



Protocole d'Irlande du Nord : la solution du Royaume-Uni

Le gouvernement britannique a mis en avant toute une série de problèmes causés par le protocole d'Irlande du Nord : perturbation et détournement des flux commerciaux, coûts significatifs et charge bureaucratique accrue pour les commerçants et inégalité de traitement des nord-irlandais, qui dans certains domaines n'ont pas pu profiter des mêmes avantages que le reste du Royaume-Uni.

Tout cela a contribué à susciter un profond sentiment d'inquiétude à l'idée d'un affaiblissement des liens entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord. Le présent document présente la solution avancée par le Royaume-Uni : régler ces problèmes afin que l'Irlande du Nord puisse aller de l'avant, tout en protégeant les marchés britannique et européen afin que personne n'en sorte perdant.

L'approche britannique

Nous préférons trouver une solution aux problèmes rencontrés par les entreprises et les citoyens par la voie de la négociation. Malheureusement, après dix-huit mois de discussions, nous ne sommes toujours pas en mesure de nous mettre d'accord sur un résultat qui fournisse une base durable pour le fonctionnement du Protocole.

Cependant, nous avons fait des propositions claires et complètes qui permettraient d'assurer cette durabilité, de traiter l'ensemble des questions soulevées par le Protocole et de rétablir l'équilibre de l'accord de Belfast (Vendredi Saint). Ce document expose ces propositions. En bref, il s'agit de :

- Mettre en place **une nouvelle « voie verte »** pour les marchandises qui restent dans le Royaume-Uni, en allégeant la charge bureaucratique causée par l'application des règles douanières, sanitaires et phytosanitaires de l'Union Européenne à toutes les marchandises ;
- Établir **un nouveau modèle de « réglementation double »** pour offrir la possibilité de choisir entre les règles britanniques et européennes et éliminer les obstacles au commerce et gérer les risques de divergences futures entre les règles britanniques et européennes ;
- Veiller à ce que **le gouvernement puisse définir des politiques fiscales** (subventions, TVA) **à l'échelle du Royaume-Uni**, en surmontant les contraintes qui ont empêché l'Irlande du Nord de bénéficier du même soutien que le reste du pays ;
- **S'attaquer à la gouvernance inégale du Protocole**, en supprimant le rôle de la CJUE dans le règlement des litiges et en donnant les moyens aux autorités et tribunaux britanniques de définir les dispositions applicables en Irlande du Nord

Nous avons également précisé que certains éléments du Protocole fonctionnent bien et doivent être préservés, comme le marché unique de l'électricité et la coopération Nord-Sud.

Compte tenu de l'urgence et de la gravité des problèmes en Irlande du Nord, nous allons présenter un projet de loi qui permettra le fonctionnement durable du Protocole, conformément aux propositions présentées plus haut. Toutefois, nous restons ouverts à la négociation si nous pouvons atteindre les mêmes objectifs par le biais d'un accord négocié. Dans tous les cas, nous restons déterminés à éviter une « frontière dure » sur l'île d'Irlande et à respecter l'intérêt légitime de l'UE à voir son Marché unique protégé.

1. Commerce : douanes et agroalimentaire

Le problème

Le Royaume-Uni a toujours accepté la nécessité d'arrangements exceptionnels pour la situation unique de l'Irlande du Nord. Cependant, la place de l'Irlande du Nord au sein du marché intérieur britannique est compromise en raison des contrôles et de la bureaucratie superflus imposés par le Protocole.

Le Protocole confirme la place de l'Irlande du Nord dans le territoire douanier et le marché intérieur britannique.

Cependant, il impose une charge bureaucratique lourde comprenant une procédure douanière intégrale et des exigences sanitaires et phytosanitaires onéreuses pour l'importation, y compris pour les marchandises qui ne vont pas vers l'UE et restent au Royaume-Uni.

