



HAL
open science

L'Irlande et le Brexit

Christophe Gillissen

► **To cite this version:**

| Christophe Gillissen. L'Irlande et le Brexit. 2019. hal-02422918

HAL Id: hal-02422918

<https://normandie-univ.hal.science/hal-02422918v1>

Preprint submitted on 23 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Christophe Gillissen, « L'Irlande et le Brexit », *Politique internationale*, N° 160 (été 2018), p. 147-161 :

http://politiqueinternationale.com/revue/article.php?id_revue=161&id=1716&content=synopsis

(NB : Le texte ci-dessous est une version légèrement différente du texte publié.)

L'Irlande et le Brexit

Le Brexit ne fera que peu de gagnants : si les pêcheurs britanniques et la ville d'Amsterdam (qui récupère l'Agence européenne du médicament aux dépens de Londres) peuvent espérer des retombées positives, la plupart des autres villes et secteurs d'activité à travers l'Europe souffriront, à des degrés divers, de la décision prise le 23 juin 2016 par 51,9 % des électeurs britanniques de quitter l'Union européenne.

Le Royaume-Uni lui-même, à en croire de nombreux rapports et études sur la question, sera sans doute le principal perdant du Brexit. En effet, les investissements étrangers sont d'ores et déjà en baisse, les entreprises multinationales comme Toyota attendant d'y voir plus clair avant d'augmenter la capacité de production de leurs usines sur le territoire britannique. Pour leur part, les banques de la City n'ont pas attendu : elles prospectent activement à Francfort, à Dublin et à Paris pour ouvrir des bureaux et transférer une partie de leurs effectifs afin de poursuivre leurs activités au sein du Marché unique, quelle que soit l'issue des négociations en cours. Quant aux accords commerciaux que le gouvernement compte signer avec des États tiers, ils ne seront pas plus avantageux que les accords actuels négociés par l'Union européenne avec ces mêmes États : Londres n'obtiendra pas de la Chine ou des États-Unis les concessions qu'ils ont refusées à Bruxelles.

Pour ce qui est de l'influence diplomatique, on n'imagine guère un Royaume-Uni isolé peser davantage sur la scène mondiale qu'aujourd'hui. S'agissant de l'immigration, les restrictions deviendront sans doute plus importantes, mais encore faudra-t-il les faire respecter – ce qui ne va pas de soi au vu de l'intensité des pressions migratoires, surtout si la France remet en cause les accords du Touquet sur la gestion des migrants dans les ports français comme Calais. Et à quel prix ? Les Britanniques, nombreux à s'expatrier sur les côtes espagnoles ou en Dordogne, ne pourront plus prétendre aux mêmes droits que les autres ressortissants de l'Union européenne, par exemple en matière de protection sociale. Chez eux, les secteurs dépendants de la main-d'œuvre européenne, comme les hôpitaux, la restauration ou l'hôtellerie, seront frappés de plein fouet. Enfin, le Brexit pourrait précipiter l'éclatement du Royaume-Uni : les Écossais qui avaient rejeté de justesse l'indépendance en 2014 – à 55 % –, en partie parce que cela impliquait de quitter l'UE, se sont prononcés à 62 % pour le « Remain » en 2016. On ne peut donc exclure qu'à l'avenir une majorité d'Écossais décide de quitter le Royaume-Uni afin de rester au sein de l'Union européenne.

Les vingt-sept autres États membres subiront le contrecoup du Brexit mais, parmi eux, c'est sans conteste l'Irlande qui sera le plus durement touchée. En effet, des liens nombreux et étroits l'unissent au Royaume-Uni, à tous les niveaux : culturels, sociaux, familiaux, politiques, industriels, économiques et commerciaux, pour ne citer que ceux-là. Ces liens se sont tissés dans le cadre de l'Union européenne, favorisant les échanges et des coopérations mutuellement

bénéfiques. La décision britannique de quitter l'Union ne pourra que les distendre, au détriment des deux pays.

Le commerce anglo-irlandais

Dans le domaine du commerce, l'Irlande et le Royaume-Uni sont des partenaires de premier plan l'un pour l'autre. L'Irlande n'est plus aussi dépendante du marché britannique qu'elle l'était avant leur entrée simultanée dans la CEE en 1973, mais elle y exporte encore 16 % de ses biens et services ⁽¹⁾. Il s'agit de son deuxième marché le plus important, après les États-Unis : bétail, produits laitiers, services financiers, machines, produits chimiques et pharmaceutiques y ont été écoulés à hauteur de 37 milliards d'euros en 2016. Pour le Royaume-Uni, l'Irlande reste son cinquième marché, avec près de 30 milliards d'euros, soit davantage que le total cumulé des ventes britanniques en Chine et en Inde.

