



Dossier

Brexit : accord de principe ou non, tout reste à négocier !

L'Union européenne voulait un accord de libre-échange, qui apparaît aujourd'hui impossible, Boris Johnson ne pouvant pas se déjuger à ce point. Pour autant, même si les discussions d'octobre paraissent s'enliser, le "no deal" n'est peut-être pas inévitable. Et quand bien même on aboutirait à cette pire issue, il restera néanmoins à discuter, production par production, des quotas, des droits de douane, des règles sanitaires,... Et ce sont ces curseurs qui détermineront les réelles conséquences du Brexit pour les agriculteurs.

En ce début octobre, après 9 "rounds" de discussions sur le cadre général du futur accord commercial entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, la négociation semble s'enliser dans l'impasse. Pourtant, le temps presse, puisque ce pré-accord global doit être validé avant la fin octobre, pour respecter la date de sortie des Britanniques, irrévocablement fixée, par le Premier ministre britannique Boris Johnson, au 31 décembre 2020. Au point qu'en ce début octobre, la menace d'une

sortie sans accord ("no deal") apparaît, semble-t-il, comme le pronostic le plus probable. Cela signifierait un retour aux **règles basiques du commerce mondial**, notamment des droits de douane de part et d'autre de la Manche, évidemment différents selon les produits. Sans oublier les règles sanitaires divergentes, imposant des contrôles systématiques aux frontières. De part et d'autre, on se prépare à cette désastreuse éventualité, notamment en cherchant à informatiser au maximum les

formalités frontalières, en construisant de nouveaux locaux pour ces contrôles, des lieux d'attente pour les camions, et en recrutant des milliers de douaniers et de contrôleurs sanitaires. Malgré ces anticipations, beaucoup craignent que les ports britanniques, français, néerlandais,... affichent **une monstrueuse pagaille**, au moins durant les premières semaines suivant la mise en place effective du Brexit. Et, sur le moyen-long terme, ce retour en arrière serait **dramatiquement pénalisant**

pour le commerce entre l'Europe et le Royaume-Uni, tout particulièrement pour les petites et moyennes entreprises exportatrices, qui n'ont pas les moyens de gérer de complexes formalités douanières.

Le no deal, arme de négociation ?

Certes, début octobre, il était impossible de prévoir avec certitude l'issue des négociations entre Bruxelles et Londres.

On notera que les deux parties ne discutent pas sur les mêmes bases. L'Union européenne n'a rien demandé au Royaume-Uni, souhaitant simplement maintenir ce pays dans **une zone de libre-échange**,

Quelques étapes d'un feuilleton aux 1 000 rebondissements

Depuis qu'en janvier 2013, le Premier ministre britannique de droite (conservateur), David Cameron, a lancé le projet d'un référendum sur le maintien, ou non, du Royaume-Uni dans l'Union européenne, plus de 7 années de rebondissements quasi mensuels se sont écoulées, sans qu'on sache, en ce début octobre 2020, quelle sera l'issue concrète de ce lourd dossier.

■ **Le référendum**, qui s'est tenu le 23 juin 2016, a vu la victoire de "leave" (à 51,9 %), c'est-à-dire la sortie de l'Union européenne, entraînant aussitôt la démission de David Cameron, qui avait soutenu le "remain" (maintien). Il fallait ensuite que les Britanniques présentent officiellement à Bruxelles leur demande de retrait, en précisant le cadre de leurs attentes.

■ **Négociations complexes, ce plan de sortie** devant être validé par les instances britanniques elles-mêmes, ce que la Première ministre Theresa May obtient le 13 mars 2017. Évidemment, le texte britannique n'a pas été accepté tel quel par Bruxelles, engendrant un long cycle de négociations entre les autorités britanniques et les instances européennes, sous la conduite de leur négociateur en chef Michel Barnier.

■ Après six cycles de négociations, c'est en décembre 2017, qu'est trouvé un accord sur ce plan de sortie, entre Bruxelles et Theresa May. Mais les Parlementaires britanniques rejettent ce projet, qui fait donc l'objet de nouvelles discussions entre Bruxelles et Londres. Et il faut attendre le 25 novembre 2018 pour aboutir à **un nouvel accord**, validé par L'Europe et par Theresa May. Toutefois, malgré une demi-douzaine de tentatives,

ne parvenant pas à faire adopter ce texte par la Chambre des Communes, la Première ministre britannique est contrainte de démissionner, le 7 juin 2019.



