de ses collègues était, eux, dans leur chambre d'hôtel depuis le matin : ils se sentaient peu concernés et regardaient d'un œil distrait le débat sur le « Brexit »...

### « Piège à migrants »

La dernière ligne droite de l'interminable processus de négociation aura été plus laborieuse et dramatique qu'escompté. Laborieuse : « *Un conseil européen, ce n'est pas parce qu'il dure longtemps qu'il s'y passe grand-chose* », a résumé M. Hollande. Dramatique : la discussion sur le « Brexit » a été rattrapée par ce que beaucoup, à Bruxelles, Berlin ou Vienne, considèrent comme la véritable crise, celle des migrants. Le premier ministre grec, Alexis Tsipras, a menacé de bloquer tout compromis avec les Britanniques s'il n'obtenait pas la garantie que les pays de l'Est et des Balkans ne fermeraient pas leurs frontières, ce qui transformerait son pays en un vaste « piège à migrants ».

Face à un tel risque, la négociation avec M. Cameron a soudain semblé très déca-

lée, voire complètement improbable, aux yeux des hauts fonctionnaires, même les plus chevronnés.

Le volet « migration » de ce sommet, qui devait ne servir que de thème de diversion le temps du dîner de jeudi soir, a finalement mobilisé les esprits durant cinq heures. Ce qui a renvoyé au milieu de la nuit le début des négociations bilatérales consacrées aux demandes du premier ministre britannique.

Dans la foulée, vendredi, M<sup>me</sup> Merkel et M. Hollande se sont employés à rassurer le premier ministre grec, Alexis Tsipras, durant une bonne partie de la journée. Le président français s'est aussi entretenu en tête-à-tête avec le chancelier autrichien Werner Faymann. Ce dernier lui a expliqué qu'il ne reviendrait pas sur la décision de son gouvernement d'instaurer des quotas pour les demandeurs d'asile, afin de limiter le nombre des arrivées quotidiennes, quitte à contrevenir au droit européen. Mais, selon nos informations, le chancelier aurait renoncé à l'organisation, à Vienne la semaine prochaine, d'un sommet pour coordonner la fermeture de la route des Balkans. Finalement, M. Tsipras a préféré baisser la garde et n'a plus évoqué sa menace de blocage lors de la dernière table ronde, vendredi soir.

Entre le début du sommet, jeudi à 17 heures, et sa conclusion, dans la soirée de vendredi, les sherpas et les conseillers juridiques des dirigeants ont, durant des heures, écrit et réécrit, à la virgule et au substantif près, un texte de compromis qui, dans les grandes lignes, n'a, en fait, pas vraiment varié depuis deux semaines.

Londres voulait aussi soigner la « chorégraphie » autour des discussions, tout le monde surjouant un peu en évoquant la difficulté des négociations. Il fallait laisser à M. Cameron la possibilité d'affirmer qu'il s'était battu comme un lion, tandis que les autres membres de l'UE voulaient prouver qu'ils avaient résisté de toutes leurs forces.

Le scénario était bien suivi, les responsables britanniques descendant régulièrement dans l'Atrium, l'immense salle de presse du Conseil, avec ses centaines de journalistes, pour répéter qu'il restait « *beaucoup de travail* » à accomplir. Imités par le premier ministre belge, Charles Michel, qui, de manière très inhabituelle, est

venu deux fois au contact direct des journalistes, pour défendre les « *lignes rouges* » de son pays et répéter, comme tous les autres, en boucle qu'« *il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout* ».

#### Divisions

Les ministres polonais et tchèque insistaient eux aussi, lourdement, face caméra, sur leurs préoccupations concernant les restrictions d'accès aux allocations familiales pour les parents exilés au Royaume-Uni et dont les enfants sont restés au pays. Et s'inquiétaient des conséquences pour leurs ressortissants si les Britanniques mettaient leurs menaces à exécution. « *Jusqu'à 100 000 enfants restés en Pologne seront concernés* », assurait

un responsable polonais.

A l'inverse, les Danois se demandaient s'ils pourraient utiliser le même mécanisme que les Britanniques (allocations familiales réduites en fonction du niveau de vie des pays où résident les enfants des bénéficiaires) pendant que les représentants de l'Est exigeaient que cette disposition ne soit pas étendue à d'autres pays que le Royaume-Uni...

Le bilan pour l'Europe? Même si M. Juncker invite les journalistes « *avec l'élégance qui les caractérise* » à ne pas considérer qu'elle est « *en crise ou incapable de décider* », l'Union semble bien fatiguée par cette négociation au long cours. Elle reste confrontée à une « *polycrise* » qui n'est pas résolue, la migration, avec un

sommet prévu début mars, axé sur la Turquie, puis un autre quinze jours plus tard, qui sera décisif pour l'avenir de l'espace de libre circulation Schengen. Les divisions et le manque de solidarité entre les pays membres n'ont jamais semblé aussi profonds.