Ce commerce florissant sera de toute évidence affecté par le Brexit, surtout si le Royaume-Uni sort aussi du Marché unique et de l'Union douanière comme le gouvernement en affiche l'intention. La libre circulation des biens cédera la place à des contrôles et à des droits de douane, ce qui ne pourra que freiner les échanges anglo-irlandais. Selon les estimations officielles irlandaises, ils subiront une diminution de l'ordre de 20 %, ce qui se traduirait en Irlande par une baisse sensible de l'activité économique, une hausse du chômage et des rentrées fiscales plus faibles. Pour un pays qui se remet d'une crise économique majeure – entre 2010 et 2013, l'Irlande était sous la tutelle financière de la « troïka » (Banque centrale européenne, Commission européenne et Fonds monétaire international), à l'instar de la Grèce et du Portugal –, c'est là une perspective dont il eût mieux valu faire l'économie !

Le principal enjeu des négociations entre Londres et l'équipe de la Commission européenne dirigée par Michel Barnier concerne les modalités futures du commerce entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Plusieurs scénarios ont été esquissés, depuis un Brexit « dur » sans accord commercial, qui serait catastrophique pour l'Irlande, jusqu'à un Brexit très modéré où le Royaume-Uni, à l'image de la Norvège, resterait au sein du Marché unique – hypothèse dans laquelle l'impact sur l'Irlande serait préjudiciable mais supportable.

En cas de sortie du Marché unique, les multinationales implantées en Irlande devront revoir l'acheminement de leurs biens, qui transitent souvent par le Royaume-Uni, mais il ne fait guère de doute qu'elles trouveront des solutions pour maintenir leur activité. En revanche, les entreprises irlandaises présentent de réelles vulnérabilités. Elles se sont spécialisées dans l'approvisionnement du marché britannique, où elles vendent 44 % de leurs exportations. Nombre d'entre elles relèvent du secteur agro-alimentaire, et leurs biens – viande, produits laitiers, œufs, etc. – supportent mal les délais à la frontière. En outre, ces produits sont soumis à une réglementation phytosanitaire exigeante qui, si elle devait diverger de l'autre côté de la frontière, compliquerait sérieusement leur circulation. Certaines de ces sociétés ont mis en place un réseau de fournisseurs et de clients tant en Irlande du Nord qu'en république d'Irlande, et leurs produits franchissent la frontière à plusieurs reprises dans le cycle de production. S'ils devaient être contrôlés et taxés à chaque passage, la viabilité des entreprises concernées serait vite compromise ⁽²⁾.

Le secteur agro-alimentaire représente plus de 100 000 emplois directs, un chiffre tout à fait considérable dans un pays de 4,5 millions d'habitants. Les agences publiques Enterprise Ireland et Bord Bia encouragent les entreprises irlandaises à diversifier leur clientèle afin de se préparer au Brexit. Mais, malgré ces efforts, dont les résultats se font d'ailleurs attendre, il est d'ores et déjà acquis que le contrecoup sera rude.

C'est pourquoi, dès l'annonce des résultats du référendum britannique en juin 2016, le gouvernement irlandais a lancé une campagne diplomatique en vue de sensibiliser ses partenaires européens au problème ⁽³⁾. Il a obtenu gain de cause : les négociations commerciales entre Londres et les vingt-sept autres États membres ne débiteront véritablement que lorsque

trois questions prioritaires auront été réglées, dont celle de la frontière irlandaise, l'idée étant d'atténuer autant que faire se peut l'impact du Brexit sur l'Irlande. En dépit des manœuvres de la « perfide Albion », les Vingt-Sept sont restés unis et ont fait preuve, jusqu'à présent, d'une solidarité sans faille envers Dublin.

Les deux autres questions – les droits des citoyens européens installés au Royaume-Uni et le paiement de la dette britannique vis-à-vis de l'Union européenne – ont été aplanies, non sans quelques atermoiements de la part de Londres. Alors que les europhobes britanniques refusaient de verser au budget européen les dizaines de milliards d'euros nécessaires pour solder les comptes, le gouvernement, lui, a dû s'y résoudre, pouvant difficilement renier ses engagements financiers. Dans le même ordre d'idées, ces europhobes ont dû céder sur la reconnaissance des droits des Européens vivant au Royaume-Uni, une concession qui allait pourtant à l'encontre de leur volonté de limiter l'immigration. Mais, sauf à vouloir retarder encore l'ouverture des négociations commerciales, il n'y avait, à l'évidence, pas d'autre choix possible.