Le 22 juillet 2019, Boris Johnson succède à Theresa May en tant que Premier ministre britannique.

■ Lui succède **Boris Johnson** (22 juillet 2019), qui propose aux 27 un nouvel accord de sortie, validé par Bruxelles le 17 octobre 2019. Texte qu'il ne parvient toujours pas à faire voter par son Parlement. Boris Johnson décide donc de dissoudre la Chambre des Communes, pour provoquer de nouvelles élections. Sa victoire électorale lui permet d'obtenir une solide majorité, qui vote enfin le plan de retrait, le 15 janvier 2020, lequel est validé par la Reine d'Angleterre le 23 janvier, puis par le Parlement européen le 29 janvier 2020¹.

■ **Le Royaume-Uni quitte donc officiellement l'Union européenne** le 1^{er} février 2020. Une période de transition s'ouvre alors, durant laquelle toutes les réglementations européennes continuent à s'appliquer entre l'Europe des 27 et le Royaume-Uni, notamment en matière commerciale. Sauf que les Britanniques, ayant quitté les instances européennes, notamment son Parlement, ne participent plus

aux décisions. Prévue jusqu'au 31 décembre 2020, cette période de transition aurait pu être prolongée, ce qu'a refusé Boris Johnson.

■ Cette période de transition, dans laquelle nous nous trouvons actuellement, doit permettre de préciser le cadre des **futures relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni**, notamment en matière commerciale. Début octobre s'est tenu le 9^e "round" de ces négociations, sans aucune avancée notable, tout au moins aux dires des négociateurs. En principe, ces discussions doivent aboutir à un accord formel avant le 31 octobre (ou même le 15, selon les Britanniques), faute de quoi le "no deal" (absence d'accord) se traduirait par un retour aux règles basiques du commerce international, fixées **dans le cadre de l'OMC** (Organisation Mondiale du Commerce). Avec son cortège de droits de douane et de contraintes sanitaires non harmonisés.

¹ Le principal point d'achoppement de cette première phase des négociations avait concerné la frontière entre la République d'Irlande, qui reste dans l'Union européenne, et l'Irlande du Nord qui la quitte. Cette frontière physique a été supprimée en avril 1998 (accord du Vendredi Saint), après de sanglants affrontements entre les deux régions, animées en partie par des dissensions religieuses (catholiques au sud, anglicistes au nord). Comment éviter que cette zone ne devienne une "passoire européenne", sans rétablir une frontière physique qui risquerait de réveiller la guerre civile ? L'accord prévoit des contrôles en mer, avant l'arrivée des marchandises sur l'île irlandaise (ou après leur sortie). C'est ce mécanisme complexe (backstop), pleinement accepté par Boris Johnson dans l'accord du 1^{er} février 2020, que ce dernier remet en cause par sa "loi sur le marché intérieur" votée par le Parlement britannique en septembre 2020. Ce revirement, constituant une infraction au droit international, fait l'objet d'une procédure lancée par la Commission européenne. Toutefois, après l'avoir fait voter le 14 septembre par la Chambre des Communes, Boris Johnson semble tarder à présenter ce texte à la Chambre des Lords : s'agit-il, comme la menace du no deal, d'une arme de négociation ?

telle qu'elle existe actuellement. C'est le Royaume-Uni qui, cherchant à reconquérir une part de sa **liberté commerciale**, sans pour autant perdre ses liens avec l'Europe, tente de **faire monter les enchères** pour obtenir un maximum d'avantages. Dans ce contexte, la menace du "no deal" pourrait n'être qu'une arme de négociation, plus qu'un réel objectif des Britanniques.

Et pour cause. Le tableau ci-contre illustre bien le rapport de force entre les deux parties : le commerce extérieur des marchandises du Royaume-Uni y apparaît **déficitaire sur tous les compartiments**.

Certes, au niveau global, ce déficit est en bonne partie compensé par un excédent sur les services (+ 120 milliards d'€). Mais, dans le domaine agroalimentaire, le Royaume-Uni est globalement déficitaire de 31 milliards d'€ au niveau mondial, plus des trois quarts de ce déficit étant réalisé avec l'UE. De même pour la France, puisque le Royaume-Uni importe de notre pays deux fois plus qu'il n'y exporte. En d'autres termes, pour l'agroalimentaire, la France est le 3^e client du Royaume-Uni et seulement son 6^e fournisseur, tandis que le Royaume-Uni est notre 2^e client et 3^e fournisseur : clairement, nous ne pouvons guère nous passer l'un de l'autre... Et il apparaît même, compte tenu des produits échangés, que le Royaume-Uni a davantage besoin de l'Europe que l'inverse.

