FONDATION ROBERT SCHUMAN

POLICY PAPER

Question d'Europe
n°485
24 Septembre 2018

Le sommet de Salzbourg : un choc salutaire ?

Sir Michael LEIGH

La présidence autrichienne semestrielle du Conseil de l'Union avait annoncé au mois de mars dernier qu'elle organiserait un sommet informel le 20 septembre consacré à la sécurité, conformément avec l'une des priorités de sa présidence : « une Europe qui protège ». La pièce de résistance de ce sommet de Salzbourg devait être la lutte contre la migration illégale. Toutefois l'ordre du jour a été modifié du fait de la décision de la Première ministre britannique, Theresa May, d'aborder, lors de ce sommet informel, le sujet du Brexit. Elle espérait une attention plus favorable des dirigeants européens sur son plan de sortie dit de « Chequers » que celle du négociateur en chef de l'Union européenne, Michel Barnier.

Cela ne s'est pas déroulé tout à fait comme prévu. Les dirigeants européens ont jugé sa courte intervention de fin de nuit, et les remarques suivantes, comme truculente et inflexible. La Première ministre, et la presse britannique largement eurosceptique, ont jugé la réponse des dirigeants européens comme rigide et irrespectueuse. Toute cette méfiance entre Bruxelles et Londres crée une incertitude supplémentaire sur le résultat des négociations alors que la date du Brexit, le 29 mars 2019, maintenant inscrite dans la loi britannique, approche. Toutefois, les optimistes se sont demandés si Salzbourg pourrait s'avérer être le choc salutaire requis pour secouer les négociations hors de leur torpeur actuelle.

Mais les chances d'une sortie douce du Royaume-Uni de l'Union européenne le 29 mars prochain ont décliné depuis le sommet de Salzbourg et ne sont plus dorénavant que d'environ 60%. L'appel de la Première ministre britannique aux 27 chefs d'Etat et de gouvernement n'a pas convaincu les autres Etats membres, dont plusieurs ont éliminé son plan compliqué de Chequers. Le président du Conseil européen Donald Tusk s'est déclaré « sceptique et critique » au sujet des aspects décisifs du plan, tout en reconnaissant une certaine évolution dans la position de négociation britannique. Les dirigeants européens, en particulier le Président français Emmanuel Macron, ont suggéré un durcissement de la position de l'Union européenne.

Theresa May a reçu l'appui du Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, mais il s'agissait d'une piètre consolation étant donné le récent vote du Parlement européen en faveur de la poursuite de la Hongrie pour violation des principes fondamentaux de l'Union.

Theresa May et les dirigeants européens ont mal interprété la volonté de compromis de l'autre partie dans le but d'éviter une frontière dure au sein de l'île d'Irlande. Les partisans du Brexit et la presse britannique eurosceptique ont mis en évidence l'inconfort de Theresa May devant le refus de l'Union européenne de prendre son plan de Chequers comme base de négociations.

Mais ceux qui sont prêts à cautionner un no-deal Brexit peuvent être déçus. Theresa May a eu besoin d'une épreuve de force politique à Salzbourg pour prouver sa dureté avant le congrès annuel du Parti conservateur qui se tiendra du 30 septembre au 3 octobre à Birmingham, où les pro-Brexit peuvent essayer de fomenter un « coup » contre elle.

Les dirigeants européens ont démontré leur soutien au négociateur en chef Michel Barnier pour décourager leurs propres eurosceptiques et dissiper toute illusion que le gouvernement britannique pourrait atteindre ses objectifs par la tactique de « diviser pour mieux régner ».

En attendant, la forme d'un règlement, qui pourrait être défini lors du prochain Conseil européen le 18 octobre, ou lors d'une réunion exceptionnelle mi-novembre, commence à émerger. Quelques observateurs irlandais concèdent que la notion

d'un « backstop» juridiquement contraignant, sous la forme du projet actuel de protocole préparé par la Commission, a pu être « survendu » et n'est pas nécessairement une exigence immédiate.

Le statu quo – y compris la libre circulation sans contrôles aux frontières – se poursuivra au cours de la période de transition de 21 mois après le départ du Royaume-Uni, à la condition qu'un accord de retrait soit en place.

Dans la pratique, la période de transition devra être prolongée au-delà du 31 décembre 2020, car on ne peut pas conclure des négociations sur la future relation durant une si courte période, particulièrement avec les élections au Parlement européen et les renouvellements attendus dans les autres institutions européennes en 2019.

