



HAL
open science

L'IRLANDE DU NORD : UN TERRITOIRE VULNÉRABLE FACE AU BREXIT

Karine Bigand

► **To cite this version:**

Karine Bigand. L'IRLANDE DU NORD : UN TERRITOIRE VULNÉRABLE FACE AU BREXIT. Recherches Internationales, 2017, 109, pp.65 - 81. halshs-01614940

HAL Id: halshs-01614940

<https://shs.hal.science/halshs-01614940>

Submitted on 13 Oct 2017

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.

L'IRLANDE DU NORD : UN TERRITOIRE VULNÉRABLE FACE AU BREXIT



KARINE BIGAND *

Le 23 juin 2016, l'Irlande du Nord a voté majoritairement, à 56 % (contre 44 %), pour le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne (UE). C'était l'une des seules régions britanniques, avec l'Écosse et Londres, à voter de la sorte. Les raisons du vote pro-européen en Irlande du Nord sont multiples et liées à son histoire, sa géographie et son économie¹. Il a été majoritaire dans 11 circonscriptions sur 18, dont les 9 circonscriptions à dominante catholique/nationaliste, signe d'une volonté de prolonger une destinée européenne commune avec la République d'Irlande, dans l'attente d'une éventuelle réunification. Mais l'interprétation ethnonationale ne suffit pas. Elle voudrait dire que le statut constitutionnel de l'Irlande du Nord, c'est-à-dire son maintien au sein du Royaume-Uni (défendu par les unionistes, majoritairement protestants), ou son rattachement à la République

* UNIVERSITÉ AIX MARSEILLE, LERMA, AIX-EN-PROVENCE

¹ John Garry, « The EU referendum Vote in Northern Ireland: Implications for our understanding of citizens' political views and behaviour », Knowledge Exchange Seminar Series 2016-2017, Queen's University Belfast, Northern Irish Assembly, 12 October 2016. <<http://www.qub.ac.uk/home/EUReferendum/Brexitfilestore/Filetoupload,728121,en.pdf>>.

d'Irlande (défendu par les nationalistes, majoritairement catholiques), aurait, *in fine*, été le facteur décisif pour les électeurs. Ce serait là une lecture simplifiée de ce vote, qui a également été motivé par des données immédiates, liées à l'économie et aux conditions de vie en Irlande du Nord. On remarque ainsi que les cinq circonscriptions frontalières, quel que soit le positionnement de la majorité de leur population sur le statut constitutionnel de l'Irlande du Nord, ont voté pour le maintien dans l'UE selon des proportions qui ne correspondent pas à la répartition entre les deux communautés. Il en est de même pour la circonscription d'East Londonderry, majoritairement protestante/unioniste mais très tournée vers le comté voisin du Donegal, en République d'Irlande. On peut y voir le pragmatisme de citoyens circulant librement entre deux pays et dont la vie quotidienne risque d'être bouleversée par la matérialisation d'une frontière physique. Parmi les autres circonscriptions à majorité unioniste, localisées dans le nord-est de la province, seule North Down a voté en faveur du maintien dans l'UE.

66

Si elle n'a pas suivi le vote majoritaire en faveur du retrait, motivé par le souhait d'une plus grande liberté économique et politique, ainsi que d'un meilleur contrôle de l'immigration, l'Irlande du Nord se trouve toutefois en première ligne lorsque l'on considère les possibles répercussions du *Brexit*. Même si l'impact réel ne pourra être évalué qu'à l'issue des négociations qui suivront le déclenchement de l'Article 50 prévu à la fin mars 2017, il est d'ores et déjà établi que le *Brexit* sera un défi pour l'Irlande du Nord dans au moins trois domaines : la fin des subventions européennes et la reconfiguration des échanges commerciaux avec l'UE mèneront à une nécessaire restructuration des secteurs d'activités de l'économie nord-irlandaise ; la nature de la frontière avec la République d'Irlande devra faire l'objet d'un consensus entre les pays membres ; et le processus de paix risque d'être fragilisé. À tout le moins, c'est une longue période d'incertitude, et donc d'angoisses et de frustrations possibles, qui s'ouvre pour les Irlandais du Nord.

Cet article porte sur la vulnérabilité de l'Irlande du Nord face à la perspective du *Brexit*. Celle-ci tient en premier lieu aux spécificités démographiques, économiques, historiques et géographiques de ce territoire, souvent en décalage par rapport aux grandes tendances britanniques, comme l'a montré le vote.

Cette fragilité inhérente risque d'être aggravée par les répercussions prévues ou prévisibles sur le terrain. Enfin, elle est renforcée par les divisions politiques héritées du passé, qui l'empêchent, contrairement à l'Écosse, d'articuler et de faire entendre sa voix pour défendre au mieux ses intérêts.