Le Marché unique et l'Union douanière

Le gouvernement britannique fera-t-il des concessions similaires sur la frontière irlandaise ? Des trois questions, c'est la plus complexe et la plus importante à bien des égards, car elle touche au cœur même du Brexit. Pour les europhobes conservateurs – comme Boris Johnson, ministre des Affaires étrangères, Liam Fox, ministre du Commerce international, et David Davis, ministre de la Sortie de l'Union européenne –, le Brexit doit permettre au Royaume-Uni de s'affranchir des normes et des réglementations européennes et de négocier librement des accords commerciaux avec des pays tiers : les États-Unis, la Chine ou encore les pays du Commonwealth comme le Canada et l'Inde, dont le potentiel commercial garantit à leurs yeux un avenir radieux pour le Royaume-Uni. C'est pourquoi ils tiennent tant à sortir du Marché unique et de l'Union douanière.

Mais, pour les euroréalistes – dont Philip Hammond, ministre des Finances, soutenu en cela par de nombreux députés et entreprises tournées vers l'export –, l'enjeu principal est de ne pas compromettre les échanges entre le Royaume-Uni et le reste de l'Union. Le Marché unique absorbe près de 50 % des exportations britanniques, que ne compenseront pas d'hypothétiques exportations vers les États-Unis ou l'Australie dans les années à venir. Par ailleurs, l'industrie moderne est devenue dépendante de la libre circulation des biens. L'automobile, par exemple, fonctionne avec très peu de stocks : les pièces détachées arrivent au fur et à mesure des besoins en provenance de fournisseurs implantés à l'étranger. Ce type d'organisation étant difficilement compatible avec la mise en place de barrières douanières, la production industrielle britannique pourrait s'affaïsser de manière sensible dans certains secteurs. Les euroréalistes cherchent donc à conserver au Royaume-Uni les mêmes normes que dans l'Union européenne et plaident pour que le pays demeure au sein du Marché unique, sinon de l'Union douanière.

La première ministre, Theresa May, soucieuse de préserver l'unité de son gouvernement, explore diverses pistes dans l'espoir de réconcilier ces camps antagonistes. Elle a évoqué le projet d'un « nouveau partenariat douanier » : les douanes britanniques contrôleraient les biens entrant au Royaume-Uni depuis des pays tiers et prélèveraient des droits de douane au titre de l'Union européenne, afin qu'ils puissent être exportés vers le Marché unique sans contrôles additionnels (si ces biens étaient achetés sur le territoire britannique, la différence de droits de douane serait remboursée à l'acquéreur). Mais les europhobes rejettent cette piste au motif qu'elle maintiendrait le Royaume-Uni dans un statut d'« État vassal » à l'égard de Bruxelles.

Ils préfèrent la solution dite de la « facilitation maximale ». Celle-ci repose sur un ensemble de mesures d'ordre technologique et administratif, comme des programmes d'entreprises préapprouvées (*trusted trader scheme*) visant à fluidifier le passage aux douanes. Il s'agit, notamment, de distinguer les petites entreprises qui se limitent aux échanges locaux des grandes entreprises orientées vers l'export : les premières obtiendraient un permis et ne seraient pas

soumises à des contrôles, tandis que les secondes archiveraient leurs bons de livraison en prévision de contrôles *a posteriori*, leurs camions étant surveillés par des caméras qui identifieraient les plaques d'immatriculation et enregistreraient les déplacements.

Les réactions à Bruxelles, où l'on déplore la « pensée magique » qui prévaut à Londres sur des enjeux aussi complexes, ne sont pas favorables. La délégation du contrôle des frontières extérieures du Marché unique à un État tiers créerait un précédent problématique. Par ailleurs, les projets britanniques, encore vagues, suscitent nombre d'interrogations : comment différencier un échange local d'une exportation de part et d'autre de la frontière irlandaise ? Comment distinguer une petite d'une grande entreprise ? Permis, bons de livraison et vidéosurveillance impliqueraient une quantité de formalités administratives considérable, sans parler de leur coût. Enfin, le délai pour mettre en place un système fiable ne correspond pas au calendrier retenu : il faudrait compter jusqu'à cinq ans pour le déploiement de nouvelles infrastructures technologiques opérationnelles, alors même qu'il est convenu que l'installation d'infrastructures sur la frontière irlandaise n'est pas souhaitable.

Si le gouvernement britannique veut une solution sur mesure, adaptée à ses propres intérêts – le Marché unique « à la carte » –, les instances européennes, elles, préfèrent s'en tenir à des règles uniformes. Non seulement la multiplication de dérogations faciliterait la contrebande, mais elle aboutirait à une situation paradoxale où la participation au Marché unique serait moins avantageuse qu'une simple association. Cela reviendrait à signer l'arrêt de mort du projet européen.

