

# Ce backstop qui bloque le Brexit

---

[alternatives-economiques.fr/backstop-bloque-brexit/00090272](https://alternatives-economiques.fr/backstop-bloque-brexit/00090272)

Yann Mens, *Alternatives économiques*, 10 septembre 2019

Les parlementaires britanniques viennent de l'affirmer par un vote solennel : ils ne veulent pas d'un « *no deal* », c'est-à-dire d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) sans un accord sur les relations futures de leur pays avec les 27. Fort bien... Mais entre janvier et mars, les mêmes parlementaires ont rejeté à trois reprises le projet d'accord finalisé en novembre 2018 par le gouvernement de l'époque, dirigé par Theresa May, et les négociateurs européens emmenés par Michel Barnier.

Au centre de ce triple rejet, il y a un mécanisme, le « *backstop* », imaginé par les négociateurs pour prévenir l'éclatement d'un nouveau conflit en Irlande du Nord. Mais en quoi constitue ce « filet de sécurité » ? Décryptage.

## Le spectre de la frontière physique

---

En juin 2016, les électeurs britanniques décidaient à 52 % par référendum que leur pays devait sortir de l'Union européenne et se défaire des règles communautaires (marché unique, union douanière...). Neuf mois plus tard, en mars 2017, le gouvernement de Theresa May notifiait formellement cette décision aux Etats membres de l'UE. Un calendrier de sortie était alors mis au point, prévoyant que cette sortie aurait lieu le 29 mars 2019 (une sortie repoussée depuis lors au 31 octobre prochain).

Entre-temps, les deux parties devaient négocier les conditions du retrait britannique pour éviter si possible un départ sec (*no deal*) qui ferait du Royaume-Uni, du jour au lendemain, un pays tiers ordinaire avec lequel les 27 n'auraient plus de relations préférentielles. Autrement dit, le pays serait séparé de l'Union par des frontières strictes, alors qu'aujourd'hui la circulation y est globalement libre en vertu des règles européennes.

Dans le cas d'un *no deal*, des frontières strictes se dresseraient alors entre l'Union et le Royaume-Uni

De fait, soucieux d'éviter ce scénario du pire, les négociateurs britanniques et européens sont parvenus en novembre 2018, au terme de longues discussions, à un projet d'accord qui prévoit qu'à partir du retrait s'ouvrirait une période de transition pouvant s'étendre au maximum jusqu'à décembre 2022. Durant cette période, le Royaume-Uni continuerait de bénéficier des règles de l'Union, mais sans pouvoir participer aux institutions.

### Sur le même sujet

Surtout, les deux parties profiteraient de ce délai pour négocier les termes d'un accord prévoyant leurs rapports futurs, dans le domaine commercial notamment. S'ils n'y parvenaient pas avant cette échéance, le Royaume-Uni quitterait l'UE sans relations

préférentielles avec les 27. Comme dans le cas d'un *no deal*, des frontières strictes se dresseraient alors entre l'Union et le Royaume-Uni.

## Accords du Vendredi Saint

---

Cette résurgence des contrôles douaniers et des taxes qui les accompagnent serait évidemment très handicapante pour les acteurs économiques britanniques ou européens qui commercent par mer ou par air. Mais elle serait beaucoup plus problématique parce que source potentielle de violences sur la plus longue frontière terrestre entre le Royaume-Uni et l'UE : celle qui sépare sur 499 kilomètres l'Irlande du Nord, territoire britannique, et la République d'Irlande, indépendante depuis 1916.

L'Irlande du Nord a été le théâtre entre la fin des années soixante et la fin des années 1990 d'un conflit très meurtrier qui a fait plus de 3 500 morts

L'Irlande du Nord a en effet été le théâtre entre la fin des années 1960 et la fin des années 1990 d'un conflit très meurtrier (plus de 3 500 morts) entre des nationalistes irlandais emmenés par l'IRA (Armée républicaine irlandaise), partisans d'une unification avec la République d'Irlande, et la Couronne britannique, soutenue par les groupes armés unionistes nord-irlandais farouchement attachés au maintien de la province dans le Royaume-Uni.

Ce conflit – qui concernait deux Etats membres de l'Union, puisque l'IRA utilisait *de facto* la République d'Irlande comme base arrière – n'a pris fin qu'en 1998 avec les accords dits du Vendredi Saint. Ces accords prévoyaient entre autres la démilitarisation de la frontière, alors que les postes de l'armée britannique étaient jusque-là l'une des cibles favorites des combattants de l'IRA, et une coopération étroite entre le Royaume-Uni et la République d'Irlande pour garantir la paix. De fait, aujourd'hui, la frontière est ouverte. Les hommes et les marchandises passent librement d'un côté à l'autre.