Un territoire en décalage par rapport aux grandes tendances britanniques

Les spécificités historiques et géographiques de l'Irlande du Nord sont liées et évidentes : l'Irlande du Nord est le seul territoire britannique à partager une frontière terrestre avec un pays membre de l'UE, en l'occurrence la République d'Irlande. La partition de l'île en 1922 était un compromis visant à satisfaire une majorité d'unionistes au nord de l'île, tout en accordant l'indépendance à la majorité nationaliste sur le reste du territoire. La domination numérique et politique des unionistes en Irlande du Nord a conduit, au fil des ans, à des discriminations flagrantes contre la minorité nationaliste en termes d'emplois et de logements. À la fin des années 1960, à la suite de l'échec du mouvement en faveur des droits civiques qui visait à mettre fin à ces inégalités, la région a basculé dans un conflit armé qui a fait plus de 3 600 victimes en 30 ans. Depuis la signature de l'Accord de Belfast (ou Accord du Vendredi saint) en 1998, l'Irlande du Nord est une société postconflit, où les tensions sectaires et les divisions s'amenuisent mais n'ont pas totalement disparu. Par son histoire récente, l'Irlande du Nord est un territoire vulnérable et unique au sein du Royaume-Uni.

67

Sa taille réduite – l'Irlande du Nord avec ses 1,8 million d'habitants² est la plus petite des quatre nations britanniques, ne représentant que 2,8 % de la population totale – fait que l'Irlande du Nord a du mal à faire entendre une voix nord-irlandaise distincte dans le contexte britannique. Au niveau économique, la valeur ajoutée brute produite dans la région en 2015 représentait 2,1 %

² Selon le dernier recensement en date de 2011, la population britannique était de 63,2 millions, dont 53 millions en Angleterre, 5,3 millions en Écosse, 3,1 millions au pays de Galles et 1,8 million en Irlande du Nord. <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/2011censuspopulationestimatesfortheunitedkingdom/2012-12-17>>.

de la valeur ajoutée au niveau britannique³. Le jour du référendum, les électeurs nord-irlandais représentaient 2,3 % des votants, soit 0,3 % du vote *Leave* (pro-sortie de l'UE) et 0,2 % du vote *Remain* (pro-maintien dans l'UE)⁴. Du point de vue de Londres, ces proportions peuvent paraître négligeables. Du point de vue de Belfast, elles le sont d'autant moins que les caractéristiques locales sont souvent à contre-courant des tendances nationales. Ainsi, toujours en 2015, la valeur ajoutée brute de l'économie locale par habitant était la plus basse du Royaume-Uni après le pays de Galles, s'élevant à environ 73 % de la moyenne nationale. De plus, l'économie nord-irlandaise était l'avant-dernière devant celle de la région des East Midlands en termes de croissance (1,4 % sur l'année comparée à une moyenne nationale de 2,6 %). Le manque de dynamisme économique est lié à l'histoire récente, à la persistance des divisions et à une certaine inefficacité politique : la région souffre d'un manque d'attractivité pour les investisseurs étrangers et les décideurs politiques, souvent mobilisés par les questions ethnonationales, ont du mal à faire valoir les atouts de ce territoire. En raison de son passé conflictuel, l'Irlande du Nord est un territoire qui vit sous perfusion financière de Londres : le secteur public y est hypertrophié, avec près d'un emploi sur 3 (contre un sur 5 en moyenne nationale) et c'est dans cette région que la dépense publique par habitant est la plus élevée, d'un montant de 10 983£ en 2015-2016, contre 9 076£ pour la moyenne nationale (soit une différence de 21 %)⁵. L'Irlande du Nord est donc une région pauvre et vulnérable, mais qui a choisi de voter majoritairement pour le maintien dans l'UE, ce qui est à contre-courant du comportement électoral observé dans des

³ House of Commons Library, « Research Briefing: Regional and local economic growth statistics », 16 décembre 2016. < <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05795>>.

⁴ Calculs établis à partir des résultats suivants : <http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results>.

⁵ « Northern Ireland's Economy: A New Kind of Trouble », *The Economist*, 22 janvier 2015. <<http://www.economist.com/news/britain/21640334-guns-mostly-silent-ulster-can-begin-deal-its-lamentable-economy-new-kind>> ; House of Commons Library, « Research Briefing: Public expenditure by country and region », 30 November 2016. <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN04033>>.

régions économiquement déclassées en Grande-Bretagne, le pays de Galles compris.

Le vote pro-européen de l'Irlande du Nord peut s'expliquer par le fait qu'elle entretient avec l'UE une relation plus étroite que les autres nations britanniques. Économiquement parlant, l'Irlande du Nord commerce davantage avec les pays européens que le Royaume-Uni au sens large. Là où le marché européen représentait, en 2014, 51 % des exportations et 54 % des importations britanniques, il recevait 61 % des exportations nord-irlandaises et fournissait 56 % des importations vers l'Irlande du Nord. La comparaison des courbes de la balance commerciale du Royaume-Uni et de l'Irlande du Nord avec l'UE depuis 2004 est révélatrice : durant toute cette période sauf en 2012, l'Irlande du Nord a plus vendu qu'elle n'a acheté dans l'UE, alors que la tendance est inversée pour le Royaume-Uni⁶. Parmi les partenaires européens, la République d'Irlande est le premier marché pour les exportations nord-irlandaises (37 % en 2012)⁷. Le *Brexit*, qui impliquerait, *a priori*, une sortie du marché commun, voire de l'union douanière, représenterait pour l'Irlande du Nord un risque majeur d'enclavement par l'introduction de taxes douanières vers et depuis l'UE, notamment pour les entreprises installées de part et d'autre de la frontière.