- Seul un sixième des marchandises transportées en Irlande du Nord sont considérées comme à risque d'entrer dans le marché de l'UE; pourtant, le Protocole les soumet toutes à l'intégralité des procédures. Cette situation est disproportionnée et n'est pas durable.
- Les liens commerciaux Est-Ouest sont essentiels au succès économique de l'Irlande du Nord. La valeur des biens nord-irlandais achetés en Grande-Bretagne est plus de quatre fois supérieure à celle des biens importés d'Irlande; la Grande-Bretagne est un fournisseur essentiel pour les entreprises et les consommateurs nord-irlandais.

Cette situation entraîne des répercussions sur les coûts pour les entreprises et la disponibilité des produits pour les consommateurs, avec la perspective de nouvelles perturbations pour des secteurs-clés si l'on met fin aux périodes de grâce existantes.

- Des produits utilisés depuis des générations, comme les semences de pommes de terre et autres plantes et arbres natifs du Royaume-Uni, ne peuvent plus être acheminés vers les producteurs nord-irlandais.
- Des enquêtes menées auprès des entreprises montrent que des centaines de commerçants au détail en Grande-Bretagne ont cessé de servir leurs clients d'Irlande du Nord, et avertissent que, sans période de grâce, la chute des volumes de ventes pourrait atteindre un tiers.

- Ces effets sont ressentis par des éléments essentiels de la chaîne d'approvisionnement : entreprises de transport, PME, grands commerces de détail, etc.

Pourquoi changer le Protocole est nécessaire

Le Protocole traite les marchandises allant de la Grande-Bretagne vers l'Irlande du Nord comme si elles étaient destinées à un autre pays.

La totalité des procédés commerciaux sont appliqués quelle que soit la destination des biens. Les articles 5(3) et 5(4) du Protocole prévoient l'application de l'intégralité des règles douanières et phytosanitaires de l'UE lorsque les marchandises entrent en Irlande du Nord, avec seulement des facilités tarifaires très limitées pour les marchandises ne risquant pas d'entrer dans l'UE, conformément à l'article 5(2).

Les entreprises d'Irlande du Nord s'accordent sur le fait que ce cadre ne fonctionne pas pour les mouvements internes au Royaume-Uni et qu'il doit changer. L'UE a proposé dans un aide-mémoire en octobre 2021 une « voie express », une réponse aux défis très importants rencontrés par les entreprises et les consommateurs. Mais ces propositions, assorties d'importantes conditions et limites, ne vont pas assez loin pour rendre le Protocole pérenne, car elles comportent toujours :

- des déclarations douanières à chaque voyage, indépendamment de la destination ou du risque. Cela inclut la recherche d'un code de marchandise spécifique, parmi plus de 7 000 articles, pour chaque article expédié ;
- un système d'exigences sanitaires et phytosanitaires pour l'importation avec un processus officiel nécessaire pour tous les articles transportés dans un même camion, et une exigence minimale de vérification physique d'une proportion significative de tous les produits, quelle que soit leur destination et indépendamment des règles de traçabilité strictes déjà en vigueur au Royaume-Uni, qui offrent un haut niveau d'assurance ;

- l'interdiction totale des mouvements d'une grande variété de plantes, de graines et d'arbres vers l'Irlande du Nord ;
- de nouvelles exigences superflues en matière de traitement des animaux de compagnie - avec la perspective d'environ 250 £ de certificats et de traitements pour chaque déplacement ;
- des déclarations obligatoires pour des millions de colis de consommateurs, perturbant leur vie quotidienne.

Ce ne sont là que les exigences les plus visibles et les plus lourdes, il en existe beaucoup d'autres qui, individuellement et collectivement, ont un effet paralysant sur le commerce et affectent la viabilité du commerce Est-Ouest.

La solution du Royaume-Uni

Une nouvelle approche de « voie verte » et « voie rouge », étayée par des données commerciales et un système d'opérateurs de confiance, qui élimine les contraintes pesant sur le commerce intérieur du Royaume-Uni tout en évitant une frontière sur l'île d'Irlande, en protégeant les deux marchés et en réduisant considérablement les charges pour les personnes et les entreprises.

Une voie verte pour les marchandises britanniques

Les marchandises restant au sein du Royaume-Uni seront libérées des démarches administratives et contrôles inutiles, puisque seules des informations commerciales ordinaires seront requises, au lieu de procédures douanières ou d'exigences de certification complexes pour les produits agroalimentaires.

