

# L'Union et Londres tentent de faire atterrir le Brexit sans s'écraser

- Dans exactement un an, le Royaume-Uni vivra son dernier jour en tant que membre de l'Union.
- L'Union et les Britanniques négocient avec pour objectif un Brexit "ordonné".
- Des progrès ont été enregistrés, mais un échec est toujours possible.

Eclairage Olivier le Bussy

Le vendredi 29 mars 2019, dans très exactement un an, sera le dernier jour du Royaume-Uni en tant qu'Etat membre de l'Union européenne. A minuit (23 h, à Londres), le mariage aura vécu, au bout de quarante-six ans d'une relation compliquée. Du côté européen, on a répété aux Britanniques que la porte resterait ouverte, si d'aventure ils venaient à changer d'avis. En vain. "Il est important de reconnaître que nous partons. C'est certain que nous quitterons l'Union", affirmait une source britannique en décembre dernier. Le 23 juin 2016, les citoyens britanniques ont en effet voté par référendum pour le Brexit, à 52 % des voix contre 48. Cette volonté a été officiellement exprimée et transmise au président du Conseil européen, Donald Tusk le 29 mars 2017, par la Première ministre Theresa May, qui a invoqué l'article 50 du Traité sur l'UE, qui autorise un Etat membre à se retirer.

Le compteur a commencé à tourner ce jour-là, laissant deux ans à l'Union et au Royaume-Uni pour négocier un retrait "ordonné" et ébaucher les contours de la future relation entre les deux parties. Plus vite dit que fait. "Depuis le premier jour,

nous savons que cette négociation est extraordinaire, complexe, lourde de conséquences humaines, sociales, financières, juridiques et économiques", insistait en octobre 2017 le Français Michel Barnier, "négociateur en chef du Brexit pour l'Union".

Instabilités britanniques, "dream teams" européennes

Les Britanniques ont donné l'impression de ne pas être pleinement préparés à cette négociation. "Ils ont déclenché l'article 50 beaucoup trop tôt. Eux-mêmes n'avaient pas une idée très claire d'où ils voulaient aller", déplore une source européenne. Dès le résultat du référendum connu, le Royaume-Uni a pourtant mis sur pied un ministère, le Department for exiting the European Union, dont les effectifs sont aujourd'hui de 650 personnes. Le "DexEU" est placée sous l'autorité du secrétaire d'Etat (l'équivalent d'un ministre) en charge du Brexit, David Davis, secondé par un "ministre" (en V.F.: un secrétaire d'Etat) Lord Callanan et trois sous-secrétaires d'Etat : Steve Baker, Suella Fernandes et Robin Walker. Un autre *insider* européen assure qu'"au niveau des fonctionnaires, les négociateurs britanniques sont extrêmement compétents. Mais ce qui se passe au niveau politique a un impact".

La Première ministre Theresa May danse en effet sur les bords d'un volcan. Son idée de convoquer des élections anticipées le 8 juin 2017, pour affirmer sa

main avant le début des négociations, a tourné au fiasco. Elle a conservé son poste mais perdu sa majorité, ce qui l'a obligée à chercher le soutien parlementaire du petit parti unioniste nord-irlandais DUP. Sur-tout, son parti conservateur continue à se déchirer entre pragmatiques et partisans d'un Brexit dur, sans parler des élus *Remainers*. Les idées ne sont pas plus claires dans l'opposition travailliste, ce qui n'arrange rien. *"Les Britanniques en sont encore en train de chercher des solutions qu'ils auraient*

*dû trouver il y a un an. Leur situation politique n'est pas stabilisée, et ils sont handicapés par leurs lignes rouges"*, soupire un troisième interlocuteur européen. Le Royaume-Uni a opté pour une sortie du marché intérieur et de l'union douanière, dans lesquels il aurait pu choisir de rester après le Brexit, moyennant le respect des règles communes.

