

Dossier réalisé par
Olivier le Bussy

Union européenne

- Programmé le 29 mars à 23h GMT, le retrait du Royaume-Uni de l'UE a été reporté, à la demande de Londres.
- Près de trois ans après le référendum, les Britanniques sont toujours incapables de définir ce que signifie "Brexit" pour eux
- Retour sur deux ans de négociations, qui s'achèvent dans la confusion la plus complète outre-Manche.

Le jour où le Brexit n'a pas eu lieu

Redouté et regretté par les uns, attendu par une quinzaine de millions de personnes outre-Manche, l'événement historique programmé le 29 mars à minuit heure de Bruxelles (23h à Londres) ne s'est pas produit. Le jour s'est levé, ce 30 mars, sur une Union européenne comptant toujours le Royaume-Uni parmi ses États membres. Le Brexit n'a pas eu lieu. Du moins, pas encore. Trente-trois mois après le référendum britannique sur l'UE et deux ans après que le Royaume-Uni a officiellement notifié sa volonté de s'en retirer, les Britanniques ne sont toujours pas prêts à franchir le pas. "Brexit means Brexit" ("Brexit veut dire Brexit"), avait déclaré Theresa May le 11 juillet 2016, alors qu'elle briguait la tête du Parti conservateur et le poste de Premier ministre laissé vacant par David Cameron. Près de trois ans plus tard, les Britanniques sont incapables de s'entendre sur ce que cela signifie, exactement.

Le 20 mars dernier, à neuf jours de l'échéance, Theresa May a donc demandé un report du Brexit aux chefs d'Etat et de gouvernement des Vingt-sept, pour éviter une *no deal* "accidentelle" qui entraînerait une sortie désordonnée de l'Union, dont aucune des deux parties ne veut. Les députés britanniques ayant refusé, pour la troisième fois, d'approuver l'accord de retrait conclu par le gouvernement et l'Union européenne (voir page suivante), le Royaume-Uni doit désormais indiquer "la voie à suivre" à l'UE avant le 12 avril. Or, les votes indicatifs organisés mercredi soir aux Communes ont démontré qu'en l'état actuel, il n'est de majorité pour rien. Ni pour l'accord de retrait, ni pour un *no deal*. Ni pour aucun type de Brexit, du plus doux à la séparation la plus nette. Ni pour un second référendum. Ni pour rester dans l'UE. "Qui aurait pensé, au début des négociations, qu'à trois jours de la sortie le Parlement britannique organiserait des votes indicatifs sur le type de Brexit qu'ils ont en tête ? C'était la première fois que les députés analysaient l'impact, les avantages et les inconvénients des différents scénarios", s'étonne encore une source européenne. Un diplomate épingle: "Le cirque auquel on a assisté mercredi soir montre bien que le problème est à Londres, pas à Bruxelles." Le paradoxe est que l'Union était la mieux préparée à ce Brexit dont elle ne voulait pas.

L'Union mieux préparée que le Royaume-Uni

Initiateur du référendum du 23 juin 2016, le gouvernement conservateur britannique, alors dirigé par David Cameron, n'avait pas anticipé que le "non" l'emporterait. C'est dans l'urgence que Londres a créé un Département pour la sortie de l'Union européenne (DexEU). L'Union, de son côté, a en-

caissé l'uppercut et s'est très rapidement mise en ordre de marche. Le matin du 24, l'annonce des résultats du référendum, les présidents du Conseil européen, de la Commission, et du Parlement européen, Donald Tusk, Jean-Claude Juncker et Martin Schulz, ainsi que le Premier ministre néerlandais Mark Rutte, dont le pays occupait la présidence tournante du Conseil, publiaient un communiqué dans lequel on pouvait lire: "Nous avons des règles pour traiter de cette situation d'une manière ordonnée". Ces règles sont définies par l'article 50 du traité sur l'UE, qui encadre le processus de retrait d'un État membre, étalé sur une période de deux ans. Avant l'été 2016, l'UE avait déjà

arrêté les principes des discussions: pas de négociation avant la notification officielle de l'article 50; pas de négociations bilatérales entre États membres et le Royaume-Uni; on solde les comptes du passé avant de parler de l'avenir.

Très rapidement, les institutions de l'UE ont mis en place des structures pour gérer le Brexit. Dès le 25 juin 2016, l'expérimenté diplomate belge Didier Seeuws a été nommé chef de la task force du Conseil, chargé de la coordination entre les États membres. En septembre, le Parlement européen, qui doit approuver l'accord, établissait un groupe de pilotage, coordonné par le Belge Guy Verhofstadt. C'est à la Commission que revenait la tâche de mener la négociation. Le président Juncker a nommé le Français Michel Barnier, ancien ministre, ex-député européen, deux fois commissaire européen, négociateur en chef de l'Union. Le Savoyard a pu s'appuyer sur la Task force article 50, composée de fonctionnaires de haut vol.

Union européenne, désunion britannique

Theresa May a officiellement signifié la volonté du Royaume-Uni de quitter l'UE le 29 mars 2017. Trop tôt, estiment plusieurs interlocuteurs. "Elle aurait dû trouver un consensus transpartisan avant de déclencher l'article 50. Elle a mis son parti avant le pays et c'est pour ça qu'ils sont dans un tel désarroi", regrette un autre. Une autre insider précise: "La négociation a surtout eu lieu au sein du Parti conservateur et pas avec nous".

