

BLOG POST



APRÈS LE BREXIT, APPLIQUER LA « MÉTHODE BARNIER » AVEC LA CHINE

15/02/2021 | ELVIRE FABRY | EUROPE DANS LE MONDE

Par Elvire Fabry, chercheuse senior, Institut Jacques Delors

La cohésion des Vingt-Sept, la coordination stratégique et le levier du marché unique, déployés tout au long d'âpres négociations avec le Royaume-Uni, sont des atouts européens à investir sur d'autres fronts.

Michel Barnier a été salué à travers toute l'Europe pour sa conduite des négociations du Brexit, pendant quatre ans et demi, au nom des Vingt-Sept. La « méthode Barnier » a fait ses preuves : dès sa nomination, quelques jours après le référendum de juin 2016, jusqu'à l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne du 24 janvier 2020 et enfin l'accord de commerce et de coopération du 30 décembre 2020 sur les futures relations. Pour mener à bien l'exercice inédit de la sortie d'un pays de l'Union, l'ancien commissaire européen et son équipe, en particulier Sabine Weyand, désormais à la tête de la Direction générale du Commerce de la Commission, ont innové. Plutôt que de se concentrer sur la seule négociation bilatérale avec le Royaume-Uni, **ils ont veillé dès le départ au portage politique de la négociation.**

Il fallait éviter que les divisions des États membres ne fragilisent les positions de négociation avec Londres. Ils ne se sont pas contentés du mandat de négociation donné par les Vingt-Sept. Ils ont entrepris de **jouer un rôle proactif dans la construction de la cohésion européenne** autour de la stratégie de négociation qu'ils mettaient en place. *In fine*, l'accord de décembre dernier a été ratifié rapidement par le Conseil, le temps d'un week-end, sur la base de cette confiance établie entre la *task force* de négociation et les États membres.

Il est d'autant plus intéressant de décrypter la « méthode Barnier » qu'il y a un enjeu pressant sur lequel les Vingt-Sept doivent avancer : renforcer leur cohésion vis-à-vis de la Chine. Depuis deux ans, la Commission européenne déploie activement un agenda de concurrence équitable (*level playing field*) vis-à-vis de la Chine. Mais il y a un manque de portage politique de cette stratégie au niveau des États membres et au niveau infranational, dans les milieux économiques, administratifs et dans la société civile. Il n'y a

pas encore de consensus européen sur la politique à mener vis-à-vis de la Chine alors qu'elle est « un partenaire de coopération » et « un concurrent économique » en même temps qu'un « rival systémique ». Les vifs débats suscités par la signature de l'accord d'investissement UE-Chine (*CAI – Comprehensive agreement on Investment*) du 30 décembre 2020 en témoignent. Ce déficit de cohésion devient d'autant plus problématique que l'arrivée de l'Administration Biden ouvre de nouvelles perspectives de coopération transatlantique à l'égard de la Chine en même temps qu'elle relance le débat sur l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

Le sommet des « 17+1 » du 9 février 2021 visait à resserrer à nouveau les liens entre Pékin et les douze États membres de l'UE¹ qui en font partie, pour contrer un rapprochement transatlantique. Parmi ces douze, l'absence de six chefs d'État aux côtés de Xi Jinping envoie **un signal de distanciation encourageant**. Mais pour éviter que la confrontation croissante des deux blocs américain et chinois ne divise les Européens, il faut une initiative rapide pour forger un consensus durable des Vingt-Sept sur la défense de leurs intérêts.

Alors que retenir de la « méthode Barnier » ? Trois priorités ont été déterminantes dans la conduite des négociations du Brexit : la transparence pour la confiance, la coordination pour la vision stratégique et la défense du Marché unique comme niveau pertinent pour peser à l'échelle mondiale.

La transparence qui crée la communauté d'intérêts

Les négociations sont toujours conduites avec un mélange de secret et de transparence, au point que la publication des mandats de négociation confiés à la Commission européenne a mis du temps à être acceptée par tous les États membres. On se souvient qu'il a fallu la pression de la société civile pour que le mandat de négociation d'un accord de commerce et d'investissement transatlantique (TTIP) soit rendu public à l'automne 2014, et crée un précédent pour les négociations suivantes sous Jean-Claude Juncker.