À Londres, la Chambre des lords a adopté une motion appelant le Royaume-Uni à demeurer au sein de l'Union douanière. À la Chambre basse, les députés ont obtenu le droit de se prononcer sur l'accord final avec l'Union européenne : si le texte s'avérait insatisfaisant, ils pourraient renvoyer le gouvernement à la table des négociations. L'avancée est significative car, auparavant, la seule alternative à l'accord final était un Brexit « dur », sans accord du tout – autant dire un suicide commercial et économique, impossible à envisager pour la plupart des députés.

Il semble donc que l'on s'achemine de manière quelque peu laborieuse vers un compromis qui permettrait de pérenniser un lien entre le Royaume-Uni et le Marché unique, peut-être par le biais d'une participation britannique à l'Espace économique européen. Quoi qu'il en soit, il a été convenu entre Londres et la Commission européenne que, faute d'accord – et que le Royaume-Uni sorte ou non du Marché unique et de l'Union douanière –, l'Irlande du Nord continuerait à respecter les règlements européens. Il y aurait des contrôles, ce qui constituerait une réelle contrainte, mais les échanges transfrontaliers ne seraient pas compromis pour autant.

La libre circulation des personnes

Malgré tout, cette solution de repli – le « backstop » – ne résoudrait pas d'autres enjeux au moins aussi importants, comme celui de la circulation des personnes au sein des îles Britanniques. Ni l'Irlande ni le Royaume-Uni ne font partie de l'espace Schengen. Cette situation s'explique par la volonté de Londres de maintenir le contrôle des entrées sur son territoire et par la nécessité pour l'Irlande de s'aligner sur son voisin sur ce point.

En effet, les déplacements entre les îles britannique et irlandaise sont nombreux et fréquents, que ce soit dans le cadre du travail ou des loisirs. Près de 10 % de la population britannique est constituée d'Irlandais ou de personnes d'origine irlandaise, qui franchissent souvent la mer d'Irlande. L'Irlande attire beaucoup de touristes britanniques, et les liens commerciaux étroits entre les deux pays entraînent de multiples déplacements professionnels. La ligne aérienne entre Dublin et Londres est ainsi la plus fréquentée d'Europe, avec près de 15 000 vols et de 2 millions de passagers par an.

Actuellement, cette circulation s'effectue librement au sein d'une Zone commune de voyage (*Common Travel Area*) qui inclut l'île de Man et les îles Anglo-Normandes ⁽⁴⁾. Mais si

le Royaume-Uni sortait de l'Union européenne, se poserait la question du contrôle des personnes à la frontière irlandaise, puisqu'il s'agirait de voyageurs entrant dans l'Union européenne depuis un pays tiers. Les formalités seraient, de toute évidence, plus contraignantes.

Le problème serait particulièrement aigu pour les frontaliers vivant en Irlande : quelque 30 000 personnes traversent la frontière chaque jour pour se rendre à leur travail mais aussi, plus ponctuellement, pour effectuer des achats (selon le cours de la livre sterling par rapport à l'euro), pour rendre visite à la famille ou à des amis, pour participer à des événements culturels ou sportifs, etc.

Cette frontière sinueuse, qui parcourt près de 500 kilomètres à travers campagnes, collines et lacs, est très difficile à sécuriser. Avec plus de 300 points de passage, depuis des autoroutes jusqu'à des sentiers forestiers, elle est d'une grande porosité. Pendant les années du conflit en Irlande du Nord (1968-1998), l'armée britannique, malgré tous ses efforts, n'avait pu empêcher l'Armée républicaine irlandaise (IRA) de la franchir, que ce soit pour acheminer des armes, organiser des attentats ou échapper aux poursuites.

Elle correspond aux limites établies entre comtés au XVII^e siècle en fonction de servitudes variées, dont l'accès aux tourbières, importantes sources de combustible à l'époque. En 1920, lorsque Londres procéda à la partition de l'île en pleine guerre d'indépendance irlandaise, le tracé fut repris tel quel, de manière provisoire, mais il ne fut pas redessiné par la suite comme prévu. Le résultat est une frontière aux antipodes des besoins administratifs modernes et qui présente bien des incongruités : elle coupe des villages, des exploitations agricoles, et même des corps de ferme et des logements.

