

Brexit : pourquoi l'accord peut capoter

UNION EUROPÉENNE Les concessions arrachées par Cameron lui permettraient-elles de remporter son référendum ?

► **Dernier ballet diplomatique avant un sommet crucial anti-Brexit.**

► **Tout le monde veut « aider Cameron », mais cela suffira-t-il ?**

Après deux réunions en huit jours qui ont réuni à Bruxelles les ambassadeurs et « sherpas » des 28 sur le projet d'accord euro-britannique, les experts ont définitivement passé le relais à l'étape ultime. C'est-à-dire aux chefs d'État ou de gouvernement et à Donald Tusk, le président du Conseil européen. Ce dernier a entamé par une visite vendredi matin au Premier ministre belge Charles Michel un marathon de rencontres. Objectif : obtenir l'accord des 27 au texte qu'il a négocié avec David Cameron et qui doit permettre au premier ministre britannique de convaincre son électorat de voter en faveur du maintien du Royaume-Uni dans l'UE, lors d'un référendum qui se tiendra probablement le 26 juin.

Avec quelles chances de succès ? Personne ne met sa main au feu, car les hypothèses sur le succès espéré restent réelles.

1 Un contexte périlleux pour Cameron.

Le projet de texte sur la table, qui semble le maximum que Londres a pu arracher aux 27 autres partenaires de l'UE, est très loin des promesses électorales de Cameron (arrêt à l'immigration de travailleurs européens, rapatriement de compétences...). D'où l'inquiétude sincère mais paradoxale des dirigeants européens, Donald Tusk en tête, quant à la fragilité politique de Cameron face à son électorat. Mais la compassion des 27 autres dirigeants européens connaît aussi ses limites : « *C'est Cameron lui-même qui s'est mis dans cette position. Il doit maintenant payer les factures de sa victoire* », confiait au *Soir* une source de haut niveau.

2 Le principal obstacle : l'incertitude juridique.

La seule grosse concession obtenue par Cameron consiste dans le « frein de secours », qui permettra au Royaume-Uni de refuser l'accès à des allocations sociales aux travailleurs européens pendant une certaine période – encore à convenir, mais au minimum 4 ans. Mais ce mécanisme devra faire l'objet d'amendements à des législations existantes. Or le Parlement européen (PE) devra adopter ces changements dans une procédure législative. Mais, en dépit de toutes les assurances en ce sens des dirigeants du PE, personne ne peut anticiper ce processus parlementaire. C'est la démocratie... (Ce qui explique pourquoi, contre tous les usages, le président du Parlement européen Martin Schulz parti-

cipera à l'entière des sessions du sommet qui seront consacrées à la négociation britannique...) David Cameron ne peut donc promettre à ses électeurs la livraison assurée de son trophée majeur qu'est la limitation de l'afflux de travailleurs européens.

Autre incertitude : le chapitre de l'accord consacré aux relations entre la zone euro et les États qui n'en sont pas membres (ou pas encore), doit être coulé dans les traités lors de sa prochaine révision. Mais en dépit des assurances du duo Tusk-Cameron selon lesquels ces dispositions ne constitueront pas un droit de veto aux pays hors eurozone sur les

décisions internes à celle-ci, nombre de pays en doutent.

Enfin, la promesse de « bétonner » certaines dispositions de l'accord dans les traités est à double tranchant pour Cameron : si cette insertion doit constituer une garantie pour les Britanniques, comment faire campagne lors du référendum sur le simple engagement d'un changement de traité ultérieur ? « *C'est à double tranchant* », reconnaît une source européenne proche de la négociation.

3 Un « frein de secours » réservé au seul Royaume-Uni ?

La partie de l'accord consacrée à cette exigence centrale de Cameron a été ciselée par les juristes européens de façon à ce qu'elle ne puisse être utilisée que par le Royaume-Uni. Mais légalement, toute législation européenne s'applique bien entendu à l'ensemble de l'UE. Les pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie), qui ont exporté le gros des travailleurs intra-européens installés outre-Manche et sont potentiellement les plus touchés par le « frein de secours », se sont ralliés sans trop de mau-

vaise grâce au projet d'accord. Mais si ces pays devaient percevoir le moindre risque, lors de la négociation, que d'autres États membres voudraient un jour invoquer le précédent britannique pour introduire à leur tour des limitations à la liberté de circulation, ils bloqueront tout net.