Sur plusieurs sujets, dont la future relation, et la frontière entre l'Irlande et la province britannique d'Irlande du Nord, qui risque de se fermer après le Brexit, M<sup>me</sup> May entretient l'ambiguïté sur les positions britanniques *"pour acheter la paix dans son gouvernement"*, observe la même source. *"En fait, il y a deux négociations, celle entre nous et eux, et celle qu'ils mènent entre eux."*

L'Union, pour sa part, bien qu'ébranlée par le résultat du référendum, n'a pas perdu son temps à pleurer sur le lait renversé. Pour mener cette négociation hors norme, elle a mis en place plusieurs structures temporaires. Y ont été placés des politiciens roués, et la crème de la crème des diplomates et fonctionnaires. Tous mus par le même objectif, exprimé par le président Tusk: *"Limiter les dégâts"* d'un Brexit qui, juge l'Union, ne fera que des perdants. Le Conseil (qui représente les Etats membres) s'est doté d'une Brexit Task force, dirigée par le diplomate belge Didier Seeuws, ancien chef de cabinet d'Herman Van Rompuy, lorsque celui-ci présidait le Conseil européen. Le travail technique est mené au sein d'un groupe de travail de représentants des Vingt-sept. S'ajoutent les réunions des sherpas des Etats membres (pour la Belgique, le représentant permanent auprès de l'UE François Roux); du Coreper (le comité des ambassadeurs des Vingt-sept auprès de l'UE) et du Conseil des ministres Affaires générales, en format "article 50", c'est-à-dire, sans les Britanniques. Sur base des travaux des uns et des autres, la Brexit task force a élaboré les lignes directrices des négociations, pour le processus de retrait, la période de transition post-Brexit et une ébauche des futures relations, qui ont ensuite été adoptées, respectivement en décembre, puis en mars par les chefs d'Etat et de gouvernement des Vingt-sept.

Michel Barnier superstar

Revient à la Commission la tâche de mener les né-

gociations, sur base de ces lignes directrices, et de préparer les textes juridiques. Nommé en juillet 2016 par le président Juncker, le chef négociateur Barnier est à la tête de la Task force article 50, mise en place en octobre 2016 et forte d'une soixantaine de personnes. Il est secondé par une pointure: l'Allemande Sabine Weyand, vingt ans de maison, et des états de services au secrétariat général et à la DG Commerce. La Française Stéphanie Riso, autre belle mécanique intellectuelle, est en charge de la stratégie et de la coordination des travaux. La task force s'appuie sur l'expertise des directions générales de la Commission, chacune ayant désigné une personne de contact "Brexit".

Le Parlement européen n'est pas directement impliqué dans les négociations, mais y est étroitement associé. Et pour cause: il devra approuver l'accord de retrait. Il a créé un groupe de pilotage coordonné par le chef du groupe des libéraux et démocrates, l'ex-Premier belge Guy Verhofstadt. Y participent des élus des groupes pro-européens: l'Allemand Elmar Bork et la Polonaise Danuta Hübner pour le Parti populaire européen, l'Italien Roberto Gualtieri pour les socialistes et démocrates, l'Allemande Gabriele Zimmer pour la Gauche unitaire européenne et le Belge Philippe Lambert, coprésident des Verts. *"C'est très peu conflictuel. On est d'accord sur tout, c'est d'un ennui total"*, ironise ce dernier. Qui ne tarit pas d'éloges – il n'est pas le seul – sur M. Barnier: *"C'est un vrai Européen et en tant qu'ancien commissaire, il est très conscient de l'importance de consulter le Parlement. On le voit avant et après chaque session de négociations."* D'ailleurs, le Français *"voit tout le monde, dans les institutions, dans les capitales, il rencontre les stakeholders..."*, note une source européenne.

Unité européenne sans faille

Les Européens ont affiché jusqu'ici une unité sans faille... qui les surprend eux-mêmes. *"Mais nous œuvrons à la maintenir"*, souligne la même source. *Tout le monde travaille en très étroite collaboration."* Les Britanniques ont tenté de créer des brèches dans ce front commun, assure un autre Européen. *"Les relations économiques avec le Royaume-Uni sont très importantes pour les Belges et les Néerlandais, les pays d'Europe centrale se soucient des droits de leurs ressortissants outre-Manche, l'Irlande de la frontière, la France et le Luxembourg des services financiers, l'Espagne du secteur aérien et de Gibraltar... Jusqu'ici, chacun parvient à se restreindre et ça marche. Mais ce sera sans doute plus difficile quand on entrera dans la phase 2 (la négociation de la relation post-Brexit, NdlR).*