Ce caractère absurde renforça l'opposition des nationalistes à la partition, d'autant que la frontière ne fut pas établie non plus en fonction de la démographie de l'île : deux comtés à majorité catholique, Fermanagh et Tyrone, furent intégrés de force à l'Irlande du Nord. Ce découpage arbitraire, sinon antidémocratique, fut l'une des raisons du conflit qui éclata à la fin des années 1960.

La paix en Irlande du Nord

L'Accord du Vendredi saint, signé le 10 avril 1998, mit un terme à trente ans de conflit en Irlande du Nord moyennant des concessions soigneusement calibrées et des équilibres politiques quelque peu acrobatiques⁽⁵⁾. Les nationalistes l'ont jugé acceptable pour deux raisons : la minorité catholique, désormais représentée au gouvernement, ne peut plus faire l'objet de politiques discriminatoires ; et, bien que la région reste rattachée à la Grande-Bretagne, il constitue à leurs yeux une première étape vers la réunification. La frontière est devenue invisible au quotidien et des liens constitutionnels ont été établis entre Belfast et Dublin : les représentants des autorités nord-irlandaises rencontrent régulièrement leurs homologues de la république d'Irlande pour prendre des décisions dans des domaines d'intérêt commun, comme l'agriculture, le tourisme, la santé, l'énergie ou les transports.

Si l'Irlande du Nord quittait l'Union européenne, ces domaines de coopération deviendraient caducs dans certains cas : comment harmoniser des politiques agricoles si l'une relève de la Politique agricole commune (PAC), tandis que l'autre découle de mesures décidées à Londres ? Comment coordonner les infrastructures hospitalières si les patients ne peuvent plus circuler librement vers les unités spécialisées de part et d'autre de la frontière ?

Quant aux retombées économiques, elles seraient d'une gravité indéniable pour les régions frontalières, déjà sinistrées du temps du conflit. Depuis la fin des années 1980, elles bénéficient de subventions européennes spécifiques (les programmes PEACE), qui visent à consolider le processus de paix en favorisant le développement économique et social⁽⁶⁾. Mais, entre les entraves au commerce et la fin des subventions de l'Union européenne, ces régions souffriront gravement du Brexit, surtout si Londres ne remplace pas les versements au titre de la PAC –

qui représentent en moyenne 85 % du revenu des agriculteurs nord-irlandais – par des aides de même montant.

Pour les nationalistes, la pilule est fort amère, d'autant que les électeurs nord-irlandais, contrairement à leurs homologues anglais, ont voté assez largement contre le Brexit : 55,8 % se sont prononcés en faveur du maintien au sein de l'Union européenne. Ils estiment, non sans raison, que leurs intérêts n'ont pas été pris en compte et que le Brexit leur a été imposé par les Anglais.

Par ailleurs, les nationalistes les plus radicaux, comme les dissidents de l'IRA, très marginaux aujourd'hui, gagneraient en crédibilité si une frontière dure était rétablie. Ils feraient valoir que les accords de 1998 n'ont pas été respectés et que le temps de la lutte armée est revenu. Il suffirait de quelques attentats improvisés contre les postes de douane pour que ceux-ci soient à nouveau gardés par les forces de l'ordre, qui deviendraient à leur tour des cibles tentantes. La spirale de la violence serait vite enclenchée, la présence de soldats britanniques sur le sol irlandais ne manquant pas de réveiller de vieux démons.

La situation est d'autant plus délicate que Gerry Adams et Martin McGuinness, les dirigeants historiques du Sinn Féin, le parti républicain associé à l'IRA, ont quitté la scène politique : le premier a pris sa retraite en 2018, et le second est décédé en 2017. Leur engagement dans la lutte armée et leurs séjours en prison leur conféraient une large légitimité, qui leur a permis de plaider la cause de la paix depuis une position de force : ils ont su rallier la grande majorité des paramilitaires autour de leur projet. Mais leurs successeurs ne jouissent pas de la même crédibilité vis-à-vis de leur base et auraient plus de mal à contrer les partisans de la manière forte.

Le Brexit, une étape vers la réunification ?

Les nouvelles dirigeantes du Sinn Féin – Mary Lou McDonald en république d'Irlande et Michelle O'Neill au Nord – condamnent le Brexit, qu'elles estiment contraire aux accords de paix et préjudiciable à la population de l'Irlande entière. Elles demandent la tenue en Irlande du Nord d'un référendum sur la réunification de l'île, comme les accords de 1998 en prévoient la possibilité.

Un tel référendum semble cependant peu probable à ce stade, notamment parce que son organisation ne peut être décidée que par le ministre britannique des Affaires nord-irlandaises, et seulement si des sondages d'opinion indiquent l'existence d'une majorité favorable à la réunification. Pour l'instant, les conditions ne sont pas réunies : seul un tiers de la population de l'Irlande du Nord souhaite la réunification. Malgré tout, autant la réunification semblait une perspective purement théorique avant 2016, autant elle semble désormais plausible dans le contexte du Brexit, du moins à moyen terme.