Dans ce contexte, quand bien même Boris Johnson fanfaronne que son pays "peut très bien vivre avec un "no deal", cette hypothèse semble quand même suicidaire, donc irréaliste (?).

De toute façon, on négociera...

Que se passera-t-il réellement ?

En sept ans, le Brexit a traversé tant de rebondissements que les prévisions restent hasardeuses. Néanmoins, trois hypothèses semblent envisageables :

■ **Un accord avant la fin octobre** sur les préalables de la négociation commerciale, qui serait alors suivi de négociations non stop par produits, lesquelles pourraient peut-être aboutir avant la date butoir du 31 décembre. Évidemment, ce délai paraît très court. Mais à l'évidence, ces négociations concrètes sont déjà activement préparées en coulisses.

■ **Un allongement de la période de transition**, au-delà du 31 décembre. Cette possibilité avait été ouverte, au printemps dernier, pour une année, voire deux, en partie à cause de la Covid 19, qui a freiné le rythme des réunions. Bien accueilli par Bruxelles, ce report a cependant été fermement rejeté par Londres, qui aurait dû l'accepter avant le 1^{er} juillet 2020.

Un revirement semble néanmoins encore possible, surtout si la négociation préalable d'octobre donne de réelles avancées.

■ **Le "no deal" pur et dur**, qui, au-delà de la pagaille logistique évoquée plus haut, entraînerait néanmoins des discussions, ou tout au moins des marchandages, dans lesquels chaque partie se battrait à coups de droits de douane et de quotas, en fonction de ses propres intérêts.

Le haut de gamme moins menacé que les produits basiques

Malgré toutes ces incertitudes, et même sans connaître l'issue des négociations, il reste possible de cerner les enjeux du Brexit, pour les principaux produits concernés par les échanges entre les deux parties, et plus particulièrement entre la France et le Royaume-Uni.

■ **Les boissons**, principalement les vins (bordeaux, bourgogne, côtes du Rhône,...) et le champagne constituent le principal poste des exportations agroalimentaires de la France vers le Royaume-Uni (voir graphiques). Il s'agit de marchés assez stables, sur ces dernières années, plutôt haut de gamme, et qui ne semblent pas trop menacés par le Brexit. L'augmentation des droits de douane serait mal acceptée par les consommateurs. Certes, des produits de substitution existent, mais ils sont différents, la position des produits français reposant largement sur leur image favorable. Avec, cependant, la crainte d'une concurrence aggravée par une baisse de la parité de la livre sterling. Notons que cette analyse vaut aussi pour les exportations britanniques de whisky, en tête des exportations agroalimentaires du Royaume-Uni.



La pêche, dossier prioritaire

Le secteur de la pêche, bien qu'il soit agroalimentaire, est peu traité dans cet article, dans la mesure où il ne concerne pas l'agriculture.

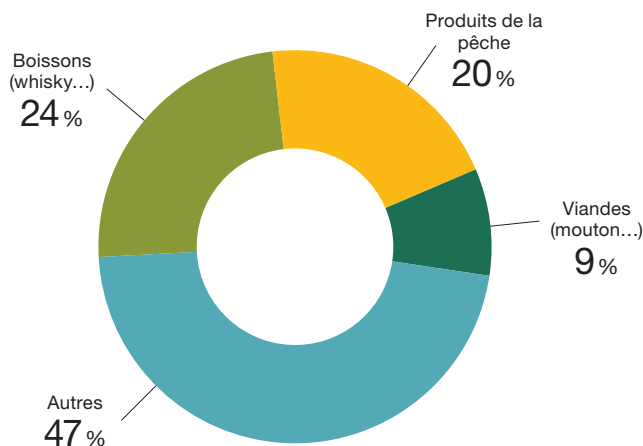
C'est pour autant un sujet primordial pour l'Union européenne, au point de figurer en tête des préalables à régler avant les discussions commerciales proprement dites, au même titre que **l'harmonisation des règles de concurrence et la gouvernance de l'accord**.

