

Brexit

L'Europe a obtenu (presque) tout ce qu'elle voulait

■ L'Union européenne et le Royaume-Uni ont trouvé un accord sur les principaux sujets de la première phase du processus de séparation

■ La voie est ouverte pour entamer les négociations sur leur future relation.

Qui s'annoncent encore plus compliquées.

Eclairage Olivier le Bussy

Sur quels points les négociateurs britanniques sont-ils parvenus à vous faire changer d'avis? Posée par un journaliste de la BBC, la question est adressée au négociateur en chef du Brexit pour l'Union européenne, Michel Barnier, venu détailler à la presse les éléments du compromis conclu aux petites heures du matin, vendredi, à Bruxelles. "Dans le dossier du règlement financier, je n'ai pas insisté, à ce stade, sur le remboursement des frais de déménagement des deux agences" (l'Autorité bancaire européenne et l'Agence européenne du médicament qui quitteront Londres après le Brexit), répond le Français. Sourire dans l'assistance. "L'état d'esprit des deux parties n'a jamais été de faire des concessions", précise M. Barnier. Comprendre : l'Union ne veut pas analyser le résultat provisoire de la phase 1 des négociations sous l'angle gagnant-perdant. "C'est bien entendu un compromis. Les deux parties ont dû ajuster leurs positions", avait souligné, deux heures plus tôt, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, accompagné de la Première ministre britannique Theresa May. Mais dans les faits, après six mois de négociations, c'est le Royaume-Uni qui s'est rapproché des positions européennes, plutôt que l'inverse.

1 Le Royaume-Uni respectera toutes ses obligations financières envers l'UE

Il est loin le temps où les Brexiteurs les plus durs clamaient que leur pays ne paierait plus un penny à l'Union après le Brexit et où le ministre des Affaires étrangères, Boris Johnson, clamait que l'Union "pouvait toujours courir" si elle espérait que le Royaume-Uni paie une somme "extravagante". Les Britanniques paieront ce qu'ils doivent. Ni plus, ni moins.

"Aucun Etat membre pays ne paiera plus, ou ne recevra moins" à cause du Brexit, a souligné M. Barnier. Theresa May l'avait promis dans son discours de Florence. Négociateurs européens et britanniques ont travaillé à élaborer une méthodologie commune pour établir la "facture" britannique du Brexit.

Selon Londres, la *Brexit bill* sera comprise entre 40 et 45 milliards d'euros (la monnaie dans laquelle elle sera réglée). Le rapport conjoint des négociateurs ne mentionne cependant pas de chiffres. "Nous ne pouvons pas calculer exactement les sommes en question, tous ces chiffres vont bouger", a justifié M. Barnier. Mais les estimations européennes collent avec l'annonce britannique. Le Royaume-Uni contribuera à l'actuel cadre budgétaire pluriannuel en 2019 et 2020, comme s'il était un Etat membre, à hauteur de 17 ou 18 milliards d'euros. Il contribuera au paiement du "reste à liquider" de ce budget 2014-2020, qui sera calculé le 31 décembre 2020. Estimation : entre 21 et 23 milliards. Enfin, par la suite, le Royaume-Uni remboursera progressivement ses engagements (prêts et garanties) envers la Banque européenne d'investissement, à la Banque centrale européenne, au Fonds européen de développement, la Facilité pour les réfugiés en Turquie, etc. Il paiera également sa part des retraites des fonctionnaires européens. Estimation : entre 3 et 4 milliards.

2 La justice européenne garantira les droits des citoyens de l'UE outre-Manche

Le maintien des droits des 3,5 millions de citoyens européens installés au Royaume-Uni après le Brexit est une question primordiale pour l'UE, mais aussi, par réciprocity, pour le Royaume-Uni, soucieux du million de Britanniques vivant dans l'Union. Ces droits, découlant de la législation européenne, "seront

inscrits dans la législation britannique", a assuré Theresa May. Des deux côtés de la Manche, les citoyens continueront à résider, travailler et étudier, selon les mêmes conditions. Les parents proches (et même les enfants à naître) des bénéficiaires de ces droits pourront les rejoindre après le Brexit. Enfin, les droits à la santé, à la retraite et autres prestations sociales seront "exportables".