Michel Barnier a bâti, au contraire, sa méthode de travail sur la transparence. Il ne s'en est pas tenu uniquement aux procédures officielles de coordination des positions de négociation avec les États membres en amont et aval des cycles de négociations et à une information régulière du Parlement européen. La transparence a été renforcée par la publication d'un grand nombre de documents relatifs à la négociation sur le site de la Commission ; et surtout par la mise en place d'un dialogue permanent avec les parties prenantes dans les États membres. **La « méthode Barnier » a consisté à ne pas déléguer aux États membres la « pédagogie du Brexit ».**

Le négociateur est allé lui-même dans tous les États membres, régulièrement pendant plus de quatre ans, pour engager un dialogue non seulement avec les administrations en charge du dossier du Brexit mais aussi avec les parlementaires, les syndicats, les associations et autres représentants de la société civile.

1. Bulgarie, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Roumanie, Slovénie.

Il s'agissait d'expliquer et de rappeler sans cesse les principes sur lesquels s'appuyait la position européenne. C'est-à-dire autant d'évoquer la méthode qui consistait à imposer au Royaume-Uni un séquençage de la négociation (pas de négociation avant l'activation par Londres de l'article 50 du TUE ; régler le retrait de l'UE avant de parler des futures relations...) que de rappeler les objectifs (protéger le Marché unique en refusant de donner un accès à *la carte* mais plutôt un équilibre entre les bénéfices et les coûts ; ne pas laisser se développer aux portes de l'UE un concurrent déloyal en mettant en place des garanties de concurrence équitable...).

Il a fallu beaucoup de temps et d'énergie au négociateur en chef, qui confiait s'inspirer de la « méthode Delors », pour cet effort de transparence et de pédagogie. Marteler les lignes rouges et principes de la négociation, dès le départ, a contribué à établir **une forme de discipline collective entre les États membres**, pour prévenir un risque de négociation parallèle du Royaume-Uni avec l'un ou l'autre des États membres.

Visible, la « méthode Barnier » est parvenue à susciter l'adhésion, non seulement des gouvernements, mais également des parties prenantes à divers niveaux de la société. Cette cohésion a été décisive lorsque le gouvernement britannique mobilisait activement ses ambassades dans les capitales européennes pour rallier les États membres à ses intérêts. *In fine*, si l'attention d'une large partie de l'opinion publique s'est détournée de l'évolution des discussions du Brexit, c'est sans doute que le feuilleton théâtral des votes de la *House of Commons* a pris fin 2019, et qu'à la lassitude s'est ajoutée l'urgence de la gestion de la pandémie, mais aussi que la confiance établie par « l'équipe Barnier » permettait d'être moins vigilant sur l'évolution des négociations.

Par ailleurs, la cohésion des Vingt-Sept sur les enjeux du Brexit a été favorisée par la vue d'ensemble qu'offrait le format d'une *task force*, permettant de mieux identifier les intérêts fondamentaux des Vingt-Sept au-delà des intérêts sectoriels ou nationaux.

Une *task force* et une voix pour assurer une coordination stratégique

Les enjeux commerciaux ont pris beaucoup de place dans les négociations du Brexit. Mais il y avait autant de questions à traiter que de domaines de coopération développés dans l'Union européenne (sécurité intérieure, recherche scientifique, transports...). La *task force*, mise en place dès l'automne 2016 au sein de la Commission, a assuré une coordination des différents aspects de la négociation, à partir d'une étroite coopération avec le secrétariat général et l'ensemble des services de la Commission, ainsi que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Les membres de la *task force* pouvaient solliciter l'expertise des différents services, avec une forme de « droit de tirage » d'information et d'analyse auprès des différentes directions.