La négociation avec M. Cameron a, elle, amplifié le mouvement vers une Europe « *à la carte* ». Alors même que le résultat du référendum britannique reste très incertain: un non éventuel des électeurs britanniques réduirait à néant la négociation des derniers jours mais provoquerait un nouveau séisme pour une Union en plein questionnement. ■

CÉCILE DUCOURTIEUX  
ET JEAN-PIERRE STROOBANTS

## Le Royaume-Uni sanctuarise son « statut spécial » au sein des Vingt-Huit

**LA MENACE DE LA SORTIE** du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) a opéré: David Cameron a quitté Bruxelles, vendredi 19 février au soir, en ayant obtenu l'essentiel de ce qu'il exigeait pour se lancer dans la campagne du référendum en faveur du maintien dans l'Union. M. Cameron a su convaincre ses partenaires, tétanisés par la perspective d'un « *Brexit* », qu'il ne pourrait obtenir un vote favorable s'il ne revenait pas à Londres avec un ensemble de mesures substantielles dans les quatre domaines où il avait formulé des exigences. Ses opposants feront valoir que la mise en œuvre de certaines de ces réformes, en particulier sur les allocations versées aux migrants, suppose un vote du Parlement européen qui n'interviendra qu'après le référendum.

**Protéger la City** David Cameron a obtenu que soit reconnu le statut de la livre sterling. « *Tous les Etats membres n'ont pas l'euro comme monnaie* », admet le Conseil. Le premier ministre a

surtout eu gain de cause sur sa principale demande: un seul pays non membre de la zone euro – en l'occurrence, le Royaume-Uni – pourra, s'il estime qu'une décision concernant l'union monétaire va contre ses intérêts, obliger le Conseil à en débattre. Cette règle nouvelle sera intégrée au Traité européen dès sa prochaine révision (à une date non précisée). M. Cameron a assuré à M. Hollande, réticent, qu'il ne souhaitait pas un droit de veto. Londres ne devrait donc pas pouvoir s'opposer à une intégration plus poussée de la zone euro.

**Réduction des allocations** C'était le chapitre le plus sensible de la négociation, notamment en raison des réticences des pays de l'Est. Londres a obtenu de pouvoir priver de certaines prestations sociales (prime pour l'emploi, allocations logement et familiales) les migrants européens pendant les quatre premières années de leur présence au Royaume-Uni. Londres mais aussi d'autres Etats membres

« *confrontés à une situation exceptionnelle* » pourront actionner ce « *frein d'urgence* » pendant sept ans. En outre, les allocations familiales versées pour les enfants de migrants restés dans leur pays d'origine seront réduites, en fonction du niveau de vie de ce pays. La mesure s'appliquera pour tous les Etats aux nouveaux arrivants et, à partir de 2020, à tous les travailleurs immigrés européens.

**Souveraineté** David Cameron a obtenu que la clause prévoyant la construction d'une « *Union sans cesse plus étroite* » contenue dans le traité de Rome de 1957 ne s'applique pas au Royaume-Uni. Le texte reconnaît que Londres n'est pas engagé dans une intégration plus poussée. M. Cameron a aussi eu gain de cause sur le renforcement du pouvoir de contrôle des Parlements nationaux. Si seize des vingt-huit Parlements des Etats de l'Union (soit 55 % du total de leurs sièges) s'accordent pour contester un projet de législation européenne qu'ils estiment

contraire au principe de subsidiarité, leur démarche déclenchera une « *discussion approfondie* » au Conseil.

**Compétitivité de l'Europe** Il s'agit du chapitre le moins controversé. M. Cameron souhaitait une Europe moins bureaucratique, tournée vers la croissance et le commerce: le texte s'engage à « *prendre des mesures concrètes pour une meilleure régulation* » et à alléger les démarches administratives en particulier pour les PME. C'était déjà le mandat que s'est fixé la Commission européenne en juin 2014.

**Clause d'autodestruction** Si les Britanniques se prononcent en faveur d'une sortie de l'UE, l'arrangement conclu vendredi deviendra caduc. Cela afin de couper l'herbe sous le pied des partisans du « *Brexit* » qui prétendent qu'ils pourront obtenir de meilleures concessions après leur succès au référendum. ■

PHILIPPE BERNARD (À LONDRES)  
ET CHRISTOPHE GARACH (À BRUXELLES)

## LE CONTEXTE

### EXCEPTIONS

David Cameron s'est félicité, vendredi 19 février, d'avoir obtenu un statut spécial pour le Royaume-Uni, qui « *n'est pas tenu de prendre part à une intégration politique plus poussée* » de l'Union européenne (UE). En réalité, Londres bénéficie déjà de très nombreuses exceptions. Le pays est en dehors de la zone euro et de l'espace Schengen, n'a pas ratifié la charte des

droits fondamentaux de l'UE et s'est exclu d'une partie des instruments de coopération en matière de justice et de police. Les Britanniques bénéficient aussi d'un « *rabais* » sur leur contribution au budget de l'Union.