Cela réduira les contrôles sur les produits agroalimentaires, supprimera les droits de douane sur le commerce britannique et lèvera les interdictions inutiles sur les marchandises.

Une voie rouge pour les biens à destination de l'UE

Les marchandises à destination de l'UE, ou transportées par des opérateurs ne faisant pas partie du nouveau système d'opérateurs de confiance, seront soumises à des vérifications, des contrôles et des procédures douanières complets, protégeant ainsi le marché unique européen.

Le « Trusted Trader Scheme » supervisé par les autorités britanniques

La voie verte sera réservée aux participants à un nouveau programme de confiance couvrant tous les mouvements de marchandises. Les opérateurs fourniront des informations détaillées sur leurs opérations et leurs chaînes d'approvisionnement afin de permettre un travail d'audit et de mise en conformité rigoureux. Les marchandises non commerciales, telles que le courrier et les colis, passeront automatiquement par la voie verte sans qu'il soit nécessaire de les enregistrer.

Des sanctions strictes et conséquentes

Les opérateurs qui abusent du nouveau système s'exposeront à des sanctions sévères, y compris des poursuites civiles et pénales, et ne pourront pas utiliser la voie verte en cas de non-conformité.

Un partage de données fiable

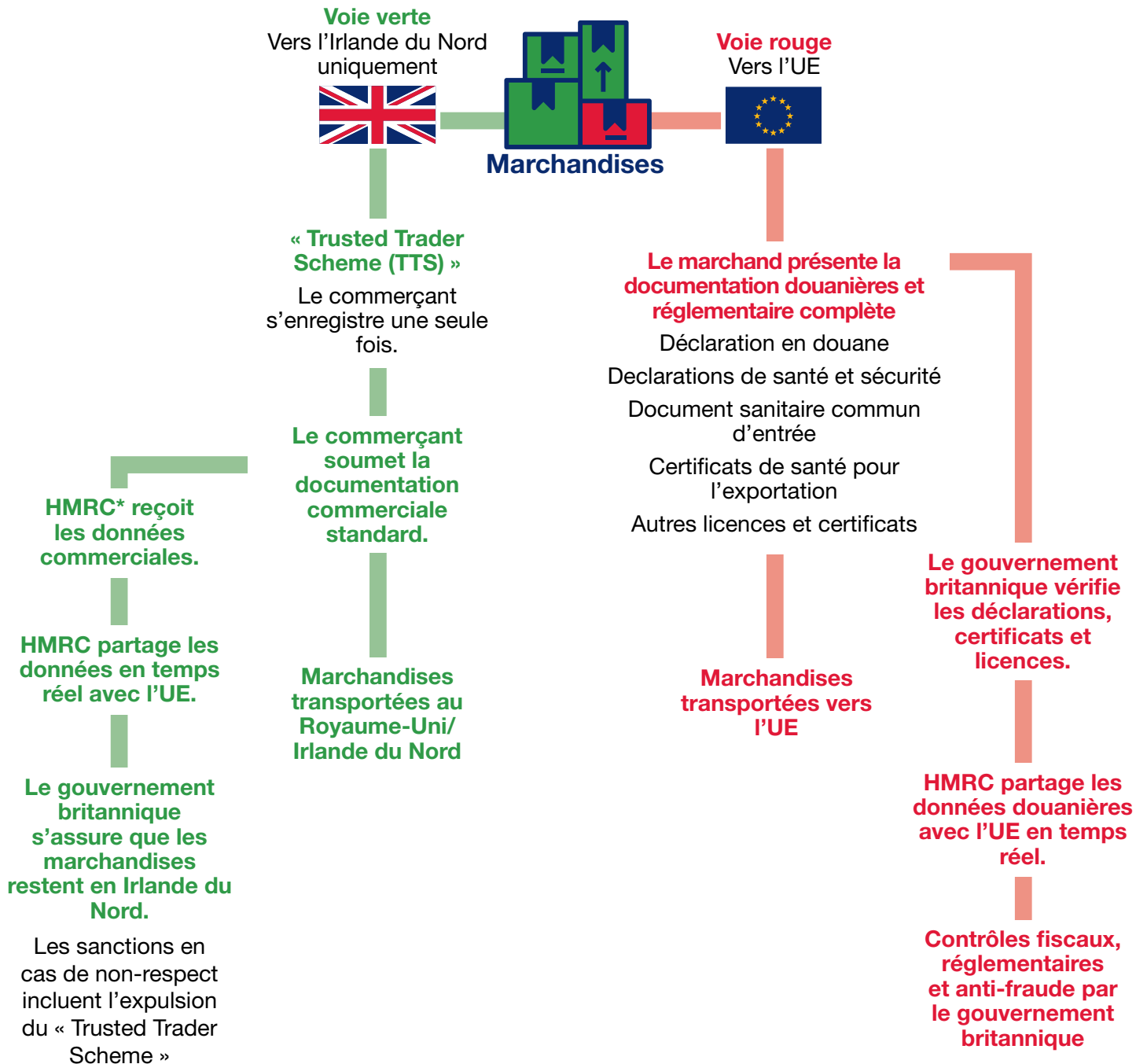
Le Royaume-Uni fournit déjà plus d'un million de lignes de données par semaine à l'UE. Dans le nouveau modèle, nous continuerons à partager avec l'UE les données garanties par le gouvernement britannique sur le fonctionnement du « Trusted Trader Scheme » et sur toutes les marchandises circulant entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, afin de surveiller le risque d'abus et de permettre un partage des renseignements et une coopération fondés sur la prévention des risques.