La relation étroite qu'entretient l'Irlande du Nord avec l'UE tient aussi aux subventions qu'elle perçoit. Alors que la contribution du Royaume-Uni au budget européen a toujours été supérieure au montant des financements qu'il en a retirés, la situation est inverse pour l'Irlande du Nord. L'économie nord-irlandaise bénéficie largement de l'aide européenne, en particulier le secteur agricole, l'un des secteurs d'activités les plus vulnérables. Là encore, le contraste avec la situation britannique est marqué : le secteur agricole représente 3 % des emplois en Irlande du Nord (environ 48 000 emplois), contre seulement

⁶ Aidan Stennett, « The EU referendum and potential implications for Northern Ireland », Northern Ireland Assembly Research and Information Service Research Paper, 21 janvier 2016, p. 12. <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2016/eti/2116.pdf>>.

⁷ House of Commons Northern Irish Affairs Committee, « Northern Ireland and the EU Referendum », London : HMSO, May 2016, p. 7-8. <<https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmniaf/48/48.pdf>>.

1 % au Royaume-Uni⁸. Il est essentiellement axé sur les produits laitiers et l'élevage, alors qu'au niveau britannique, la proportion d'exploitations céréalières est plus élevée. Or les taxes douanières pour les importations de produits laitiers et de viande dans l'UE sont plus élevées que pour les produits céréalières, ce qui pourrait mettre en péril les échanges futurs⁹. C'est également dans cette région que les exploitations agricoles sont les plus petites en taille et une large majorité d'entre elles sont aussi dans des zones défavorisées dites « soumises à des contraintes spécifiques » (de climat ou de terrain). Elles bénéficient, à ce titre, d'aides européennes spécifiques dans le cadre de la politique de développement rural. Les aides directes versées dans le cadre de la Politique agricole commune représentent environ 70 % des subsides européens versés en Irlande du Nord et équivalent à 87 % des revenus agricoles annuels¹⁰.

Le soutien financier de l'UE a aussi été crucial pour le maintien d'une paix durable en Irlande du Nord. La région, ainsi que les comtés frontaliers de République d'Irlande, ont reçu 1,3 milliard d'euros, entre 1995 et 2014, dans le cadre de trois programmes consécutifs dits PEACE, afin de financer des projets favorisant la paix et la réconciliation. Un quatrième programme est en cours depuis 2014 et s'achèvera en 2020. De fait, l'UE a démontré un soutien constant au processus de paix, que ce soit avant la signature de l'Accord de Belfast en 1998, ou dans les années qui ont suivi. En amont, l'appartenance commune du Royaume-Uni et de la République d'Irlande à l'UE a permis d'internationaliser la résolution du conflit en donnant à l'État irlandais un rôle dans les négociations de paix. Plus tard, une attention particulière a été portée à l'Irlande du Nord entre 2007 et 2014, à l'initiative de Manuel Barroso, alors président de la Commission européenne. Alors que l'assemblée et l'exécutif locaux étaient sur le point d'être

70

⁸ Mark Allen, « Northern Ireland's agri-food sector – background and possible 'Brexit' considerations », Northern Ireland Assembly Research and Information Service Research Paper, 22 septembre 2016. <<http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2016-2021/2016/aera/6616.pdf>>.

⁹ House of Commons Northern Irish Affairs Committee, « Northern Ireland and the EU Referendum », *op. cit.* p. 19-21.

¹⁰ Kathryn Torney, « How much the EU funds NI agriculture: Should we stay or should we go? », *The Detail*, 10 March 2016. <<http://www.thedetail.tv/articles/the-eu-s-common-agricultural-policy-should-we-stay-or-should-we-go>>.

rétablis après plusieurs années de suspension, un groupe de travail (*taskforce*) dédié était mis en place, avec pour mission d'identifier comment l'UE pouvait aider l'Irlande du Nord à dynamiser son économie et son marché du travail et, ce faisant, à renforcer la paix et œuvrer à la réconciliation. L'existence de ce groupe de travail n'a pas généré de financements supplémentaires mais elle a fait que les particularités nord-irlandaises étaient parfaitement connues au niveau européen – on peut y voir une forme de discrimination positive en faveur de ce territoire¹¹.

Ce panorama des spécificités de l'Irlande du Nord montre que ce territoire est souvent en décalage par rapport au reste du Royaume-Uni. Une partie de sa vulnérabilité est inhérente à son histoire, mais son appartenance à l'UE a permis de compenser certaines fragilités. Aujourd'hui, dans la perspective du *Brexit*, sa position géographique et son intégration plus grande dans le projet européen placent l'Irlande du Nord face à des répercussions tangibles sérieuses mais inédites par rapport aux autres parties du Royaume-Uni.