## Retour de la violence ?

---

Ce que les accords du Vendredi Saint n'avaient évidemment pas anticipé en 1998, c'était que dix-huit ans plus tard le Royaume-Uni déciderait par référendum de sortir de l'Union et que, s'il ne trouvait pas un accord avec les autres Etats membres sur leurs échanges, une nouvelle frontière dure risquerait de se dresser dans l'île d'Irlande. Dure, parce que si demain le Royaume-Uni ne respectait plus les règles européennes – dans le domaine sanitaire et phytosanitaire notamment alors que les produits alimentaires sont au cœur du commerce transfrontalier – Bruxelles imposerait des contrôles aux produits venus d'Irlande du Nord.

Les dommages causés à l'économie par le retour des tarifs douaniers pourraient relancer les revendications de réunification de l'Irlande que les accords du Vendredi Saint avaient apaisées

Et Londres pourrait choisir à terme d'en faire autant pour ceux qui viennent de République d'Irlande. Ce retour en arrière, contraire à l'esprit des accords du Vendredi Saint, risquerait de faire renaître les tensions. Car si le Sinn Fein, vitrine politique de l'IRA, est partie prenante des fragiles institutions qui régissent depuis 1998 l'autonomie de l'Irlande du Nord, certains dissidents nationalistes n'ont pas désarmé et risqueraient de s'en prendre aux postes-frontières ressuscités.

De manière plus globale, les dommages causés à l'économie locale par le rétablissement des tarifs douaniers et des contrôles physiques, compliquant les échanges, pourraient relancer les revendications de réunification de l'Irlande que les Accords du Vendredi Saint avaient apaisées, sinon éteintes. Et provoquer par contrecoup, une nouvelle radicalisation des groupes unionistes.

## Mécanisme transitoire

---

C'est pour prévenir ces risques que les négociateurs britanniques et européens ont intégré dans le projet d'accord qu'ils ont finalisé en novembre 2018 le fameux *backstop*, tout en espérant qu'il ne devrait jamais servir. Ce mécanisme provisoire vise à garantir que, même si les deux parties n'ont pas trouvé, durant la période de transition prévue par le texte, un accord réglant leurs relations commerciales de manière fluide, la frontière nord-irlandaise au moins reste ouverte le temps qu'ils élaborent une telle solution.

Pour ce faire, le *backstop* prévoit que l'Irlande du Nord reste de manière transitoire dans le marché unique européen qui instaure des normes communes sur les biens, les services et les capitaux, permettant ainsi leur libre circulation. Et qu'afin de ne pas instaurer de taxes douanières entre la province et le reste du Royaume-Uni, ce dernier demeure tout entier, mais également de manière provisoire, dans l'union douanière européenne au sein de laquelle ces taxes sont supprimées et qui pratique parallèlement une politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers.

C'est surtout le délai indéterminé du mécanisme de *backstop* qui a déclenché l'opposition d'une majorité de parlementaires britanniques

C'est surtout le délai indéterminé de ce mécanisme qui a déclenché l'opposition d'une majorité de parlementaires britanniques au début de cette année, provoquant le rejet du projet d'accord avec l'UE à trois reprises. Et par ricochet, la démission de Theresa May, mais aussi le report de la date de sortie du Royaume-Uni de l'Union au 31 octobre prochain.

En effet, une partie des députés conservateurs craignent que ce qui est présenté comme transitoire ne devienne définitif. Et que le Royaume-Uni reste prisonnier de l'union douanière avec l'Union Européenne, ce qui l'empêcherait *ipso facto* de conclure des accords de libre-échange avec d'autres pays. Or l'un des principaux arguments des Brexiteers consistait précisément à affirmer que leur pays deviendrait plus prospère dès qu'il serait libre de négocier avec d'autres puissances économiques des textes

commerciaux qui soient favorables à ses intérêts, et non pas à ceux de l'ensemble des membres de l'UE.

Les adversaires du mécanisme transitoire exigent que le *backstop* soit assorti d'un terme prévu, ou au moins que le Royaume-Uni puisse y mettre unilatéralement fin. Ce que Bruxelles refuse, car à ses yeux, cela pourrait provoquer la création d'une frontière dure, avec les risques de violence que cela suppose.