*"Les institutions de l'UE négocient en tant qu'institutions de l'UE; les Etats membres voient le côté pratique des choses. Et il y a beaucoup de problèmes pratiques"*, réplique une autre source britannique, tout en niant toute intention *"d'affaiblir la Commission: nous ne pouvons pas négocier avec vingt-sept pays"*. Côté britannique, on n'en estime pas moins que *"ce qui rend cette négociation complexe, c'est qu'elle comprend un élément politique –*

*prouver aux eurosceptiques que le Brexit ne peut pas être un succès – mais aussi moral”. La vision de Londres pourrait être filée dans une métaphore: le projet européen est basé sur la foi en ce projet. Les Britanniques agnostiques ont voté pour devenir athées; les “prêtres” n’aiment pas les athées. “Barnier et Weyand ne se lèvent pas tous les matins en se demandant comment punir les Britanniques”, conteste une source européenne. “Il n’y a pas vraiment d’élément moral dans cette négociation”, assure une autre. “Mais je rejoins (la chancelière allemande) Merkel quand elle dit que pour les élections de 2019, l’UE devrait avoir prouvé sa valeur ajoutée et marquer la différence entre ceux qui sont dedans et ceux qui sont dehors.”*

#### Faites vos jeux, rien ne va plus

*“L’histoire de ces négociations, c’est qu’à chaque round, le Royaume-Uni atterrit dans la réalité”, épingle Philippe Lamberts. De fait, depuis le premier round de négociations en juin 2017 jusqu’au neuvième, en mars dernier, l’Union a obtenu ce qu’elle voulait sur plusieurs chapitres. Dont les droits des citoyens européens vivant outre-Manche après le Brexit, les engagements financiers du Royaume-Uni envers l’UE ou les modalités de la période de transition. “L’accord politique sur les citoyens a été relativement facile à trouver, mais il a été plus compliqué de s’entendre sur les détails. Pour le règlement financier, ça a été l’inverse. Mais une fois que May a assuré que Londres paierait ce qu’il doit, les spécialistes du budget se sont mis au travail pour tout régler”, dit une des sources européennes. Toutefois, dans l’Union, on se garde d’user du mot “concession” et de faire preuve de triomphalisme. D’autant que quantités de questions restent pendantes, à commencer par la question irlandaise et celle de la gouvernance de l’accord (qui tranchera les litiges). “Sans accord sur ces deux points, c’est game over”, dit la même source.*

*Par ailleurs, l’accord de retrait devra comprendre une déclaration politique sur la future relation. “Cette déclaration devra être détaillée. Comment réagiraient les députés britanniques (qui doivent approuver l’accord, NdLR) si on leur dit: ‘Vous devez payer autant’ sans savoir exactement ce que sera la relation future?”, met en garde un Britannique. “On verra ce qu’il est possible de faire, mais on ne transigera pas sur les quatre libertés de circulation (personnes, biens, services et capitaux) du marché intérieur. Et si les Britanniques veulent continuer à participer à certaines politiques européennes, ils devront payer”, dit une des sources interrogées. “Il y a moyen d’être flexibles. Mais personne dans l’UE n’est prêt à faire un deal avec le Royaume-Uni au détriment du marché unique”, enchérit une autre. “Les Britanniques vont se rendre compte de la différence entre un accord de libre-échange et l’appartenance au marché unique, constater que l’avenir ne sera pas aussi merveilleux que promis, et il y a aura des frictions”, prédit une troisième.*

*L’accord de retrait doit être prêt d’ici octobre-novembre, pour qu’il puisse être ratifié des deux côtés de la Manche. Reste à voir s’il y aura un deal. “Je suis aussi sceptique qu’au début, grince la même source. Il y a eu un moment d’euphorie après l’accord de décembre sur l’argent et les citoyens, mais depuis, on n’est pas allé beaucoup plus loin. Et le risque d’un dérapage politique au Royaume-Uni est toujours présent.”*

*Les deux parties assurent vouloir faire atterrir le Brexit sans casse, mais un crash n’est pas exclu. Plus que 365 jours avant l’impact.*

A Londres,  
d’aucuns jugent  
que l’Union  
tient rancune  
au “mecreant  
européen”.