71

Une vulnérabilité potentiellement amplifiée par le *Brexit*

Bien sûr, la caractéristique propre à l'Irlande du Nord, comparée aux autres régions britanniques, est la frontière qu'elle partage avec la République d'Irlande, seule frontière terrestre entre le Royaume-Uni et l'UE. Actuellement, les deux pays ont en commun leur appartenance à l'UE et leur non-appartenance à l'espace Schengen, ce qui fait que les règles d'entrée dans les deux pays sont les mêmes. Les citoyens irlandais et britanniques jouissent en outre d'une zone de libre-circulation (*Common Travel Area*) dans l'ensemble des îles Britanniques depuis la partition de l'Irlande en 1922, qui leur permet de s'installer, de travailler et de voter dans la juridiction dont ils n'ont pas la nationalité. Depuis la disparition des douanes en 1993 et le démantèlement des derniers points de contrôle militaires après la fin du conflit

¹¹ European Commission's Northern Ireland Task Force, *Northern Ireland in Europe. Report of the European Commission's Northern Ireland Task Force 2007-2014*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/activity/ireland/report2014.pdf>.

en Irlande du Nord, la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord est devenue invisible, si ce n'est les changements de panneaux de signalisation, de revêtements routiers ou de réseaux téléphoniques. La perspective du *Brexit* menace cet équilibre. En fonction des conditions du retrait, il est possible que l'actuelle frontière, tout à fait poreuse, redevienne tangible, tant pour les contrôles d'identité que les opérations douanières. À ce jour, les gouvernements irlandais et britannique semblent d'accord pour ne pas revenir « aux frontières du passé ». Dans le Livre blanc sur la sortie de l'UE publié début février 2017, le gouvernement britannique assure vouloir maintenir une frontière « aussi invisible et fluide que possible entre l'Irlande du Nord et l'Irlande, afin de continuer les échanges commerciaux et les déplacements quotidiens tels qu'ils existent aujourd'hui »¹². Des solutions technologiques modernes, y compris de reconnaissance électronique des plaques d'immatriculation, sont possibles. A également été évoquée, par les gouvernements britannique et irlandais, la possibilité que le Royaume-Uni délègue la responsabilité des contrôles migratoires aux autorités irlandaises, pour les visiteurs à destination du Royaume-Uni arrivant dans les ports et aéroports de la République¹³. Mais si le Royaume-Uni sort de l'union douanière, les marchandises circulant entre les deux juridictions devront être soumises à des taxes, ce qui implique une forme de contrôle physique. Or la frontière entre la République et l'Irlande du Nord n'est pas une frontière naturelle – elle court sur près de 500 kilomètres à travers lacs et tourbières, le plus souvent en zone rurale, et compte actuellement plus de 200 points de passage. Elle est traversée quotidiennement par près de 30 000 personnes¹⁴. Rien n'est précisé, à ce jour, quant aux modalités pratiques – nombres de points d'accès, personnel

¹² HM Government, "The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union", février 2017, p. 21.

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf>.

¹³ « Britain to push post-Brexit UK immigration controls back to Irish border », *The Guardian*, 9 octobre 2016. <<https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/09/britain-to-push-post-brexit-uk-immigration-controls-back-to-irish-border>>.

¹⁴ Laborde, Xemartin, « Vers un retour de la frontière en Irlande du Nord? », *Carto* n° 39 (Janvier-Février 2017), p. 30-31.

mobilisé, formes de contrôles – du passage d'une juridiction à l'autre. Cette incertitude est génératrice de craintes, notamment pour les zones frontalières dont nous avons vu la vulnérabilité et la dépendance à une économie transfrontalière.

Au-delà de ces zones, c'est l'ensemble de l'économie nord-irlandaise qui est susceptible d'être déstabilisée par le *Brexit*, en raison de l'interdépendance entre les marchés nord-irlandais et européen. Les projections économiques sont malaisées en raison de l'incertitude quant à l'accord final. Toutefois, les estimations évoquent une baisse moyenne d'environ 3 % du PIB en Irlande du Nord (contre -1,8 % pour l'ensemble du Royaume-Uni), les secteurs de la construction et de l'industrie étant les plus touchés, le premier en raison d'un déficit d'investissement, le second en raison de l'introduction de taxes douanières¹⁵. Hormis l'enclavement, on peut également prévoir une modernisation à marche forcée, avec de possibles dommages collatéraux pour les secteurs d'activités les plus fragiles. La sortie de l'UE privera l'économie nord-irlandaise d'un filet de sécurité : dynamisme et innovation seront nécessaires pour mener à bien les inévitables ajustements à faire pour conquérir de nouveaux marchés et diversifier les productions. De fait, ces tendances émergent depuis quelques années dans certains secteurs d'activités : on observe par exemple une hausse rapide des exportations de produits pharmaceutiques à destination des États-Unis depuis 2014. Malgré tout, les inconnues sont nombreuses quant à l'avenir, notamment quant aux politiques d'accompagnement à la transition et au soutien financier de Londres. Le gouvernement britannique s'est engagé à prendre le relais des financements agricoles et de PEACE IV entre la date de la sortie de l'UE et la fin prévue de cette vague de financements, soit 2020¹⁶. Au-delà de cette date, la continuité des aides n'est pas garantie. L'industrie agricole, en particulier, a gros à perdre. Ici encore, une modernisation du secteur était déjà à l'œuvre, notamment suite à la réforme de la PAC en 2015 qui avait vu l'introduction de modalités plus strictes dans l'attribution des aides, dans le cadre d'une réduction de la part de

¹⁵ House of Commons Northern Irish Affairs Committee, « Northern Ireland and the EU Referendum », *op. cit.* p. 9-10.