En effet, la démographie de l'Irlande du Nord a changé depuis les années 1970, lorsque la majorité protestante, très largement unioniste, formait les deux tiers de la population. Au recensement de 2011, elle n'en représentait plus que 48 %, contre 45 % pour la minorité catholique. S'y ajoute une pyramide des âges favorable à cette dernière : une enquête menée en 2016 indiquait que, parmi les personnes en âge de travailler, 44 % étaient catholiques et 40 % protestantes. Parmi les plus de 60 ans, les protestants étaient toujours majoritaires à 57 % (contre 35 % de catholiques), mais 51 % des jeunes scolarisés étaient catholiques, pour 37 % de protestants. La population catholique pourrait donc devenir majoritaire en Irlande du Nord dès 2021.

Cette évolution ne se traduirait pas aussitôt en majorité électorale pour les nationalistes. Depuis les accords de paix, la plupart des catholiques s'accommodent, en effet, du statu quo. Ils craignent que la réunification de l'île n'engendre une nouvelle flambée de violence en poussant les groupes paramilitaires protestants à se reconstituer pour défendre le lien avec la Grande-Bretagne. Mais, dans le contexte du Brexit – dont l'économie nord-irlandaise subira

duement les conséquences –, les électeurs catholiques qui, en 2016, ont voté à 85 % pour demeurer au sein de l'Union européenne pourraient décider que le statu quo n'est plus aussi satisfaisant. D'autant que, si les négociations devaient aboutir à une rupture totale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, la perspective de la réunification deviendrait nettement plus attrayante.

Les unionistes nord-irlandais

Cette perspective de réunification pourrait aussi devenir séduisante pour un certain nombre d'unionistes. Si seuls 40 % d'entre eux se sont prononcés contre le Brexit lors du référendum de 2016, il s'agit néanmoins d'une minorité significative qui montre que la population protestante est divisée sur la question. Avant tout attachée à l'union avec la Grande-Bretagne, elle n'en a pas moins conscience des avantages qui découlent de la participation à l'Union européenne.

Le Parti démocrate unioniste (DUP), qui est le premier parti d'Irlande du Nord, reflète cette ambivalence. Il avait fait campagne pour le Brexit en 2016 et affiche sa proximité idéologique avec le Parti conservateur, tout en demandant que la frontière irlandaise demeure invisible. Il n'est pas sûr que cette position contradictoire, comparable à celle des conservateurs britanniques qui veulent « le beurre et l'argent du beurre » du Brexit (*have your cake and eat it*), soit tenable sur le long terme.

En cas de Brexit dur, et compte tenu de la crise économique qui ne manquerait pas de l'accompagner, une proportion non négligeable de protestants serait sans doute conduite à prendre parti pour l'Union européenne plutôt que pour l'union avec la Grande-Bretagne. Une majorité interconfessionnelle pourrait alors se dégager autour de la réunification de l'Irlande. Ainsi, en décembre 2017, lors d'une enquête d'opinion, 47,9 % des sondés se sont prononcés en faveur de la réunification de l'île dans l'hypothèse d'un Brexit dur, sans accord sur la frontière irlandaise, contre 45,4 % pour le maintien dans le Royaume-Uni. De manière plus générale, 57,8 % estiment que l'Irlande du Nord devrait obtenir un « statut spécial » et rester dans le Marché unique et l'Union douanière ⁽⁷⁾. En mai 2018, une autre enquête montrait que la proportion de Nord-Irlandais opposés au Brexit a progressé de manière sensible depuis le référendum de 2016, passant de 56 % à 69 % ⁽⁸⁾.

Les europhobes britanniques sont des partisans farouches du Brexit, qu'ils considèrent comme le seul moyen de rétablir la souveraineté nationale en matière tant de commerce international que de contrôle de l'immigration. Mais la perspective d'un éclatement du Royaume-Uni pourrait les conduire à reconsidérer leur position : la sécession de l'Irlande du Nord et de l'Écosse est peut-être un prix trop élevé à payer pour la souveraineté, quelque peu théorique d'ailleurs, d'un royaume désuni.