Qui garantira le respect de ces droits, en cas de litige? Les Européens tenaient à ce que ce rôle revienne à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Or le Royaume-Uni ne veut plus être soumis à sa juridiction après le Brexit. L'Union a lâché un peu de lest : le droit sera dit, après le Brexit, par les tribunaux britanniques. Mais ils devront tenir compte de la jurisprudence de la CJUE pendant huit ans, "un délai raisonnable pour construire une juridiction qui n'existe pas encore", souligne M. Barnier. Ensuite, les cours britanniques pourront toujours, sur base volontaire, poser une question préjudicielle à cette même Cour.

3 Une formulation ambiguë pour la frontière irlandaise

Il est apparu que la question la plus sensible est celle de la frontière entre l'Irlande, membre de l'UE, et l'Irlande du Nord, partie du Royaume-Uni. Il est un point sur lequel tout le monde s'accorde : il est inenvisageable de réinstaller une frontière "dure" entre les deux parties de l'île. Parce qu'il existe des centaines de domaines de coopération entre le sud et le nord - certains soutenus par des politiques et des financements européens - mais aussi parce que rien ne doit mettre en péril l'accord du Vendredi saint, qui a scellé la paix en Irlande du Nord, en 1998, après trente ans de conflit. Problème : le Royaume-Uni ayant décidé de quitter le marché unique et l'union douanière, les biens ne pourront plus circuler librement entre la partie européenne et la partie britannique de l'île.

Lundi dernier, Theresa May était prête à accepter le maintien d'une convergence réglementaire entre le nord et le sud, avant d'être rappelée à l'ordre par le parti unioniste nord-irlandais DUP, qui soutient son gouvernement conservateur minoritaire à West-

minster.

Pour le DUP, il ne pouvait être question d'un statut spécial de l'Irlande du Nord, qui la différencierait du reste du Royaume-Uni, ce qui, dans son esprit, ouvrirait la voie à une réunification irlandaise. Mais de son côté, Dublin exigeait des garanties de Londres, à défaut de pouvoir obtenir un accord définitif dès à présent. Bref, le problème irlandais est un casse-tête apparemment insoluble.

Faute de pouvoir le résoudre dans l'immédiat, l'Union et Londres ont opté pour l'ambiguïté. "Le Royaume-Uni s'est engagé à proposer lui-même une solution" et "à garantir qu'il n'y aurait pas de frontière physique", a insisté M. Barnier. Pour faire simple : le problème est reporté à plus tard, en espérant que la négociation de la relation commerciale entre l'UE et le Royaume-Uni permette d'aboutir à une solution. Mais si aucun accord n'est trouvé, le Royaume-Uni s'engage à un alignement complet sur les règles du marché unique et de l'union douanière pour les domaines liés à la coopération nord-sud, en vue de "soutenir la coopération nord-sud, l'économie de toute l'île et l'accord du Vendredi saint", précise le rapport conjoint.

4 Il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout

Le compromis conclu vendredi n'est qu'un accord provisoire et partiel, qui autorise les Vingt-sept à ouvrir la deuxième phase des négociations. "Des progrès suffisants, ça ne veut pas dire que tout devait être réglé à 100%", a rappelé Michel Barnier.

Doivent être encore négociés : la gouvernance de l'accord, la sortie du Royaume-Uni d'Euratom, la continuité de la disponibilité des produits mis sur le marché avant le Brexit dans le cadre de la législation européenne, les procédures administratives et judiciaires en cours... L'accord final du retrait devra être traduit en actes juridiques avant octobre 2018, analysé et ratifié dans les temps par les Parlements européen et britannique, ainsi que par le Conseil de l'UE.

Michel Barnier n'a, pour une fois, pas utilisé son expression fétiche : "L'horloge tourne". Les aiguilles ne se sont pas pour autant arrêtées hier matin.

Construire l'avenir sera encore plus difficile que solder le passé

Engagés dans une course contre la montre, les Vingt-sept et Londres se sont accordés in extremis sur les termes principaux de leur divorce. Mais, comme l'a résumé le Premier ministre irlandais Leo Varadkar, le compromis sur la première phase du Brexit ne marque que "la fin du début des négociations".