¹⁶ HM Government, « The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union », *op. cit.* p. 12.

la PAC dans le budget européen, réduction qui doit se poursuivre au-delà de 2020. Ainsi, on peut donc considérer que même sans le *Brexit*, l'agriculture nord-irlandaise aurait traversé une phase de transition. Avec le *Brexit*, la crainte est que la marge de manœuvre dans cette phase de transition pourrait être moindre, avec un risque d'impact plus grand sur des communautés rurales déjà fragilisées. La question du montant des futures taxes douanières entre le Royaume-Uni et l'UE est également cruciale pour l'agriculture nord-irlandaise. L'impact effectif dépendra des négociations à venir mais les études prédisent un impact sérieux voire préjudiciable, en particulier si les taux adoptés sont ceux de l'OMC¹⁷.

74

Le tissu social est aussi susceptible d'être affecté par la sortie de l'UE. L'avenir après 2020 est particulièrement incertain, si Londres ne prend pas le relais pour financer le type de projets jusqu'alors bénéficiaires des fonds PEACE¹⁸. Les précédents programmes ont financé, par exemple, des infrastructures tangibles comme le pont de la paix à Derry~Londonderry, mais aussi des programmes de formation professionnelle sur l'enseignement de l'histoire dans une société postconflit, ou encore des groupes de parole pour les victimes du conflit. Le programme PEACE IV, prévu pour la période 2014-2020, soutient des projets relatifs à l'éducation intégrée (non confessionnelle), l'enfance et la jeunesse, la création d'espaces et de services partagés et les initiatives favorisant les bonnes relations locales. S'ils sont peu visibles à l'échelle européenne, ces projets sont cruciaux pour renforcer le tissu social longtemps délabré de l'Irlande du Nord.

De fait, l'avenir incertain de ces initiatives met en lumière le troisième domaine où l'impact du *Brexit* est attendu. L'effet déstabilisateur du *Brexit* est prévisible en ce qui concerne la matérialité de la frontière et l'économie au sens large. Il est redouté en ce qui concerne le processus de paix, car l'appartenance commune du Royaume-Uni et de la République d'Irlande à l'UE a été l'un des facteurs de stabilisation de l'Irlande du Nord, facilitant

¹⁷ House of Commons Northern Irish Affairs Committee, « Northern Ireland and the EU Referendum », *op. cit.* p. 33.

¹⁸ Certes, l'existence d'un programme PEACE V financé par l'UE n'est pas non plus garantie après 2020. Toutefois, dans le contexte actuel d'austérité menée par Londres, les fonds européens permettaient aux projets locaux, dans ce domaine comme dans d'autres, de diversifier leurs sources de financement et de ne pas dépendre entièrement du gouvernement central.

la fin du conflit et le maintien de la paix. L'accord de 1998 s'est fondé sur cette appartenance commune pour faire de l'Irlande du Nord un entre-deux, où les citoyens peuvent aisément naviguer entre deux États. Ainsi, toute personne née en Irlande du Nord peut obtenir la nationalité et un passeport irlandais, même sans résider en République, la citoyenneté européenne permettant de lisser les divergences. Parmi les institutions créées par l'accord de 1998, le Conseil ministériel Nord-Sud est chargé de faciliter la coopération frontalière dans les domaines de l'agriculture, l'éducation, la santé, le tourisme, l'environnement et les transports et doit prendre des décisions en accord avec la loi européenne. On ne sait, à ce jour, si cette règle changera après le *Brexit*, mais la fin d'un cadre commun de référence risque de compliquer les relations entre les deux Irlandes, que l'accord de paix et le cadre européen avaient contribué à fluidifier. Certains groupes de victimes redoutent également de ne plus bénéficier de la protection de la Convention européenne des droits de l'homme, dont le gouvernement britannique envisage aussi de se retirer¹⁹. Enfin, le retour de la frontière et les perturbations susceptibles d'être générées sont perçus comme l'occasion d'un retour au conflit armé par les républicains dissidents, certes minoritaires mais qui ne soutiennent pas la transition politique pacifiste des républicains de l'IRA (officiellement démantelée) et de Sinn Féin. De fait, le potentiel de déstabilisation du *Brexit* est à prendre au sérieux, car il ouvre la porte à des instrumentalisation politiques clivantes, déjà visibles avant même le déclenchement de l'article 50, qui ne font que renforcer la vulnérabilité de l'Irlande du Nord.