Avec un chiffre d'affaires (au stade débarquement) d'environ 8 milliards d'€, cette branche est très loin derrière les 420 milliards d'€ que représente la production agricole de l'UE. Pour autant, la mise en place, à partir de 1983, d'une politique commune des pêches (PCE) a contribué à faire de ce secteur l'un des plus "européanisés" qui soit. La clé de cette

politique a en effet consisté à **ouvrir à tous les bateaux de pêche européens** la zone de 200 miles (370 kilomètres) autour des côtes de chaque pays, en dérogation du droit international, qui fait de cette bande maritime une **zone économique exclusive (ZEE)**. Grâce au Brexit, les Britanniques espèrent bien reprendre possession de leur ZEE, promesse qui, lors du référendum, a largement séduit les professionnels de ce secteur, contribuant ainsi à la victoire du leave.

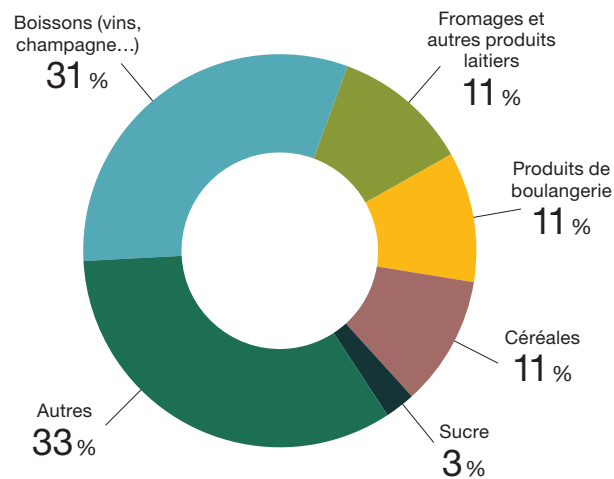
Le problème, c'est que cette zone très poissonneuse attire de nombreux pêcheurs d'autres pays, au point que **20 % des prises françaises** (25 % en valeur) sont réalisées dans la zone britannique, et encore davantage pour les bateaux belges, néerlandais, danois et irlandais, pour lesquels la part de cette zone peut atteindre 50 %. Encore s'agit-il

Exportations britanniques vers la France



■ Deuxième poste d'exportations françaises vers le Royaume-Uni, **les produits laitiers** constituent un enjeu important pour les éleveurs français. Nous y exportons principalement des fromages, des yaourts et du beurre, et

Exportations françaises vers le Royaume-Uni



une réduction de ces débouchés pèserait inmanquablement sur le prix du lait payé aux producteurs. Pour autant, le Royaume-Uni est déficitaire en produits laitiers, et 99 % de ses importations proviennent des 27 pays de l'UE. En outre,

certains produits sont peu substituables, tel le camembert. **Proximité et spécificité des produits** resteront des atouts pour la filière française, quelle que soit l'issue du Brexit. En revanche, sur ce segment des produits laitiers, le Royaume-Uni exporte des produits plus basiques (lait liquide, poudre de lait,...) dont l'Europe et la France n'ont pas un besoin évident.

■ Le Royaume-Uni est globalement déficitaire **en céréales**, affichant, avec la France, un solde négatif annuel de 200 à 300 millions d'€. Ces échanges sont complexes, puisque le Royaume-Uni exporte du blé fourrager et de l'orge fourragère, et importe du blé meunier (en quantité variable, selon la qualité de sa propre moisson), du blé dur et, surtout, du maïs. Sans oublier l'éthanol et les produits d'amidonnerie. En cas de non accord global entre l'UE et le Royaume-Uni, ce dernier **supprimera sans doute, ou réduira, les droits de douane** que supportent les céréales en provenance des pays tiers à leur entrée dans l'UE. Ce qui menace évidemment nos exportations. Le débouché britannique ne représente que 1,2 % de nos exportations de blé, mais **9 % de nos exportations de maïs**. Et avec un impact encore plus important pour l'éthanol et les produits amidonniers. Les céréaliers français craignent, en outre, que le Royaume-Uni ne reprenne pas à son compte les **importations à droits réduits**, ou nuls, que l'Europe a accordées à certains pays considérés comme pauvres, notamment 190 000 tonnes de blé tendre en faveur de l'Ukraine. En cas de carence britannique, l'UE à 27 devrait assumer la totalité de ces quotas. Autre menace, **celle du swap**³ : le Royaume-Uni importe sans droit de douane, donc à bas coûts, du blé en provenance des pays tiers, et le réexporte sous forme d'amidon, concurrençant ainsi les marchés de l'UE.