En attendant, le Brexit ravive les tensions en Irlande du Nord. Les institutions régionales sont suspendues depuis le mois de janvier 2017, le DUP et le Sinn Féin ne parvenant plus à gouverner ensemble. Ce n'est pas la première crise politique de ce genre ; mais si, par le passé, Londres a pu jouer son rôle de garant impartial des accords de paix et faciliter une entente entre les deux formations, cela n'est plus possible depuis que le parti de Theresa May a perdu sa majorité parlementaire aux élections de juin 2017. Celui-ci ne se maintient au pouvoir que grâce au soutien des dix députés du DUP à Westminster, ce qui compromet sa légitimité de médiateur.

La situation ne facilite pas non plus les négociations de Theresa May avec l'Europe : elle est désormais tributaire de ses nouveaux alliés, qui n'hésitent pas à brandir la menace de leur retrait pour peser sur les discussions. Une des solutions envisagées par Londres pour régler la question de la frontière irlandaise consisterait à la déplacer en mer d'Irlande, entre les deux îles. En effet, il serait bien plus aisé de contrôler les personnes et les marchandises dans les ports et aéroports britanniques et irlandais que le long de la frontière terrestre. Cette formule aurait aussi

l'avantage de préserver la libre circulation entre le nord et le sud de l'Irlande, tout en étant conforme à l'interprétation bruxelloise du « backstop ». Mais le projet a suscité une très vive réaction de la part du DUP, qui y voit le risque d'un affaiblissement des liens entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne, et donc un premier pas vers la réunification de l'Irlande.

Un avenir incertain

On le voit : les différentes parties aux négociations poursuivent des objectifs difficilement compatibles. L'une d'entre elles acceptera-t-elle de faire des concessions suffisantes pour trancher une question aussi complexe et aussi controversée ?

Les vingt-sept États membres de l'Union européenne, dont la république d'Irlande, veulent à tout prix protéger l'intégrité du Marché unique et de son fonctionnement. Michel Barnier, qui négocie en leur nom, a procédé jusqu'à présent avec méthode et fermeté. Sa marge de manœuvre étant limitée par les termes de son mandat, on ne voit pas comment il pourrait céder sur l'essentiel.

Cette visée générale se double d'un autre objectif : défendre les intérêts de l'État membre le plus menacé par le Brexit – la république d'Irlande – et éviter un retour à la violence en Irlande du Nord. Il s'avère que M. Barnier connaît bien la région : nommé commissaire européen à la Politique régionale en 1999, peu après les accords de paix, c'est lui qui supervisa le versement de centaines de millions d'euros destinés à l'Irlande du Nord dans le cadre du programme PEACE. Il a conscience de l'importance des enjeux liés à la frontière.

À Dublin, le ton s'est durci au fil des mois, notamment depuis que le premier ministre, Enda Kenny, a démissionné de ses fonctions en juin 2017 pour laisser la place à Leo Varadkar. Face aux atermoiements de Londres et à l'absence de proposition crédible sur l'Irlande du Nord, ce dernier a déclaré que, dans l'hypothèse d'une frontière « dure », c'est-à-dire si l'Irlande du Nord devait quitter l'Union douanière et le Marché unique, il opposerait son veto à tout accord commercial.

En retour, certains europhobes britanniques ont menacé l'Irlande d'un Brexit dur ; les autorités de Dublin n'auraient alors d'autre choix que de suivre le Royaume-Uni ou de se résigner à une nouvelle partition de l'Irlande. Mais la survie politique du premier ministre irlandais tout comme celle de son gouvernement sont en jeu : son parti, le Fine Gael, ne disposant pas de majorité au Parlement, des élections auront lieu dans un proche avenir, et tout accord désavantageux pour l'Irlande serait dénoncé par l'opposition et sanctionné par les électeurs. Un sondage réalisé en mars 2018 montre que l'opinion publique irlandaise est plus attachée que jamais à l'Union européenne (92 %) ⁽⁹⁾. Dans ces conditions, on imagine mal M. Varadkar reculer face à un coup de force britannique dans la dernière ligne droite des négociations.

Il n'est pas exclu, dès lors, que Theresa May estime que la seule issue soit une solution fondée sur le maintien de l'ensemble du Royaume-Uni au sein de l'Union douanière ou de l'Espace économique européen. Cela serait acceptable du point de vue de Dublin, de Bruxelles et du DUP. Les europhobes conservateurs y seraient de toute évidence très hostiles, mais des votes récents au Parlement de Westminster ont démontré que cette option serait soutenue par une majorité de députés. Dans ce scénario, le risque principal serait celui d'une tentative de destitution de Theresa May en tant que dirigeante du Parti conservateur – et, par la même occasion, en tant que premier ministre du Royaume-Uni – par le courant europhobe. Il suffit d'une lettre signée par 15 % du groupe parlementaire pour déclencher une élection interne au Parti conservateur. Or les députés europhobes sont plus nombreux que les 48 signatures requises. En revanche, étant minoritaires au sein du groupe parlementaire, leurs chances de faire élire un partisan d'un Brexit dur à la direction du parti sont minces. Pour l'heure, ils préfèrent donc exercer des pressions sur leur dirigeante dans l'espoir de l'amener à une rupture totale avec l'Union européenne.