4 La redéfinition de « l'union toujours plus étroite ».

C'est l'un des points auxquels traditionnellement la Belgique est la plus sensible : le principe, inscrit dans les traités, selon lequel l'UE constitue une « union toujours plus étroite ». Le Royaume-Uni s'en est déjà exclu, puisqu'il dispose de nombreuses exemptions aux politiques de l'Union, à commencer par l'euro et Schengen. Mais le premier projet de l'accord paraissait diluer encore plus ce principe. Le texte a déjà été revu. La Belgique aimerait encore le faire évoluer sur ce point. Mais personne, en ce compris la Belgique, ne souhaitera trop dramatiser le débat là-dessus, et en rajouter aux difficultés qu'aura Cameron à vendre son texte chez lui... ■

JUREK KUCZKIEWICZ

CARTE BLANCHE

Etienne Davignon

Dire qu'il faut poursuivre l'intégration

Je me réjouis de la réunion qu'ont tenue à Rome les ministres des Affaires étrangères des six Etats fondateurs. Il est évident que la crise provoquée par le drame des réfugiés domine à juste titre l'actualité, et que la négociation avec la Grande-Bretagne connaît ses derniers soubresauts ; tout importantes qu'elles soient, ces questions ne peuvent rejeter au second plan les incertitudes concernant les perspectives de l'Union.

S'il faut sans doute prendre acte de ce qu'aujourd'hui la Grande-Bretagne ne souhaite pas participer à une intégration de caractère politique, cela n'est pas à l'évidence la position d'autres Etats

membres. Mais encore faut-il le dire. Même si, et je ne le souhaite absolument pas, le peuple britannique décide de quitter l'Union et le Royaume-Uni reprend la route solitaire, le Conseil européen aura admis le fait politique qu'une « *Union toujours plus étroite* » n'est plus un objectif nécessairement partagé.

Cela ressemble tout de même à une révision du traité qui ne dit pas son nom.

Il me paraît donc essentiel que, parallèlement à la conclusion du « compromis », qui pourrait consacrer la fin du débat avec le gouvernement de M. Cameron, la Commission, d'autres Etats membres, le Parlement européen, fassent part de leur volonté de poursuivre le processus d'intégration parce qu'ils croient que, dans un monde globalisé et dangereux, la souveraineté partagée est la meilleure et sans doute la seule réponse.

On n'échappera pas au débat sur le futur que les Etats membres veulent pour l'Union, il faut qu'on prenne date aujourd'hui.

trajectoire Dix ans apres, David Cameron est revenu à l'eurosepticisme tiède

LONDRES

DE NOTRE CORRESPONDANT

L'accord entre Londres et ses partenaires sur la réforme de l'Union européenne est en vue. En cas de succès, le référendum sur le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE devrait avoir lieu le 23 juin. Comment le Premier ministre britannique, David Cameron, en est-il arrivé là ?

Il y a dix ans, le même David Cameron, nouveau leader de l'opposition conservatrice déchirée par ses divisions, s'était engagé dans un souci d'unité « à cesser de considérer l'Europe comme responsable de tous les maux ».

Que s'est-il passé en l'espace d'une décennie ? En 2007, le leader de la droite britannique s'engage pour la façade, s'il devient Premier ministre, à organiser un référendum sur le traité de Lisbonne. Mais il a d'autres chats à fouetter et oublie vite cette promesse.

Le référendum n'est du reste pas du tout dans les mœurs de la politique outre-Manche. Signé le 13 décembre 2007 entre les vingt-sept Etats membres, le traité de Lisbonne généralisant la majorité qualifiée, et instaurant la charte des droits fondamentaux ou la jurisprudence de

la Cour de Justice, est ratifié par le nouveau chef du gouvernement travailliste, Gordon Brown, en 2008.

Aux élections de mai 2010, les Tories ratent la majorité absolue à la surprise générale. David Cameron devient Premier ministre dans une coalition avec les libéraux-démocrates de Nick Clegg. Sous la pression de cet allié centriste très pro-européen, le programme de la législature passe sous silence la promesse d'un référendum. Mais hostiles à cette cohabitation, les euroseptiques très influents au sein du nouveau groupe parlementaire conserva-

teur ne cessent de tailler des croupières à David Cameron. Les rebelles lui infligent camouflet sur camouflet. Par ailleurs, surfant sur l'hostilité du pays profond à l'afflux d'immigrants des ex-pays de l'Est, le UKIP, parti populiste, xénophobe et virulemment anti-européen, progresse électoralement au détriment des Tories.

Pour David Cameron, il y a urgence. En vue d'éviter une guerre civile dans son parti, en janvier 2013, au cours d'un discours-clé, l'hôte du 10, Downing Street annonce la tenue d'une consultation au plus tard en 2017. A ses

yeux, ce référendum doit permettre de mettre fin aux tiraillements sur l'Europe au sein de sa majorité. Ces désunions sur l'aventure communautaire ont fait tomber ses deux prédécesseurs conservateurs, Margaret Thatcher et John Major. Son credo : les intérêts économiques et

sécuritaires du Royaume-Uni seront mieux servis à l'intérieur d'une Europe « réformée ». David Cameron est persuadé qu'une victoire ne sera qu'une simple formalité. Mais le Royaume-Uni entre-temps a viré à l'eurosepticisme.