Si le nom de la *task force* a changé entre la phase de retrait et la préparation des futures relations, il y a eu peu de rotation dans l'équipe. La nouvelle fonction de Sabine Weyand à la DG Commerce à partir du printemps 2019 lui permettait plus que jamais de veiller à l'évolution des négociations. La continuité assurée

par le *leadership* de Michel Barnier tout au long des diverses étapes de négociations a été décisive. Les négociations ont été menées sous l'autorité directe de la présidence de la Commission européenne et en étroite coopération avec le secrétariat général. Hormis les derniers jours de négociation de décembre 2020, pendant lesquels la présidente de la Commission européenne et le Président du Conseil européen, sont intervenus, Michel Barnier a été la courroie de transmission des Européens sur le Brexit. Il faut saluer la décision du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui a su choisir une figure politique, ancien ministre et surtout ancien Commissaire européen, déjà bien identifiée à travers toute l'Europe. Sa forte implication a garanti une cohérence du discours, à la fois sur la durée, et entre la négociation bilatérale menée avec Londres et au sein de l'UE, permettant à l'Europe de parler d'une seule et même voix.

Enfin, il faut retenir de la « méthode Barnier », l'approche stratégique holistique qui a porté le débat au niveau pertinent du Marché unique.

Le Marché unique comme niveau pertinent pour peser

La « méthode Barnier » a consisté à faire du divorce entre le Royaume-Uni et l'Union un **exercice de pédagogie positive sur la réalité de la construction européenne**. Il était d'autant plus pressant de rendre tangible ce qui avait été accompli en quelques décennies, que la critique des *Brexiters* pouvait avoir des échos sur le continent. Cette méthode a donné à voir la réalité du Marché unique et l'épaisseur des liens tissés entre les États membres, en expliquant aux citoyens européens les règles de fonctionnement de ce marché, jusque dans ses détails les plus techniques (union douanière, certifications, contrôle de conformité, quotas tarifaires, reconnaissance mutuelle, équivalence, règle d'origine...).

Elle a contribué à constitutionnaliser l'indivisibilité des quatre libertés (libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes). Elle a également contribué à montrer que l'harmonisation des normes européennes, si couramment décriée comme contrainte inutile, est devenue aujourd'hui un facteur de compétitivité décisif pour les entreprises européennes, *a fortiori* dans le contexte de confrontation des trois grands leaders normatifs que sont les États-Unis, l'Union européenne et la Chine. L'attractivité des normes européennes liée à la taille du Marché unique est plus que jamais stratégique face à l'ambition chinoise de promouvoir activement ses propres normes.

Le Brexit avait un impact existentiel pour les Vingt-Sept puisqu'il remettait en doute la raison d'être de leur Union. Mais la défense de l'intérêt collectif mise en exergue par la « méthode Barnier » a contribué à **donner un narratif politique aux initiatives sectorielles techniques**, menées par la Commission sous mandat des États membres, qui font aujourd'hui l'Union européenne. En permettant de clarifier les principes fondateurs du Marché unique et la stratégie des Vingt-Sept pour le défendre contre les distorsions de concurrence, **les négociations du Brexit ont été une expérience probante de défense de l'intérêt européen**. Dans l'accord final, il y a un chapitre particulièrement intéressant pour préserver une concurrence équitable en matière d'aides d'État² et pour prévenir toute régression par rapport au niveau de

2. « Encadrer les aides d'État à l'ère post-Covid : le test du Brexit », Elvire Fabry, IJD, 12 octobre 2020.

protection actuel des normes européennes environnementales, sociales et climatiques. Selon les enjeux, des mesures de sanction ou de rééquilibrage seront applicables si le Royaume-Uni entreprend de diverger des réglementations européennes au point d'avoir un impact significatif sur le Marché unique. Non seulement il n'y a pas eu de concession sur les règles du Marché unique (l'absence de garantie d'alignement réglementaire a imposé le retour des contrôles aux frontières ; plus d'accès aux bénéfices de la reconnaissance mutuelle pour les qualifications professionnelles...) ; mais l'accès limité au Marché unique dont les Britanniques doivent dorénavant se contenter, est soumis à une vigilance scrupuleuse.

Les leçons à retenir vis-à-vis de la Chine

Avec un partenaire économique et néanmoins rival systémique comme la Chine, cette vue d'ensemble sur le Marché unique est plus que jamais stratégique. La mise en place d'une coordination du contrôle des investissements directs étrangers au niveau européen depuis octobre 2020 en est un bon exemple : ce n'est pas la même chose d'évaluer l'impact d'un investissement pour un port ou un État membre, que d'observer début 2019 la Chine obtenir une position majoritaire dans six des quatorze ports européens dans lesquels elle avait récemment investi³.