Poussée dans le dos par les plus rabiques, Theresa May a opté pour un Brexit "dur", en précisant que son pays sortirait aussi du marché intérieur européen et de l'union douanière. Le problème des lignes rouges tracées par Theresa May est qu'elles entrent en contradiction avec un autre engagement britannique, partagé par l'UE: éviter que le Brexit conduise à la réintroduction d'une frontière dure entre l'Irlande et la province britannique d'Irlande du Nord. Pour asseoir sa majorité, Theresa May a décidé de convoquer des élections générales anticipées en

juin 2017. Bien mal lui en a pris. Les conservateurs ont perdu leur majorité aux Communes et M^{me} May a dû chercher l'appui parlementaire du Parti unioniste nord-irlandais DUP, qui se révélera être un allié fort peu accommodant.

L'Union européenne a fixé le tempo

Les Vingt-sept ont, pour leur part, arrêté leurs orientations stratégiques fin avril. Les trois priorités sont le maintien des droits des quelque 3 millions de citoyens de l'Union installés au Royaume-Uni (et du million de Britanniques vivant dans l'UE); le règlement des engagements financiers britanniques envers l'UE, la question de la frontière irlandaise. Ce sont également eux qui fixent le tempo. Les discussions sur la relation future, que Londres brûle d'ouvrir, ne pourront commencer que lorsque "des progrès suffisants" auront été accomplis pour conclure l'accord de retrait, qui doit être bouclé à l'automne 2018.

Au terme de dix-huit mois de négociations tendues, le gouvernement britannique et l'Union concluent un accord de retrait et signent une déclaration politique sur la relation future. L'UE a obtenu tout ce qu'elle espérait, ou presque. "L'Union européenne est myope sur le plan stratégique, mais elle est très habile quand il s'agit de négocier avec des opposants", a souligné l'ancien représentant

permanent du Royaume-Uni auprès de l'UE, Ivan Roger, dans un discours prononcé à l'Université de Liverpool, en décembre 2018.

Le Royaume-Uni a commis des erreurs d'appréciation: il a cru qu'il s'agissait d'une négociation d'égal à égal, alors qu'elle se déroulait entre un pays de 65 millions d'habitants, en partance, et un bloc de vingt-sept États membres, forts de 500 millions de citoyens. Les Britanniques ont tenté de diviser les États membres, sans succès. "C'est incroyable que nous ayons réussi à rester unis durant tout le processus. Nous y avons énormément travaillé", se félicite une source proche des négociations.

Le meilleur accord possible, vraiment ?

"Cet accord est le meilleur et le seul possible", ont souvent répété Michel Barnier, Jean-Claude Juncker, et Donald Tusk. Peut-être. Mais le Royaume-Uni ne trouve pas de solution au casse-tête du Brexit, l'UE devra affronter les conséquences d'un *no deal*. Aurait-elle pu, ou dû, négocier autrement ? A-t-elle poussé trop loin son avantage ? "À partir du moment où ils ont fixé leurs lignes rouges, nous avons protégé nos intérêts en fonction. Et il ne faut pas oublier qu'il fallait respecter le cadre juridique", insiste l'une des sources européennes.

Le Belge Franklin Dehousse, ancien juge à

la Cour de justice de l'UE, estime pour sa part que l'Union porte une part de responsabilité dans la situation actuelle. "L'UE a dit dès le début qu'il fallait scinder le règlement des comptes du passé et puis l'avenir. C'est vrai. Mais ils ont eux-mêmes introduit des éléments des relations futures avec les dispositions sur la frontière irlandaise. Il n'y avait aucune nécessité de le faire à ce moment-là, parce qu'il y a encore une période de transition de 21 mois pour trouver une solution. Au final, cela a créé une confusion totale dans le débat. Maintenant c'est trop tard, c'est une question qui est devenue cancérigène."

Et maintenant ?

Le Royaume-Uni devra indiquer ce qu'il compte faire aux leaders européens qui se réuniront en sommet, le 10 avril prochain, pour parler du Brexit. "On va se retrouver au sommet de la falaise le 12, avec la possibilité d'un no deal. De nouveau, la stratégie de May sera de demander une longue extension pour faire peur aux Brexiteurs – le Royaume-Uni devrait participer aux élections européennes et il y aurait sans doute des élections générales. On pourrait avoir une extension d'un an. Et pendant six mois, il ne se passera rien", envisage un insider. Franklin Dehousse est d'avis qu'une longue extension serait une très mauvaise idée. "La deadline de deux ans fixée par l'article 50 était prévue parce qu'on savait

que ce genre d'histoire allait créer un chancre. Il faut que cela s'arrête à un moment. Et puis cela coûte très cher aux entreprises qui investissent en prévision de l'impact d'un événement qui n'aura peut-être pas lieu."

Le président Tusk a souvent répété que le Royaume-Uni serait toujours le bienvenu dans l'Union s'il changeait d'avis. Une opinion que tous ne partagent plus aujourd'hui. "C'est toujours mieux de les avoir en dedans qu'en dehors", plaide un insider. "C'est un pays blessé. Si on ne met pas en œuvre le résultat du référendum, ça va fâcher les gens", affirme un autre. "Avant il aurait encore été possible de les récupérer. Plus maintenant. Il est temps qu'ils partent."