Les exigences abandonnées

Dans cette entreprise, il peut compter sur un ami proche, le chancelier de l'Echiquier, Georges Osborne. C'est ce modéré qui persuade Cameron de ne pas poser des conditions de négociations inacceptables, non seulement pour ses partenaires libéraux-démocrates mais aussi pour les autres Européens. C'est pourquoi Londres abandonne deux exigences clés : le « rapatriement » des législations sociales et sur l'emploi, et des changements aux traités. Le

grand argentier exige toutefois de protéger la City contre les « diktats » des membres de la zone euro.

David Cameron n'entend pas comme Tony Blair vouloir mettre le Royaume-Uni « au cœur de l'Europe ». Instinctivement, ce profil type de la gentry anglaise est favorable à laisser le royaume aux marges de l'UE. Son hostilité de longue date à l'adhésion à la monnaie unique ou à l'espace Schengen témoigne de cet euroscepticisme tiède.

La première feuille de route des négociateurs du Foreign office est réaliste : amélioration de la compétitivité, renforcement des pouvoirs des parlements nationaux et protection du Royaume-Uni contre toute extension du projet d'union politique. Mais devant la poussée du UKIP et l'augmentation du nombre d'immigrants issus de l'UE, le cabinet envisage de pro-

poser la limitation du nombre de migrants intra-communautaires à 100.000 par an. Face à l'hostilité d'Angela Merkel, Cameron renonce à ce projet au profit d'une proposition de supprimer pendant quatre ans l'accès aux prestations sociales des Européens s'installant au Royaume-Uni.

Ouvrir à Merkel, Hollande et Juncker

La campagne des élections législatives du 7 mai 2015 bat son plein. Tous les instituts de sondages prédisent une absence de

majorité et une nouvelle coalition. Dans ce cas, Cameron espère que le référendum soit reporté aux calendes grecques voire carrément abandonné. A la surprise générale, les tories remportent le scrutin haut la main. « Un référendum décidé à l'heure d'extrême faiblesse est devenu un

lourd boulet au moment même de son triomphe », souligne le *Financial Times* à propos d'un Premier ministre désormais à la tête d'un gouvernement 100 % conservateur. Il s'est pris à son propre piège.

Devant la montée des partisans du Brexit, David Cameron est conscient qu'il a besoin plus que jamais de l'aide de ses partenaires européens pour obtenir les réformes promises. La clé de sa stratégie d'ouverture est Angela Merkel, qui veut à tout prix maintenir le Royaume-Uni dans l'UE. Deuxième axe de cette offensive diplomatique : l'amélioration de ses relations avec François Hollande. Les rapports sont exécrables en raison de la proximité entre Cameron et Nicolas Sarkozy. Les attentats de Paris et l'autorisation des frappes aériennes par la Royal Air Force en Syrie scellent le rapprochement.

Downing Street doit aussi se rabibocher d'urgence avec Jean-Claude Juncker. Londres avait milité activement contre sa nomination à la présidence de la Commission européenne. Cameron s'excuse en personne du contenu d'un article du quotidien populaire britannique *The Sun* sur de prétendues sympa-

thies nazies du père de l'ex-Premier ministre luxembourgeois. Après ce geste, le duo est réconcilié.

Tourner en rond ?

Reste les pays de l'Est, dont Londres avait facilité l'accès à l'UE. Par la suite, le Royaume-Uni s'en était détourné face à l'afflux de travailleurs polonais et baltes, puis roumains et bulgares. Et à la surprise du Foreign Office, la persévérance de Cameron, ses talents de négociateur et son pragmatisme ont permis d'atténuer et peut-être de vaincre

les réticences de Varsovie, de Bucarest ou de Sofia en matière de droits sociaux.

Hier eurosceptique tiède, David Cameron est aujourd'hui le chef de file des « anti-Brexit ». Tout au long de ces dix années, il est apparu un peu comme Hamlet, le prince troublé qui doute de lui-même, reflétant en cela un aspect permanent du caractère anglais fait d'hésitation et de refus, que contrebalancent le goût de l'action et la volonté de s'affirmer.

Dix ans après son appel à la fin de la guerre fratricide entre conservateurs à propos de la construction européenne, voici donc David Cameron revenu à la case départ. On devrait savoir à l'issue du prochain Conseil européen – et ensuite du référendum – si son avenir est glorieux, ou bien s'il se sera contenté de tourner en rond. ■

MARC ROCHE