Les fonctionnaires britanniques travaillent à un « pont » au-delà de décembre 2020 et jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'un nouveau partenariat. Si la confiance mutuelle peut être rétablie après Salzbourg, un compromis sur le backstop irlandais pourrait être atteint dans le cadre d'un paquet global sur le Brexit.

L'autre partie non-résolue du retrait est la déclaration politique sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le débat public sur le plan « Chequers », par opposition aux modèles de la « Norvège » ou du « Canada », suppose qu'un cadre futur détaillé doit être défini dans la déclaration politique. Cependant, Berlin et Londres ont laissé entendre qu'il n'est pas nécessaire que cette déclaration, non contraignante, spécifie le modèle précis pour la future relation.

Il pourrait s'agir d'une déclaration de principe, confirmant la bonne volonté des deux parties de conclure un accord d'une grande portée couvrant des domaines comme le commerce, les questions réglementaires, la coopération policière et judiciaire, la politique étrangère, la sécurité, les aspects de défense, etc. Certains ont décrié cette perspective comme un « Brexit aveugle » mais il semble que ce soit la voie la plus probable.

Si Theresa May évite un défi lancé par les extrémistes du Brexit lors du Congrès du parti conservateur, elle pourrait bien réussir à obtenir un accord de retrait à la Chambre des communes. Les députés conservateurs réfléchiront à deux fois avant de voter contre le gouvernement s'il y a un risque que cela aboutisse à des élections amenant le chef du parti travailliste, Jeremy Corbyn, au pouvoir. Certains députés travaillistes, consternés par l'euroscepticisme de Corbyn et la mauvaise gestion du parti, pourraient être disposés à voter pour un accord de retrait, si l'alternative est le « bord de falaise » (cfiff edge).

Les véritables négociations sur la relation future débuteront seulement après le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. À ce moment-là, Michel Barnier quittera ses fonctions, sa mission étant accomplie. Les négociations pour la relation future pourraient ne pas être lancées avant que les nouveaux dirigeants des institutions européennes aient pris leurs fonctions. Au Royaume-Uni, il devrait y avoir plus de flexibilité une fois que le Brexit se sera produit, car la plus grande crainte des partisans du Brexit est que le pays ne s'en aille pas de l'Union.

Peu de progrès ont été accomplis à Salzbourg sur la migration, le thème initial du sommet informel, en dépit des commentaires positifs de Donald Tusk après la réunion. Avec la forte diminution du nombre de migrants rejoignant l'Union européenne en 2018, le sentiment d'urgence de l'Union s'est évaporé, bien que le nombre de décès en mer Méditerranée reste cette année alarmant et que la pression des partis et des mouvements politiques « populistes » dans les Etats membres se poursuive.

Les dirigeants européens devaient s'appuyer sur les conclusions controversées du Conseil européen de juin, notamment les propositions concernent « les plates-formes régionales de débarquement », vraisemblablement en Afrique du Nord, et « les centres contrôlés » qui doivent être établis sur une base volontaire dans les Etats membres, ainsi que l'adaptation du régime d'asile européen commun (RAEC) et la modernisation de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX).

Le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a donné la priorité à cette question dans son discours sur « l'état de l'Union » le 12 septembre dernier.

Cependant, il n'y avait aucun empressement à Salzbourg pour établir des centres de rétention dans des pays tiers ou des Etats membres et aucun pays ne s'est porté volontaire pour accueillir ces derniers. Il n'y a pas eu de suite à l'appel des ministres autrichien et italien pour que les demandes d'asile soient traitées à bord des bateaux de sauvetage en mer Méditerranée. Au lieu de cela, Donald Tusk a annoncé une série de dialogues avec l'Egypte, d'autres pays africains et la Ligue arabe. Comme en juin, les juristes, les défenseurs des droits de l'Homme et les organisations non gouvernementales sont susceptibles de remettre en cause une approche pour limiter la migration qui inclut des accords de retenue avec des gouvernements non-démocratiques.

La conversation entre les dirigeants européens sur la migration à Salzbourg n'a donné lieu ni à des percées ni à des ruptures. Il est plus probable que ce sommet informel soit désigné comme celui du choc salutaire pour le Brexit qui pourrait rappeler l'urgence de donner une nouvelle impulsion aux négociations alors qu'elles entrent dans leur phase finale.

Sir Michael Leigh

ancien directeur général « élargissement » de la Commission européenne et ancien directeur général adjoint des relations extérieures en charge de la politique européenne de voisinage. Il enseigne à SAIS Europe (Université Johns Hopkins) et est chercheur au German Marshall Fund.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.