Rappelant que "le défi le plus difficile est devant nous", le président du Conseil européen Donald Tusk a déjà envoyé aux Etats membres une ébauche des lignes directrices qui guideront la prochaine étape des négociations, celle que le Royaume-Uni brûle d'entamer : les discussions sur la relation post-Brexit à moyen et long terme. Ce document en neuf points doit encore être adopté lors du Conseil européen des 14 et 15 décembre et risque donc d'évoluer. Il donne néanmoins des indications sur ce que les Vingt-sept sont prêts à accepter.

Les Britanniques demandent une phase de transition – de préférence de deux ans – pendant laquelle ils gar-

deraient un accès au marché unique européen. En effet, l'Union et le Royaume-Uni n'auront pas défini leur future relation, commerciale, notamment, à la date du Brexit, le 29 mars 2019. "Il a fallu neuf mois pour accoucher d'un accord de quinze pages sur la première phase des négociations du Brexit. Un accord de libre-échange, comme celui avec le Canada, fait près de 2 000 pages", rappelle une source européenne. Sans parler du fait que l'accord avec le Royaume-Uni pourrait être considéré comme "mixte" et devrait dans ce cas être ratifié par les Parlements de chaque Etat membre.

Respecter l'acquis communautaire

Or Londres veut éviter à tout prix le scénario catastrophe d'une sortie brutale de l'Union sans le moindre accord commercial. Quitte à se soumettre, pendant deux ans, aux règles du marché unique sans avoir son mot à dire sur leur contenu. Les Vingt-sept sont catégoriques : pendant la période de transition, le Royaume-Uni, devenu pays tiers, quittera toutes les institu-

tions européennes – plus de commissaires, plus d'eurodéputés, plus de fonctionnaires, plus de siège au Conseil – mais devra continuer à respecter l'acquis communautaire. Un acquis à concevoir comme *“un concept dynamique”*

qui ne s'applique donc pas *“à la carte”*, insiste une source européenne. Cela implique également que le Royaume-Uni ne pourra signer, pendant cette période, ses propres accords commerciaux avec d'autres pays, puisque les mêmes règles doivent s'appliquer de façon uniforme dans le marché unique.

De plus, Londres devra percevoir les tarifs douaniers pour l'UE et contrôler en bonne et due forme les biens qui pénètrent sur le territoire européen. *“Ces mesures peuvent sembler draconiennes. Mais il en va de la survie du marché unique”*, explique un diplomate européen.

Les Britanniques n'auront, en fait, d'autre choix que d'accepter les conditions de la transition sans tergiverser. Surtout s'ils veulent s'attaquer au plus vite à la définition des relations futures avec l'UE.

Encore faut-il que les Britanniques soient prêts. On peut en douter. *“Nous ne savons pas ce qu'ils veulent parce qu'eux-mêmes ne le savent pas”*, confie un diplo-

mate européen. Si la Première ministre Theresa May n'a pas expliqué clairement quel type d'accord elle voudrait passer avec l'UE, c'est qu'elle n'a pas trouvé un moyen d'avoir le beurre, l'argent du beurre et le sourire de la crème. *“Les Britanniques voudraient avoir tous les droits de la Norvège, mais seulement les obligations du Canada”*, résume un diplomate. Entendez : un accès à la libre circulation des biens et des services, mais en refusant celle des personnes. Pour le négociateur en chef de l'UE, Michel Barnier, les choses sont relativement claires, en tenant compte des lignes rouges britanniques (départ du marché unique et de l'union monétaire, refus de la juridiction de la Cour de justice de l'UE), seul un accord de libre-échange du type de celui conclu avec le Canada (Ceta) est envisageable.

Quoi qu'il en soit, l'UE ne fera pas le moindre cadeau à Londres. *“D'autres pays tiers partenaires nous ont approchés pour exprimer leurs inquiétudes de voir le Royaume-Uni obtenir un meilleur accord avec l'Union que celui qu'ils ont”*, explique cette même source. En faisant des concessions majeures au Royaume-Uni, l'Union ouvrirait la boîte de Pandore et pourrait se retrouver à négocier certains accords pour ménager les frustrations de ses autres partenaires.

Maria Udrescu