■ **Pour le sucre**, et donc la **betterave**,

de chiffres globaux, certains pêcheurs français pouvant dépendre à 100 % de la ZEE britannique. L'exigence britannique constitue donc **une menace gravissime**, non seulement pour la pêche française, mais aussi pour les mareyeurs et autres entreprises d'aval, surtout dans les Hauts-de-France et en Bretagne. Mais il y a quand même un revers de la médaille pour les Britanniques. Certes, ils sont consommateurs de poissons (23 kilos par habitant et par an, contre 34 kilos pour la France), mais ils ne mangent pas ceux qu'ils pêchent. Préférant ainsi importer, de Norvège ou de l'Islande, du cabillaud (pour le fish and chips) ou de l'églefin (haddock), et exporter vers les autres pays européens, la lotte, le maquereau, la coquille Saint-Jacques, la langoustine, le tourteau... Le Royaume-Uni importe ainsi 75 % de sa consommation de poisson, alors que 60 à 70 % de sa pêche est exportée, essentiellement sur l'Europe, dont près de la moitié vers la France. Bien entendu, si Londres verrouille sa ZEE, Bruxelles taxera les importations britanniques, le taux de 20 % étant fixé par l'OMC pour certains produits aquatiques. Cela rendra les poissons britanniques peu compétitifs sur le Continent. L'Europe

pourrait trouver, au moins partiellement, d'autres sources d'approvisionnement, notamment en Norvège ou en Islande. Mais on peut penser que le Royaume-Uni aura beaucoup de mal à **gagner de nouveaux clients** pour sa pêche, le poisson frais voyageant difficilement vers les autres continents. À moins de baisser ses prix, risquant ainsi de ruiner ses propres pêcheurs...² On peut espérer que les négociateurs n'iront pas jusqu'à un tel désastre. Un accord devrait être trouvé. Pour le moment, Londres accepterait d'attribuer des licences à des bateaux européens, mais au coup par coup, et à renégocier chaque année. Ce qui est très insuffisant pour Bruxelles, aucun pêcheur ne pouvant investir sans **une visibilité pluriannuelle**. On est évidemment en situation de marchandage, dans laquelle les Britanniques poussent leurs pions à l'extrême, pour essayer d'obtenir le maximum. Y aura-t-il des gagnants sur cette négociation pêche ? Ce qui est sûr, c'est qu'il y aura beaucoup de perdants. Quoiqu'il en soit, ce dossier **aura valeur d'exemple**, puisqu'il doit être bouclé avant de passer au dernier stade des négociations commerciales.

² Au-delà des aspects commerciaux de cette négociation, il faudrait aussi évoquer la question cruciale et complexe **des quotas de pêche**, visant à préserver les ressources et la biodiversité. Si le Royaume-Uni reprend la souveraineté de sa ZEE, comment seront gérés ces quotas, sachant que les bancs de poissons ne connaissent pas les frontières maritimes ?



Champ de betteraves à sucre, près du Phare de Happisburgh (Comté du Norfolk - Angleterre).

on retrouve des problématiques assez comparables à celles des céréales. Avec d'assez fortes fluctuations annuelles, le Royaume-Uni cultive environ 100 000 hectares de betteraves, pour une production d'un million de tonnes de sucre, et une consommation de 2 millions de tonnes. Soit un déficit d'environ un million de tonnes, couvert par des importations de sucre brut, raffiné sur place, et des importations de sucre blanc (un peu moins de 400 000 tonnes), provenant essentiellement de France. La capacité de raffinage du Royaume-Uni, actuellement sous-utilisée, peut atteindre 1,3 million de tonnes, de sorte que le pays deviendra auto-suffisant en sucre blanc, voire exportateur, s'il peut s'approvisionner à bon compte en sucre brut. C'est évidemment ce que prévoient les Britanniques, qui se sont d'ores et déjà octroyé **un nouveau contingent de sucre roux sans droit de douane** de 260 000 tonnes. En outre, Londres prévoit de taxer les importations de sucre blanc en provenance de l'UE au taux des pays tiers, soit 419 € la tonne. Sans accord spécifique sur ce dossier sucre, ce tarif paraît prohibitif. Il permettrait en effet d'encourager les agriculteurs britanniques à produire, lesquels ont déjà fait preuve d'une forte réactivité au prix qui leur est payé (hausse de 52 % de leurs surfaces en 2017). Il faudrait que les cours du sucre britanniques soient très déprimés pour que nos exportations "passent", mais ce serait alors à des prix de dégagement. On peut donc craindre que, sans accord, notre débouché de 0,3 à 0,4 million de tonnes soit perdu, ce qui représente environ 25 000 ha de betteraves. La situation pourrait même s'avérer pire, si les Britanniques, **pratiquant le swap**³, tentaient de s'approprier nos autres clients de sucre blanc. Notons que nos exportations **d'éthanol** sont également menacées, mais de façon