75

Des intérêts spécifiques mal défendus en l'absence d'une voix politique unifiée

Depuis 1998, l'Irlande du Nord dispose d'une assemblée et d'un gouvernement locaux qui fonctionnent selon un système dit consociationnel, c'est-à-dire favorisant une large représentation politique et imposant le partage du pouvoir entre les partis nationalistes et unionistes. Il existe aussi des partis non alignés

¹⁹ Katie Boyle et Leanne Cochrane, « Brexit and a British Bill of Rights : four scenarios for human rights », *The UK in a Changing Europe website*. <<http://ukandeu.ac.uk/explainers/brexit-and-a-british-bill-of-rights-four-scenarios-for-human-rights/>>.

sur ces lignes ethnonationales, tels le parti de l'Alliance, le parti écologiste et le parti d'extrême-gauche *People Before Profit*, mais ils sont très minoritaires. Au moment du référendum, les partis unionistes avaient la majorité à l'assemblée locale et une coalition entre le DUP (*Democratic Unionist Party*), principal parti unioniste, et le Sinn Féin, principal parti nationaliste, était au pouvoir. Arlene Foster (DUP) était Premier ministre (*First Minister*), tandis que Martin McGuinness (Sinn Féin), était vice-Premier ministre (*Deputy First Minister*). Les partis ethnonationaux modérés UUP (*Ulster Unionist Party*, unioniste) et SDLP (*Social and Democratic Labour Party*, nationaliste) étaient les partis officiels d'opposition.

Pendant la campagne du référendum, seuls le DUP et *People Before Profit* se sont déclarés partisans d'une sortie de l'UE. Les premiers partageaient les arguments de la campagne pro-*Brexit* en faveur d'une plus grande liberté économique et d'un contrôle de l'immigration, les seconds dénonçaient l'UE comme source de politiques d'austérité préjudiciables. Le UUP, divisé, n'a pas donné de consigne de vote à ses électeurs. Tous les autres partis étaient favorables au maintien dans l'UE. La ligne de fracture n'était donc pas entre nationalistes et unionistes, signe que les enjeux perçus étaient plus larges que le statut constitutionnel de l'Irlande du Nord. Toutefois, les deux partis principaux se sont engagés dans la campagne à des degrés divers. Le DUP a bénéficié d'une donation anonyme d'un demi-million de livres, qu'elle a dépensée dans une campagne de publicité pro-*Brexit* en Grande-Bretagne, et non en Irlande du Nord. Ce choix, largement critiqué quand il a été rendu public, a été justifié par le parti par le fait que la consultation était nationale et non locale²⁰. Au vu du résultat, on comprend qu'il était effectivement plus efficace de faire campagne pour la sortie de l'UE en tentant de convaincre des électeurs, plus nombreux et moins attachés à l'UE, à l'extérieur de l'Irlande du Nord. Pour sa part, Sinn Féin s'est engagé mollement dans la campagne, ne jugeant pas utile de se déclarer partie prenante – ce qui lui

76

²⁰ Peter Geoghegan et Adam Ramsay, « The strange link between the DUP Brexit donation and a notorious Indian gun running trial », *Open Democracy*, 28 février 2017, <<https://www.opendemocracy.net/uk/peter-geoghegan-adam-ramsay/mysterious-dup-brexit-donation-plot-thickens>>; « DUP's £425k Brexit campaign donation came from pro-Union donor », *RTE News*, 24 février 2017, <<http://www.rte.ie/news/2017/0224/855026-dup-gave-1425-000-to-help-finance-brexit-campaign/>>.

permettait de limiter les dépenses et de maintenir ses distances habituelles vis-à-vis d'une élection britannique²¹.

Après le référendum, le DUP, pourtant parti majoritaire aux élections locales de mai 2016, s'est retrouvé en porte-à-faux par rapport au vote pro-européen de la majorité de l'électorat nord-irlandais. Il a continué à défendre le *Brexit* comme la meilleure solution pour le Royaume-Uni. Sinn Féin, de son côté, a immédiatement réclamé l'organisation d'un référendum sur la réunification de l'Irlande, présentée comme *la* solution pour maintenir l'Irlande du Nord dans l'UE²². On voit là à quel point les divergences politiques entre les deux partis de gouvernement, que le système consociationnel oblige à partager le pouvoir, desservent les intérêts locaux. Là où l'Écosse, forte d'un gouvernement nationaliste en accord avec le vote populaire pro-européen, a rapidement fait entendre sa voix, et notamment la possibilité d'un deuxième référendum sur l'indépendance, la voix de l'Irlande du Nord est restée inaudible. Les Premier et vice-Premier ministres ont souligné, dans une lettre adressée à Theresa May au début du mois d'août 2016, les spécificités du territoire dans sa relation à l'UE et la « vulnérabilité toute particulière » de son économie²³. Les inquiétudes exprimées ne semblent pas avoir fait l'objet d'un

²¹ Traditionnellement, Sinn Féin présente des candidats aux élections législatives britanniques mais ses députés élus ne siègent pas à Westminster, puisque Sinn Féin ne reconnaît pas la légitimité du Parlement britannique en Irlande du Nord.

Sur la non-implication de Sinn Féin dans la campagne référendaire: <<https://sluggerotoole.com/2017/02/01/sinn-fein-failed-to-register-for-the-brexit-referendum-ie-it-took-no-part-in-preventing-brexit/>>.