De fait, c'est à Londres que la situation est le plus complexe et le plus fluide. Très fragilisée depuis qu'elle a procédé à des élections anticipées qu'elle a perdues, Theresa May peine à maintenir un semblant d'unité dans son gouvernement. Malgré des déclarations martiales, dont on peut penser qu'elles visent autant à la protéger des critiques des europhobes de son parti qu'à tester les réactions à Dublin et à Bruxelles, elle semble se diriger, bon gré mal gré, vers un Brexit modéré, en raison notamment de la question de la frontière irlandaise. Elle a ainsi accepté le principe d'une période de transition entre la sortie britannique de l'Union européenne le 29 mars 2019 et la fin de l'année 2020, pendant laquelle l'Irlande du Nord restera alignée sur le Marché unique et l'Union douanière.

Si les négociations avancent aussi lentement, c'est en grande partie parce que, du côté britannique, l'ordre du jour est plus dicté par la dynamique interne du Parti conservateur que par les intérêts objectifs du Royaume-Uni. Mais les demandes de Dublin, soutenues par ses partenaires européens, contraindront sans doute Londres à revoir ses priorités.

Notes :

(1) Le Central Statistics Office, l'équivalent irlandais de l'Insee, a publié un recueil statistique des relations entre l'Irlande et le Royaume-Uni afin de prendre la mesure du Brexit : *Brexit: Ireland and the UK in numbers* (2016), dont une version électronique est régulièrement mise à jour sur son site internet (www.cos.ie).

(2) Pour une étude détaillée de ces enjeux, voir Tony Connelly, *Brexit and Ireland : The Dangers, the Opportunities, and the Inside Story of the Irish Response*, Penguin, 2017.

(3) *Ireland and the negotiations on the UK's withdrawal from the European Union: The Government's Approach*, Dublin, Irish Government Publications, mai 2017, pp. 10-11. L'ensemble des publications officielles irlandaises sur le Brexit est disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : <https://www.dfa.ie/brexit/>

(4) Voir Aziliz Gouez, « Le Brexit et l'imbroglie frontalier irlandais », *Policy Paper*, n° 210, Institut Jacques Delors, 2017 (<http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/brexitimbrogliefrontalierirlandais-gouez-dc17.pdf>).

(5) Il avait fallu libérer les prisonniers politiques et procéder au démantèlement des arsenaux des organisations paramilitaires, tout en s'assurant du soutien des principaux partis politiques nord-irlandais sur la création d'un exécutif intercommunautaire et de liens constitutionnels entre Belfast et Dublin. Voir le compte rendu de Jonathan Powell, chef de cabinet de Tony Blair : *Great Hatred, Little Room : Making Peace in Northern Ireland*, Londres, Bodley Head, 2008. Powell s'est inquiété publiquement des conséquences du Brexit sur les accords de paix nord-irlandais.

(6) L'Union européenne soutient financièrement le processus de paix en Irlande du Nord depuis 1989. En 1995, un programme spécifique – le programme PEACE pour l'Irlande du Nord – fut lancé à cette fin et reconduit à plusieurs reprises. Au total, plus de 2 milliards d'euros ont été engagés afin de promouvoir la stabilité sociale et la réconciliation en Irlande du Nord, ainsi que dans les comtés limitrophes d'Irlande.

(7) Sondage LucidTalk effectué entre le 1^{er} et le 4 décembre 2017 auprès d'un échantillon représentatif de 2 079 personnes : <https://lucidtalk.co.uk/images/News/LTDec17TrackerPoll-GUENGLProjectReportF.pdf>

(8) Voir John Garry, Kevin McNicholl, Brendan O'Leary et James Pow, « Northern Ireland and the UK's Exit from the EU: What do people think? », The UK in a Changing Europe, 21 mai 2018 : <http://ukandeu.ac.uk/research-papers/northern-ireland-and-the-uks-exit-from-the-eu-what-do-people-think/>

(9) Sondage Red C Poll pour le Mouvement européen Irlande, réalisé entre le 15 et le 21 mars 2018 auprès de 1 000 personnes âgées de plus de 18 ans : http://www.europeanmovement.ie/wp-content/uploads/2018/05/EM-RED-C-Infographic-2018-PAGES_correct-web.pdf