## Le trublion DUP

---

Une autre opposition britannique au *backstop* est venue d'un groupe politique numériquement moins important que les conservateurs, mais politiquement stratégique : les élus du DUP (Parti Unioniste Démocrate), une formation nord-irlandaise favorable au Brexit contrairement à la majorité (56 %) des électeurs de la province. S'ils ne sont que dix à la Chambre des communes, ces parlementaires ont été vitaux pour assurer depuis deux ans aux premiers ministres conservateurs une très courte majorité.

En juin 2017, Theresa May avait imprudemment convoqué des élections législatives anticipées dans l'espoir de conforter sa majorité parlementaire. Elle avait en réalité obtenu le résultat inverse : les conservateurs avaient perdu la domination qu'ils exerçaient jusque-là sur les communes et depuis lors, pour pouvoir continuer à diriger le pays, ils ont dû s'allier au petit DUP.

Les unionistes nord-irlandais du DUP sont hostiles à tout ce qui risquerait de favoriser, voire de préfigurer, une séparation entre les deux territoires

Ces unionistes sont hostiles à l'apparition de tout ce qui pourrait ressembler à une frontière en mer d'Irlande entre la province et le reste du Royaume-Uni, car à leurs yeux cela risquerait de favoriser, voire de préfigurer, une séparation entre les deux territoires. Or en prévoyant que l'Irlande du Nord reste dans le marché unique alors que le reste du royaume demeure seulement dans l'union douanière, le fameux *backstop* implique une différence de traitement entre les deux territoires et impose à la première de rester soumise à davantage de normes européennes que le deuxième.

## Des solutions « flexibles et créatives »

---

Depuis que le *backstop* a été imaginé et rejeté par les conservateurs ainsi que par les unionistes, ses adversaires ont proposé de modifier le dispositif. Leur idée est de rendre une future frontière quasiment indolore, autrement dit de réduire au maximum les contrôles, à défaut de pouvoir les empêcher tout à fait. C'est ce que Boris Johnson et ses alliés appellent des solutions « flexibles et créatives », qui selon eux seraient à même de réduire le temps de passage aux postes de frontières et les interminables files de camions qu'il engendre.

Les adversaires du backstop proposent de réduire au maximum les contrôles, à défaut de pouvoir les empêcher tout à fait

Ces solutions consisteraient par exemple à ne pas contrôler le contenu des camions à la frontière, mais plus tôt, au moment du chargement dans les entrepôts des exportateurs, puis de suivre le parcours du véhicule grâce à des moyens de surveillance électronique afin de lui accorder un passage exprès au poste frontière.

Ces solutions consisteraient aussi à accorder des labels à des exportateurs considérés comme fiables, leur permettant de faire passer leur chargement sans contrôle physique à la frontière. Elles s'appuient sur des exemples étrangers, comme la frontière Norvège-Suède pour la surveillance électronique.

## Impasse totale

---

Jusqu'à présent, les solutions « flexibles et créatives » n'ont pas du tout convaincu les négociateurs de l'Union européenne. D'abord, parce que des contrôles trop éloignés des postes de douanes, ou de simples labels de fiabilité, sont la porte ouverte aux fraudes et qu'en vertu des règles de l'Union, certains produits (animaux ou chimiques notamment) doivent impérativement être contrôlés physiquement à la frontière même.

Ensuite, parce que les propositions avancées se réfèrent à des situations qui ne sont pas comparables à celle du Royaume-Uni après son retrait. La Norvège n'est pas membre de l'Union européenne certes, mais elle applique des règles sanitaires et phytosanitaires de l'UE.

Les solutions de contrôle dites technologiques exigeraient des aménagements lourds et des modifications législatives importantes qui prendraient du temps

Enfin, parce que les solutions dites technologiques ne sont souvent qu'à l'état de projet pilote dans les pays qui les pratiquent, et qu'en tout état de cause leur mise en place exigerait, dans le cas du commerce entre le Royaume-Uni et l'UE, des aménagements techniques lourds et des modifications législatives importantes. Tout cela demanderait du temps. Or dans le cas du Brexit, il est urgent de trouver des solutions rapidement applicables.

Pour l'heure, l'impasse semble totale et l'imagination des négociateurs à bout de souffle alors que les parlementaires ont donné jusqu'au 19 octobre à Boris Johnson pour obtenir un nouvel accord avec l'UE. Faute de quoi ils exigeront du Premier ministre qu'il demande un nouveau report de la sortie du Royaume-Uni. En réalité, personne outre-Manche ne sait comment concilier la volonté des électeurs de 2016 de quitter résolument le cadre communautaire et la nécessité de ne pas réveiller des démons guerriers en Irlande.