²² De fait, l'organisation d'un tel référendum est prévue par l'accord de 1998, mais elle est du ressort du secrétaire d'État à l'Irlande du Nord et doit se fonder sur une série de sondages indiquant un soutien populaire massif pour la réunification. Les conditions ne sont pas réunies pour qu'un tel référendum ait lieu, le dernier sondage sur la question, en septembre 2016, indiquant que seuls 22 % de la population souhaitent la réunification. Toutefois, l'éventualité d'un tel référendum et d'un résultat favorable à une réunification a un effet déstabilisateur pour la paix. De la même façon que les dissidents républicains voient dans le rétablissement d'une frontière entre les deux Irlandes l'occasion de relancer le conflit armé, un éventuel rapprochement des deux Irlandes risque de réactiver les groupuscules paramilitaires loyalistes.

Sondage Ipsos Mori, « Northern Ireland Border Poll 2016 », 9 septembre 2016. <<https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3780/Northern-Ireland-Border-Poll-2016.aspx>>.

²³ « Letter to the Prime Minister, The Rt Hon Theresa May MP », 10 août 2016. <<https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/publications/letter-prime-minister-rt-hon-theresa-may-mp>>.

traitement prioritaire, la réponse de Theresa May, rassurante mais imprécise, étant arrivée en octobre²⁴. La difficulté à exprimer une voix unifiée pour l'Irlande du Nord entre le DUP et Sinn Féin s'est également manifestée lorsque des réunions rassemblant des acteurs de la République et d'Irlande du Nord ont été organisées, sous la houlette du gouvernement irlandais. Arlene Foster a refusé d'y participer, considérant que le *Brexit* était un problème interne au Royaume-Uni. Sinn Féin y a, en revanche, pris part, afin de défendre les intérêts nord-irlandais et avancer ses propres ambitions politiques.

L'obligation du partage du pouvoir, en particulier entre les deux partis que sont le DUP et Sinn Féin, a souvent mené le débat politique dans des impasses depuis 1998. Le début de l'année 2017 a connu un autre de ces blocages périodiques, au point que l'assemblée élue en mai 2016 a dû être dissoute et que des élections anticipées ont été organisées. Les raisons de la chute du gouvernement, en particulier la volonté de Sinn Féin de ne plus gouverner avec Arlene Foster suite à divers désaccords²⁵, ne sont pas directement liées à la question du *Brexit*, mais l'attitude à adopter pour défendre les intérêts nord-irlandais dans la perspective de la sortie de l'UE est devenue un enjeu de campagne.

Ainsi, les partis nationalistes, le parti de l'Alliance et le parti écologiste se sont engagés pour tenter d'obtenir, s'ils étaient élus, un statut spécial pour l'Irlande du Nord lui permettant de rester membre de l'UE. Les contours de ce statut sont flous pour l'instant mais l'exemple du Danemark et du Groenland est cité comme un possible modèle à suivre. Le Danemark est membre de l'UE depuis 1973, mais le Groenland, territoire danois à l'autonomie élargie, en est sorti en 1985. Cet exemple montre la possibilité pour toutes les régions d'un pays de ne pas être membres de l'UE. Bien sûr, ce modèle, s'il était inversé et négocié pour l'Irlande du Nord, ouvrirait une brèche dans laquelle s'engouffrerait sans

78

²⁴ « Letter to the First Minister, Arlene Foster and the deputy First Minister, Martin McGuinness from the Prime Minister, The Rt Hon Theresa May MP », 18 octobre 2016. <<https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/publications/letter-first-minister-arlene-foster-and-deputy-first-minister-martin-mcguinness-prime-minister-rt>>.

²⁵ « L'Irlande du Nord, en pleine crise politique, convoque des élections anticipées », *Le Monde*, 16 janvier 2017. <http://www.lemonde.fr/international/article/2017/01/16/des-elections-auront-lieu-le-2-mars-en-irlande-du-nord_5063679_3210.html>.

doutel'Écosse, mettant en périll'unité du Royaume-Uni. De façon compréhensible, ce statut aménagé est rejeté par les unionistes, pour qui l'Irlande du Nord doit faire partie du Royaume-Uni au même titre que l'Angleterre, l'Écosse et le pays de Galles. Dans son programme électoral, la rhétorique du DUP concernant le *Brexit* était calquée sur celle de Londres et le *Brexit* était présenté comme une opportunité pour le Royaume-Uni, sans que grand cas soit fait des difficultés spécifiques de l'Irlande du Nord, pourtant largement relayées localement, y compris dans des rapports publiés par des institutions locales et cités dans ces pages. Le UUP, parti plus modéré et divisé, s'est engagé à faire valoir les intérêts nord-irlandais au sein des négociations, sans demander de statut spécial. Il est trop tôt, alors que les élections anticipées ont eu lieu le 2 mars 2017, pour savoir si ces arguments ont influencé les électeurs.