### PAS DE VETO

« *Il ne faut pas donner le sentiment que l'Europe, c'est un self-service où l'on vient prendre ce que l'on veut* », a expliqué François Hollande, qui s'est réjoui que le Royaume-Uni n'ait pas obtenu de droit de veto sur la gestion de la zone euro.

# Campagne risquée pour Cameron

Le premier ministre va devoir affronter les eurosceptiques de son parti

LONDRES - correspondant

**M**ission accomplie. Après un marathon de trente heures à Bruxelles, David Cameron a regagné Londres vendredi 19 février dans la nuit. Lui qui était arrivé au Conseil européen en promettant théâtralement de « se battre pour la Grande-Bretagne » et en menaçant de claquer la porte s'il n'obtenait pas satisfaction, a pu déclarer à juste titre qu'il avait gagné la partie : il a obtenu des concessions non négligeables sur les quatre points qu'il s'était fixés. « Nous serons dans les parties de l'Europe qui fonctionnent pour nous, et non dans celles qui ne nous vont pas », a-t-il résumé avec satisfaction, promettant à la fois l'accès au marché unique et la souveraineté britannique.

Pourtant, aussi ardues qu'aient été les négociations, elles ne constituent qu'une première manche dans l'énorme partie de poker que le premier ministre a engagée en promettant, en 2013, un référendum sur le maintien (« in ») ou la sortie (« out ») de l'Union européenne. Le plus difficile reste à venir : tenir quatre mois de campagne qui vont exacerber les divisions de son propre parti et, surtout, faire gagner le « in » au référendum.

## Le plus difficile reste à venir : tenir quatre mois jusqu'au référendum et faire gagner le « in »

Dès samedi matin, M. Cameron devait réunir son gouvernement, officialiser la date du vote – le 23 juin très probablement – et son propre choix en faveur du « in ». A l'instant même où il l'annoncera, l'obligation de réserve qu'il avait requise de ses ministres sera levée, et chacun abattra ses cartes. L'annonce, vendredi, qu'un poids lourd, le ministre de la justice, Michael Gove, ami proche de David Cameron, ferait lui aussi campagne pour le « out » pourrait donner le courage à d'autres membres du gouvernement d'en faire autant.

### Europhobes électrisés

Sous la pression des eurosceptiques, puissants au sein des tories, M. Cameron a été contraint d'accepter de lever le principe de solidarité gouvernementale pendant la campagne du référendum. Mais la plus mauvaise nouvelle pour M. Cameron pourrait venir

de Boris Johnson, l'eurosceptique maire de Londres jusqu'en mai, qui pourrait lui aussi défier le premier ministre, à qui il rêve de succéder. Pour tenter de retenir ce « souverainiste », M. Cameron devrait lancer dimanche une réforme de la Cour suprême britannique destinée à lui conférer un pouvoir de contrôle sur les lois européennes.

Vendredi soir, à l'heure même où le « deal » était scellé à Bruxelles, un millier d'europhobes électrisés assistaient juste en face du Parlement de Westminster au premier meeting de campagne de Grassroots out (GO), un mouvement qui se veut populaire, multipartite et dirigé contre l'establishment. L'assistance, plutôt âgée, où les conservateurs côtoyaient les électeurs du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), a acclamé Nigel Farage, le chef de cette formation dévolue au « Brexit ». L'accord conclu par M. Cameron « ne vaut pas le papier sur lequel il est écrit, a tonné le patron du UKIP. Il ne traite pas des principales préoccupations du peuple britannique : les 55 millions de livres que coûte chaque jour notre adhésion, et l'incapacité [de l'UE] à contrôler les migrations ».

Le référendum ne va pas seulement diviser les conservateurs au pouvoir. Certes, Jeremy Corbyn, le chef du Labour, a officiellement re-

misé son vieil euroscepticisme pour défendre le vote « in ». Mais il rechigne à apparaître en soutien à M. Cameron, estimant qu'il existe de « grandes » raisons d'adhérer à l'UE, comme l'emploi et la protection des travailleurs et de l'environnement. Réduire les allocations des migrants ne fait que les appauvrir alors qu'il faut élargir leurs droits, plaide-t-il, critiquant aussi les mesures destinées à exclure la City de la supervision européenne. Certains dans son parti estiment qu'il donne des arguments au camp du « out » en brocardant les demandes de M. Cameron et « son show théâtral ». Mezzo voce, ils craignent que sa défense des immigrés n'aide guère le Labour à ramener au bercail ses anciens électeurs passés au UKIP. Ni à faire gagner le « in ».

Sans doute conscient que son référendum est loin d'être gagné, comme en attestent des sondages serrés, David Cameron a annoncé dès vendredi soir qu'il se lançait « de tout [s]on cœur et de toute [s]on âme » dans la campagne. Et d'étreindre immédiatement quelques arguments de campagne : « Je suis convaincu que nous sommes plus forts, plus en sécurité et plus prospères dans une Union européenne réformée. » Sans oublier l'un de ses favoris : j'ai obtenu « le meilleur des deux mondes ». ■

PH. B.