Raffinerie de sucre sur la rive nord de la Tamise à Londres.

moins inquiétante, dans la mesure où cette baisse de nos exportations semble pouvoir être compensée par la croissance du marché intérieur.

■ Reste le secteur des **viandes**, troisième "fleur" agroalimentaire des Britanniques, essentiellement représenté par **le mouton**. Le Royaume-Uni exporte en effet plus du tiers de sa production de mouton, essentiellement vers l'Europe, dont près de 60 % vers la France. Et ces importations représentent le quart de la consommation française. Ajoutons que le Royaume-Uni importe, en tonnage, presque autant de viande de mouton qu'il en exporte. De fait, le pays consomme le mouton congelé néo-zélandais, et exporte ses viandes fraîches vers le Continent. Faute d'un accord global, les négociations du Brexit doivent donc régler, à la fois, la question des taxations de cette viande en provenance des pays tiers - que sera devenu le Royaume-Uni -, en principe 46 %, et celui du contingent d'exportation à droits nuls en provenance de Nouvelle-Zélande (228 000 tonnes, total supérieur à la consommation française). Le contexte générera peut-être une hausse des prix, qui pourrait soutenir la reprise de la production française, amorcée depuis deux ou trois ans. À condition que cette hausse ne pénalise pas la consommation. Dans ce domaine des viandes, on notera aussi que la France exporte vers le Royaume-Uni pour environ 40 millions d'€ de **viandes de porcs**, soit environ

10 % de nos exportations. Pour sa part, le Royaume-Uni importe 55 % de ses besoins, en très grosse majorité en provenance de l'Union européenne. Sans oublier un solde positif d'environ 50 millions d'€ en **viandes de volailles**.

On n'est pas près d'y voir clair...

Même en cas d'échec total des négociations d'octobre, on ne peut pas imaginer que les relations commerciales entre l'Europe à 27 et le Royaume-Uni

se limitent strictement à l'application basique des règles de l'OMC. Des discussions ou, à tout le moins des marchandages, se poursuivront en 2021, tant les deux parties resteront dépendantes l'une de l'autre. Les Britanniques ont besoin de certains de nos produits, comme le prouve **leur accumulation de stocks** à chaque menace de no deal, et pas seulement pour le champagne !

Une des difficultés de ces marchandages tiendra au fait que les attentes du Royaume-Uni sont plus homogènes que celles, disparates, des 27 pays de l'UE. D'ores et déjà, certains membres de l'UE (Europe centrale) ont demandé à la Commission européenne que la négociation sur la pêche n'incite pas la Commission européenne à trop "lâcher" sur d'autres dossiers. À l'évidence, les discussions des prochains mois exigeront une forte vigilance et un **intense lobbying** des États de l'UE et des différentes organisations de producteurs. Ajoutons une autre inquiétude, celle de **l'inefficacité de l'OMC**. Non seulement, cette organisation mondiale ne parvient plus à obtenir des accords multilatéraux (le dernier, celui de Marrakech, date de 1994). Mais sa chambre d'arbitrage est totalement bloquée, faute de juges américains, que le Président Trump refuse obstinément de nommer.

Une chose est sûre, le Brexit fera peu de gagnants, et beaucoup de perdants. Mais, production par production, rien n'est définitivement joué : les prochains mois s'annoncent déterminants.

François Haquin

³ Le swap consiste à réexporter des produits issus d'importations exonérées de droits de douane. C'est une pratique strictement réglementée par l'OMC. Mais comment la vérifier, notamment pour des productions faisant l'objet d'une forte activité dans le pays concerné, tels le blé ou le sucre au Royaume-Uni ?