- **Informatique ad hoc** : Ce service serait assuré par un système informatique adapté, les informations étant disponibles en temps réel et bien en deçà du temps nécessaire pour traverser la mer d'Irlande.
- **Voie verte** : Partage de données commerciales standard fournies par les commerçants.
- **Voie rouge** : Partage de plus de 110 champs de données collectées par les déclarations en douane conformément au code des douanes de l'UE.

Une gestion rapide des risques

Lorsque le risque est d'un ordre différent, nous continuerons à appliquer des contrôles, comme cela était le cas avant que le Royaume-Uni ne quitte l'UE (comme pour les animaux vivants). Les autorités du Royaume-Uni et de l'UE travailleront ensemble, dans un nouveau cadre d'assurance de biosécurité sur mesure, pour gérer les dispositions relatives aux marchandises qui présentent un ordre de risque différent.

La solution du Royaume-Uni



*HMRC = Her Majesty's Revenue and Customs

2. Réglementation

Le problème

Les règles mises en place par le Protocole créent des barrières entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, qui continueront de s'accroître au fur et à mesure que les règles du Royaume-Uni et de l'UE évolueront.

Les marchandises réglementées doivent être conformes aux règles de l'UE pour être mises sur le marché en Irlande du Nord, même si elles n'entreront jamais sur le marché unique de l'UE.

Ces règles créent des charges importantes pour les entreprises, en particulier celles qui font du commerce exclusivement au Royaume-Uni : elles exigent que les entreprises remplissent de nouveaux documents et processus, ou qu'elles se conforment à des exigences spécifiques en matière de produits.

- L'UE est en train de revoir l'étiquetage des produits alimentaires sur le devant de l'emballage (« feux tricolores »), ce qui risque d'entraîner la fin de la production de milliers de produits et le retrait de produits populaires et importants, qui ne seront pas remplacés par les chaînes d'approvisionnement de la République d'Irlande ou de l'UE.
- La nomination de nouveaux représentants en Irlande du Nord pourrait coûter aux entreprises entre 330 et 1 400 £ par an ; les nouveaux tests pourraient coûter aux entreprises entre 500 et 10 000 £ par gamme de produits ; et les nouveaux marquages de produits pourraient ajouter des coûts allant de 1000 à 10 000 £.

Cela a pour effet de dissuader les entreprises de fournir leurs clients en Irlande du Nord, au risque de limiter l'accès à des biens essentiels qui ne peuvent pas être obtenus ailleurs.

- Malgré les progrès réalisés dans le domaine des médicaments à usage humain, des lacunes subsistent et des risques critiques pèsent encore sur les médicaments vétérinaires d'ici la fin de l'année ; la moitié de tous les médicaments vétérinaires destinés à divers animaux et bétail risque d'être abandonnés.

On estime qu'un cinquième des entreprises britanniques qui vendent des produits manufacturés en Irlande du Nord opèrent exclusivement au sein du Royaume-Uni, c'est notamment le cas des PME. Ainsi, les commerçants nord-irlandais trouveront coûteux et de plus en plus difficile de recevoir des marchandises de leurs fournisseurs britanniques existants.

Pourquoi changer le Protocole est nécessaire

Le Protocole insiste sur la nécessité pour la plupart des marchandises de répondre aux règles de l'UE pour être mises sur le marché nord-irlandais, sans aucune marge de manœuvre.

Les marchandises fabriquées en Grande-Bretagne mais vendues exclusivement en Irlande du Nord sont traitées comme des « importations », et soumises à des formalités administratives et à des procédures lourdes même si elles ne quittent jamais le Royaume-Uni.

Il n'existe aucun mécanisme permettant d'adapter ou de personnaliser les règles relatives aux marchandises au contexte de l'Irlande du Nord ; il s'agit uniquement de modifications unilatérales de l'UE, indépendamment de leur impact sur le commerce intérieur britannique.

Il n'existe pas de cadre durable pour préserver la place de l'Irlande du Nord au sein du marché britannique, malgré les engagements pris à cet effet dans le Protocole. Les risques ne feront qu'augmenter à mesure que les règles changeront.

La solution du Royaume-Uni

Un régime de double réglementation qui donne le choix aux entreprises nord-irlandaises et peut traiter de manière flexible et durable tout obstacle au sein du marché intérieur britannique, parallèlement à des engagements solides pour protéger le marché unique de l'UE.

Flexibilité de choix pour les entreprises et les consommateurs ; nos propositions :

- Les produits pourront être mis sur le marché en Irlande du Nord s'ils répondent aux règles du Royaume-Uni, de l'UE ou des deux, ce qui permettra aux consommateurs d'avoir accès aux produits qu'ils veulent et d'éviter les ruptures de stock dans les supermarchés.
- Les marchandises fléchées pour l'UE devront répondre à toutes les normes européennes pertinentes, comme c'est le cas actuellement.
- Les marchandises pourront porter un marquage CE ou UKCA, ou les deux, si elles répondent aux règles applicables.
- Selon les cas, l'approbation pourra être accordée par des organismes britanniques ou européens.
- Cette approche a fait ses preuves en Grande-Bretagne et fonctionne depuis janvier 2021, étant donné l'accès sans entrave que nous avons garanti aux marchandises en Irlande du Nord.

Un accès sans entrave pour les produits nord-irlandais dans tous les scénarios

Quel que soit le choix des entreprises nord-irlandaises, elles pourront accéder au marché britannique sans aucune barrière.

Des approches sur mesure si nécessaire

Nous avons clairement indiqué que nous travaillerons également avec le secteur économique afin d'identifier les modifications requises pour des secteurs spécifiques, en veillant à tout moment à ce que nous puissions surmonter les obstacles à l'approvisionnement.

Des protections solides pour le marché de l'UE

Il y aura un ensemble de protections robustes pour éviter que les marchandises britanniques ne passent sur le marché de l'UE:

- Les importateurs, les fabricants et les producteurs resteront tenus de se conformer aux règles en vigueur lorsqu'ils mettront leurs marchandises sur le marché. Les marchandises mises sur le marché en Irlande devront être conformes aux règles de l'UE, comme c'est le cas actuellement. Des sanctions sévères s'appliqueront aux opérateurs ayant enfreint ces règles.
- Les produits agroalimentaires pourront circuler de la Grande-Bretagne vers l'Irlande du Nord uniquement dans le cadre de notre programme « Trusted Trader Scheme », avec des sanctions sévères en cas d'infraction. L'UE a déjà accepté que dans le cadre du régime existant pour les marchandises vendues dans les supermarchés, on peut démontrer que les marchandises peuvent entrer et rester en Irlande du Nord.
- Les autorités de surveillance des marchés continueront d'être habilitées à faire respecter les règles de sécurité des produits au sein du marché intérieur britannique, à pénétrer dans les locaux, à saisir les marchandises et à engager des poursuites judiciaires en cas d'infraction pénale. Ces efforts seront intensifiés, parallèlement à la coopération entre les autorités du Royaume-Uni, de la République d'Irlande et de l'UE pour soutenir les activités de conformité et les opérations parallèles.

3. Fiscalité et dépenses publiques

Le problème

Le Protocole empêche les entreprises et les citoyens d'Irlande du Nord de bénéficier des mêmes libertés que leurs concitoyens du reste du Royaume-Uni, alors que le risque pour le marché unique européen est minime.

Bien que l'Accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ait convenu de principes clairs en faveur d'une concurrence ouverte et loyale sans droits de douane ni contingents, les règles de l'UE en matière d'aides d'État s'appliquent toujours au commerce entre l'Irlande du Nord et l'UE. Cela, limite le niveau des mesures de soutien qui peuvent être appliquées en Irlande du Nord (ou limitant les personnes éligibles, comme c'est le cas pour les mesures de relance « Covid-19 Recovery Loan Scheme ») sans l'approbation de l'UE, ce qui crée une incertitude importante et un système à deux niveaux au Royaume-Uni.

- Cela ne prend pas en compte les antécédents du Royaume-Uni en tant que zone à faibles subventions, souvent nettement inférieures à celles des États membres comparables. Une évaluation de l'Union européenne datant de 2020 montre que le Royaume-Uni accorde moins de subventions non agricoles, en pourcentage du PIB, que 17 des 27 États membres de l'UE. Pourtant, ce profil à faible risque n'est pas reflété dans le texte du Protocole.
- L'Irlande du Nord fait partie du territoire britannique en matière de TVA et de droits d'accises. Toutefois, comme les règles de l'UE s'appliquent toujours aux marchandises, les personnes et les entreprises d'Irlande du Nord ne sont pas assurées de bénéficier des réformes ou des réductions de la TVA et des droits d'accises du Royaume-Uni.
- Cela a empêché l'accès aux allègements récemment annoncés sur les matériaux permettant des économies d'énergie (par exemple une mesure d'allègement de la TVA allant jusqu'à 300 £ pour une famille installant des panneaux solaires) et aux nouveaux droits d'accise sur les alcools.

- Pourtant, le Royaume-Uni gère son système fiscal en totale conformité avec les meilleures pratiques de l'OCDE et collabore avec ses partenaires de l'UE pour poursuivre les travaux visant à améliorer les normes (comme les taux d'imposition minimums mondiaux).

Pourquoi changer le Protocole est nécessaire

Le Protocole empêche le Royaume-Uni d'appliquer les mêmes politiques fiscales et de dépenses en Irlande du Nord et dans le reste du Royaume-Uni, ce qui laisse peu de place à la flexibilité.

Le Protocole met en œuvre les règles européennes d'aides d'État sans tenir compte de l'évolution de la situation. Malgré les solides engagements en matière de contrôle des subventions pris par le Royaume-Uni et l'UE dans le cadre de l'Accord de commerce et de coopération, qui s'appuient sur le « Subsidy Control Act » de 2022, le Protocole met en œuvre les règles d'aides d'État de l'UE sans aucun moyen de s'adapter au nouveau contexte ou au risque réel posé. Ainsi, les régimes d'aide au Royaume-Uni sont fortement limités par les règlements et les processus de l'UE.

Le protocole ne permet pas d'adapter les règles en matière de TVA et d'accises au contexte unique de l'Irlande du Nord. Les règles de l'UE limitent la capacité du gouvernement britannique à fixer de manière réactive les taux et les allègements de TVA et d'accises en Irlande du Nord, quand bien même les changements n'auraient aucun impact sur l'UE.

La solution du Royaume-Uni

De nouvelles libertés qui permettront au gouvernement de soutenir les entreprises et les citoyens de tout le Royaume-Uni, sans aucun risque pour le marché de l'UE.

Gérer le contrôle des subventions à l'échelle du Royaume-Uni, en s'appuyant sur les engagements contraignants pris par les deux parties dans l'Accord de commerce et de coopération, en utilisant le « Subsidy Control Act » pour gérer les subventions au Royaume-Uni.

Liberté de fixer les taux, les dégrèvements et les structures de la TVA et des accises pour l'ensemble du Royaume-Uni. Nous maintiendrons les dispositions actuelles du protocole sur la TVA et les accises pour soutenir le commerce sur l'île d'Irlande. Mais nous donnerons aux ministres la liberté d'adapter ou de ne pas appliquer les règles afin que les habitants d'Irlande du Nord puissent bénéficier des mêmes politiques que le reste du Royaume-Uni.

Des mécanismes de dialogue sur mesure. Outre les structures existantes pour les litiges et les recours prévues par l'Accord de commerce et de coopération, les structures de l'Accord de retrait seront également utilisées pour assurer une consultation et une coopération rapides.

4. Gouvernance

Le problème

Un déficit démocratique, puisque des règles sont élaborées et imposées à l'Irlande du Nord sans consentement démocratique permanent, et que les différends sont réglés par les institutions européennes plutôt que par les processus internationaux habituels.

À la différence des traités internationaux ordinaires, les litiges relevant du Protocole peuvent être portés devant la Cour de justice de l'Union européenne, une juridiction de l'une des parties, et réglés par elle.

- Alors que les différends sont réglés par arbitrage dans l'Accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'UE et dans le reste de l'Accord de retrait, l'UE insiste pour que les tribunaux européens soient l'arbitre final pour le Protocole.

Les règles applicables en vertu du Protocole prennent également effet automatiquement une fois adoptées par les organes de l'UE, sans que les représentants nord-irlandais aient leur mot à dire et sans qu'il soit possible de les adapter au contexte de l'Irlande du Nord.

- L'UE nous a déjà informés de plus de 4 000 mesures adoptées dans le cadre du Protocole depuis janvier 2021.
- Dans certains cas, ces mesures ont particulièrement désavantagé l'Irlande du Nord, comme lorsque la législation européenne a retiré unilatéralement à l'Irlande du Nord l'accès aux contingents tarifaires, limitant ainsi les importations de l'Irlande du Nord, notamment d'acier et d'agneau néo-zélandais. Ces retraits n'ont pourtant fait l'objet d'aucun dialogue préalable.

Cet état de fait a sapé la stabilité politique, avec un sentiment fondamental d'injustice et de séparation du reste du Royaume-Uni en Irlande du Nord.

Pourquoi changer le Protocole est nécessaire

Le Protocole consacre ces inégalités sans aucun moyen de les corriger.

Il n'existe aucune structure permettant aux représentants du Royaume-Uni ou d'Irlande du Nord d'avoir leur mot à dire sur les règles de l'UE.

Dans la plupart des cas, les règles sont appliquées automatiquement.

Il n'existe aucune barrière pour limiter l'accès à des structures de litige inégales. Cela va à l'encontre des normes internationales ordinaires. De plus, il n'existe aucun mécanisme pour empêcher la CJUE d'être la première structure sollicitée par l'UE en cas de problème.

La solution du Royaume-Uni

Des dispositions de gouvernance équitables et équilibrées pour résoudre les litiges et de nouvelles libertés pour les entreprises et les consommateurs d'Irlande du Nord.

Un règlement ordinaire des litiges internationaux, avec des dispositions plus équilibrées qui cherchent à régler les problèmes par le dialogue, puis dans un second temps par un arbitrage indépendant.

De nouvelles flexibilités et libertés. Nos propositions, notamment la double réglementation et la voie verte, donneront aux entreprises et aux consommateurs de nouvelles libertés et de nouveaux choix qui leur permettront de ne pas être contraints de suivre des règles sur lesquelles ils n'ont pas eu leur mot à dire.