Ce scrutin a été marqué par une forte hausse du taux de participation (+10 points par rapport à mai 2016) mais le résultat a reconduit la même hiérarchie des partis, avec un écart très resserré entre le DUP et Sinn Féin (1 siège d'écart contre 10 en mai 2016)²⁶. De fait, on observe un retranchement derrière les lignes de rupture ethnonationales traditionnelles. En dépit des impasses répétées auxquelles a souvent conduit leur collaboration au pouvoir, le DUP et Sinn Féin ont été réélus comme les deux partis principaux, chargés, *a priori*, de former un nouveau gouvernement. Le DUP, malgré le financement hors-normes qu'il a versé à la campagne pro-*Brexit* et en dépit de l'attachement à l'UE de l'électorat nord-irlandais, reste le premier parti unioniste, malgré un léger tassement. L'alternative modérée proposée par les partis d'opposition n'a pas séduit les électeurs et les partis non alignés ont bénéficié d'une légère hausse des voix. Le grand vainqueur de l'élection, toutefois, est Sinn Féin, dont le nombre de voix augmente de près de 4 %. Sous une apparence de continuité, cette élection marque en fait une rupture, car c'est la première fois depuis la création de l'Irlande du Nord que les unionistes ne sont pas majoritaires dans les institutions locales : ils

²⁶ Ces chiffres sont difficilement comparables en valeur absolue car le nombre de sièges est passé, lors de cette élection, de 108 à 90 sièges. La proportion des sièges est sans doute plus parlante : le DUP garde 31 % des sièges (contre 35 % en 2016), tandis que Sinn Féin en obtient 30 % (contre à peine 26 % en 2016).

disposent de 39 sièges sur 90 (pour trois partis représentés), tout comme les nationalistes (pour deux partis représentés)²⁷. Dans la cacophonie de cette nouvelle configuration politique, les clivages traditionnels occupent à nouveau le devant de la scène, rendant d'autant plus inaudible la défense des intérêts nord-irlandais dans la perspective du *Brexit*.

Conclusion

Aux incertitudes liées au *Brexit* s'est ajoutée, depuis le début de l'année 2017, une grande confusion sur la scène politique nord-irlandaise. Alors que Theresa May activait l'Article 50 le 29 mars 2017, déclenchant ainsi le processus de sortie de l'UE, les négociations pour la nomination d'un gouvernement en Irlande du Nord, trois semaines après les élections anticipées, étaient dans l'impasse. Les remarques conclusives qui suivent ne peuvent donc être que transitoires.

80 Face au *Brexit*, l'Irlande du Nord souffre de plusieurs handicaps. Elle pâtit notamment d'un manque d'attention de la part de Londres. Le Livre blanc publié par le gouvernement ne s'engage à rien de spécifique pour ce territoire, si ce n'est d'honorer les investissements européens jusqu'à leur terme et de ne pas instaurer de frontière « dure ». L'Irlande du Nord est donc tributaire des négociations à suivre, comme les autres régions britanniques, alors que ces négociations risquent elles-mêmes de pâtir du manque de préparation du projet de sortie de l'UE, y compris par les plus ardents défenseurs du *Brexit*. Les problématiques nord-irlandaises sont, nous l'avons dit, souvent différentes, voire à contre-courant des tendances britanniques et font souvent de la région une exception au sein du Royaume. Elles ne sont toutefois pas suffisamment saillantes quantitativement pour qu'il y soit porté une attention soutenue. On peut également considérer que ce manque d'attention est stratégique. Outre la nécessité de ne pas divulguer trop tôt ses intentions afin de garder la main sur les négociations avec l'UE, le gouvernement britannique doit également se montrer prudent de ne pas traiter

²⁷ Pour le détail des résultats, voir <<http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/election/2017nia/ra2017.htm>>.

l'Irlande du Nord comme une exception, au risque de déplaire aux unionistes et d'ouvrir une brèche pour l'Écosse.

Peu entendus à Londres, les intérêts nord-irlandais sont également desservis par la cacophonie politique locale. Les deux principaux partis, pressentis pour gouverner ensemble, utilisent actuellement le *Brexit* pour faire avancer leurs visions respectives du statut constitutionnel de l'Irlande du Nord. Le DUP voit dans la rupture du lien avec l'UE une façon de renforcer ceux avec le Royaume-Uni, tandis que Sinn Féin considère que les dommages collatéraux du *Brexit* attendus en Irlande du Nord, ainsi que le soutien populaire accru qu'il vient de recevoir, lui donnent un mandat pour pousser à la réunification de l'Irlande.

Moins de cent ans après la partition de l'île pour des raisons politiques, la réunification de l'Irlande pour des raisons essentiellement économiques est envisageable. En attendant, l'avenir de la vulnérable Irlande du Nord, pour l'instant encore membre du Royaume-Uni et de l'UE, est dangereusement incertain.

Résumé

Cet article s'intéresse à l'impact du *Brexit* en Irlande du Nord. Sur plusieurs plans, la plus petite des quatre nations du Royaume-Uni présente des caractéristiques différentes de la norme britannique. Alors que 52 % des Britanniques ont voté en faveur du *Brexit*, 56 % des Nord-Irlandais se sont prononcés pour le maintien dans l'Union européenne. Alors que le Royaume-Uni est un contributeur net au budget européen, argument qui a pesé dans la campagne pour sortir de l'UE, l'Irlande du Nord est l'une des régions qui bénéficient le plus de subsides européens. C'est, en outre, la seule des quatre nations à avoir une frontière terrestre avec un pays membre, en l'occurrence la République d'Irlande. Au vu de ces spécificités, l'impact du *Brexit* en Irlande du Nord sera de nature et d'ampleur différentes du reste du Royaume-Uni, représentant un enjeu potentiellement dommageable pour ce territoire vulnérable.