Par ailleurs, la vision en périscope qu'offre le format d'une *task force* serait plus que jamais utile pour éviter le traitement en silo des divers enjeux de coopération bilatérale avec la Chine. Certes, le format d'une *task force* est conçu pour être temporaire et correspondait, en l'occurrence, avec le Brexit, à l'urgence d'une procédure de divorce qui devait être menée à son terme. Mais dans le contexte géopolitique actuel qui structure les rapports de force autour de trois grandes puissances, américaine, européenne et chinoise, **la création d'une *task force* au sein de la Commission européenne consacrée à la politique des Vingt-Sept vis-à-vis de la Chine contribuerait à clarifier la stratégie de défense des intérêts européens.**

Enfin, si à l'occasion du Brexit la « méthode Barnier » a permis aux Européens de faire preuve d'une cohésion qui les a eux-mêmes surpris, **cette nouvelle maturité du collectif européen doit être investie dans la construction proactive d'un consensus européen sur la politique à mener vis-à-vis de Pékin.**

L'arrivée de l'Administration Biden appelle également à « reconstruire » un consensus sur les termes d'une coopération transatlantique. Mais les partenaires se connaissent bien et, loin de mettre en doute les liens étroits des deux blocs, il s'agit davantage de s'accorder sur les modalités d'une coopération assurée sous le leadership de Washington ou coordonné à deux, avec Bruxelles. Bien d'autres pays que la Chine ou enjeux clés justifieraient un effort de coordination et de dialogue dans les États membres. Cependant, la Chine a acquis une telle puissance économique que la pression exercée par son système de capitalisme d'État et de surveillance sur le libéralisme occidental et l'ensemble du système multilatéral, justifie une mobilisation rapide. L'articulation entre d'un côté le besoin de coopérer avec Pékin pour lutter contre la pandémie et le changement climatique et de l'autre la rivalité engagée sur le terrain des droits de l'homme, de l'innovation technologique et de la concurrence économique, appelle à clarifier les grands axes de la stratégie européenne.

³. « Les enjeux du contrôle des investissements chinois en Europe », Elvire Fabry et Jacopo Maria D'Andria, IJD, 6 février 2019, IJD.

La Commission européenne met en place une stratégie de concurrence équitable, qui est encore mal identifiée dans les États membres par les acteurs politiques ou économiques ou encore les représentants de la société civile. **Pour renforcer le portage politique de cette stratégie, le dialogue doit être engagé activement au sein de l'Union avec toutes les parties prenantes et de manière très régulière.**

Le Conseil européen avait déjà demandé, dans ses conclusions du 22 mai 2018, d'informer toutes les parties prenantes intéressées, y compris les parlements nationaux et la société civile, sur les progrès et le contenu des accords commerciaux en cours de négociation. La DG Commerce s'efforce ainsi de renforcer l'information et le dialogue avec les parties prenantes dans les États membres et la révision de la politique commerciale de février 2021 insiste encore sur cet enjeu.

Cependant, les réactions critiques à l'accord d'investissements avec la Chine, qui est pourtant d'abord un exercice de rééquilibrage pour mieux défendre le Marché unique, ne font que rappeler qu'un dialogue aurait été nécessaire bien en amont. Il ne devrait pas d'ailleurs se limiter aux questions d'investissements étrangers, puisque précisément l'accord n'est qu'un instrument de l'arsenal bien plus large que déploie la Commission européenne vis-à-vis de la Chine pour défendre le Marché unique et lutter contre les distorsions de concurrence du capitalisme d'État chinois. La coordination de tous les instruments que mobilisent les Européens dans leurs relations avec la Chine (politique industrielle, recherche et développement...), à la fois au niveau du Marché unique et dans les États membres mériterait un dialogue au long cours du responsable d'une « *task force* Chine » avec les parties prenantes nationales et infranationales. Cela contribuerait à donner une incarnation à cette politique de l'Union à l'égard de la Chine. Un tel dialogue ne pourrait que favoriser une meilleure transparence sur les initiatives que prend la Chine avec les États membres et offrir une vue d'ensemble sur l'engagement de la Chine au sein du Marché unique. C'est au prix de cet investissement de long terme sur le renforcement de la cohésion européenne, que les Vingt-Sept pourront peser sur la scène internationale avec tout le poids du Marché unique.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors