

# Les secteurs agricoles inquiets face au Brexit

Thierry Pouch<sup>1</sup>

**Il pourrait avoir des conséquences néfastes tant pour les agriculteurs de l'Union européenne que ceux du Royaume-Uni.**

NORMALEMENT,  
LE ROYAUME-UNI  
DEVRAIT SORTIR DE L'UE  
AU MATIN  
DU 30 MARS 2019

L'article 50 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule qu'un Etat membre décidant de quitter l'Union doit, dans un premier temps, le notifier au Conseil européen, puis enclencher des négociations sur les conditions du retrait et le cadre futur des relations – notamment commerciales – entre les deux entités politiques et économiques. Cet aspect du Brexit a son importance dans la mesure où, côté britannique, des voix se sont élevées, dès le lendemain du référendum de juin 2016, pour réclamer la tenue simultanée de négociations sur le retrait et de tractations sur les relations commerciales. Difficilement envisageable pour Bruxelles car, dans un processus de négociation commerciale, c'est la Commission qui négocie au nom des Etats membres. Or, l'Union européenne aurait été paradoxalement amenée à négocier avec un Etat sortant mais qui, en raison du calendrier, restait membre de l'UE. D'où l'exigence de fixer d'abord les conditions du retrait, puis de négocier ensuite sur la configuration future des relations commerciales. Ce point fondamental revêt par conséquent une importance décisive pour l'UE comme pour le Royaume-Uni et, plus spécifiquement, pour les acteurs économiques du secteur agricole. Tentons de voir dans quelle mesure le secteur agricole sera affecté par les futures décisions qui seront prises par les deux protagonistes.

Moins de deux ans après le dépôt de la notification indiquant son souhait de ne plus être un Etat membre, le Royaume-Uni ne fera plus partie de l'UE au matin du 30 mars 2019. Les

<sup>1</sup> Economiste. Responsable du Service études, références et prospective aux Chambres d'agriculture de France, chercheur associé au Laboratoire REGARDS de l'Université de Reims Champagne Ardenne, et membre de l'Académie d'agriculture de France.

négociations ont été enclenchées en avril 2017. Elles ont abouti le 14 novembre 2018 à un accord de retrait et à une déclaration politique sur les futures relations entre Londres et Bruxelles, dans laquelle il est précisé que les négociations relatives aux relations commerciales entre Londres et Bruxelles s'étaleront sur deux années.

Ces deux décisions, âprement négociées, furent approuvées lors du Conseil européen extraordinaire du 25 novembre 2018. Ce document comporte près de 600 pages, 185 articles et trois protocoles. Sont concernés les droits des citoyens britanniques vivant dans les pays de l'UE et ceux des citoyens de l'UE évoluant en Grande-Bretagne ; le règlement financier (respect des engagements financiers de Londres et de Bruxelles jusqu'en 2020), et la question de la frontière irlandaise, à laquelle a été ajoutée celle relative à Gibraltar et aux bases britanniques à Chypre. L'accord indique qu'une période de transition pourra s'étaler jusqu'en juillet 2020 et potentiellement prorogée jusqu'en décembre 2020, voire 2022.

### L'ÉPINEUX DOSSIER DE L'IRLANDE DU NORD

Concernant l'Irlande, l'UE refusait toute perspective d'instauration d'une frontière géographique et économique entre les deux Irlande, au motif qu'elle compromettrait l'intégrité du marché européen et l'Union douanière. C'est un dossier qui a puissamment contribué à retarder la signature de l'Accord du 25 novembre. Une clause de sauvegarde, dite *backstop*, a donc été acceptée. Le Royaume-Uni demeurera dans l'Union douanière tant qu'aucun accord ne sera conclu. L'Irlande du Nord préserverait son accès au marché européen : 58 % de ses exportations se dirigent vers l'UE, dont plus de 20 % vers sa voisine, la République d'Irlande, et plus de 30 000 salariés passent quotidiennement la frontière pour se rendre à leur travail<sup>2</sup>.

La difficulté réside dans la temporalité de cette clause de sauvegarde. De transitoire, elle pourrait devenir pérenne si aucune solution viable n'est trouvée d'ici 2020. C'est d'ailleurs ce qui a suscité la fronde des parlementaires conservateurs, ceux que l'on nomme les *Hard Brexiters*, qui ont vu dans cette solution provisoire un risque pour le Royaume-Uni de dépendre

---

<sup>2</sup> Il ne faut pas omettre de rappeler que les accords de paix irlandais remontent à 1998 (Accords de Belfast), et que toute restauration d'une frontière physique est porteuse d'une réactivation du conflit irlandais.

encore de l'UE (application du droit européen, accès au marché unique et impossibilité de négocier des accords de libre-échange avec des pays tiers, mais sans prendre part aux décisions européennes), alors que l'issue du référendum laissait entendre que Londres serait en mesure de recouvrer sa souveraineté politique et économique le plus rapidement possible. C'est pourquoi Teresa May est souvent en difficulté avec sa majorité, risquant à tout moment de perdre son poste de Première ministre. La crise politique britannique couve depuis de longs mois.

#### LE DANGER D'UNE ABSENCE D'ACCORD COMMERCIAL

Les avancées politiques en matière de sortie de l'UE véhiculent donc des craintes quant à la stabilité politique du Royaume-Uni. Ces craintes s'ajoutent à celles, d'ordre économique, qui animent les entreprises et les agriculteurs de part et d'autre de la Manche. Deux hypothèses surgissent de la réflexion sur les futures relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'UE à 27.

La première hypothèse a trait à l'instauration d'une relation commerciale fondée sur un accord de libre-échange. Dans la foulée de la période de transition, un accord de libre-échange est signé, laissant présager d'une fluidité dans la circulation des marchandises et notamment les produits agricoles et alimentaires. Seule la parité monétaire pourrait exercer une pression sur ces flux commerciaux bilatéraux, ce qui n'est pas certain, puisque la signature d'un tel accord restaurerait la confiance des investisseurs et des entreprises, la livre sterling enclenchant alors un redressement de sa parité avec l'euro. Globalement, en maîtrisant leurs tarifs douaniers, en reconnaissant les signes de qualité, dont les *Indications géographiques* (IG)..., Londres et Bruxelles maintiennent le rythme antérieur des flux commerciaux. C'est l'hypothèse la mieux adaptée aux intérêts des entreprises de l'UE à 27 et britanniques.

En réalité, c'est la perspective d'un non-accord commercial qui est anxiogène pour les acteurs économiques. Sans accord, Londres redevient une puissance membre à part entière de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Londres pourrait augmenter ses droits de douane sur les biens agricoles et alimentaires qui, de 26 % aujourd'hui, grimperaient jusqu'à 64 % en moyenne (produits laitiers, œufs, sucre, viande bovine, volaille, fruits et légumes, seraient les

UNE PERSPECTIVE  
ANXIOGÈNE  
POUR  
LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

produits les plus touchés par cet alourdissement des droits de douane britanniques). Ils seraient nécessairement plus élevés que ceux pratiqués dans l'UE, assortis, sur le versant des barrières non tarifaires, de graves préjudices portés aux indications géographiques, dont Londres n'entend pas pour l'heure reconnaître l'existence. Dans le même ordre d'idée, en cas de *hard Brexit* donc de *no deal*, les flux commerciaux de produits animaux pourraient être lourdement entravés par le rétablissement des contrôles sanitaires aux frontières, par des tensions autour du bien-être animal, Londres pouvant en effet restreindre ses importations d'animaux au motif qu'ils n'ont pas été traités selon les normes britanniques en vigueur<sup>3</sup>.

Si l'on y ajoute la décision de maintenir basse la parité de la livre sterling par rapport à l'euro, ou bien de la subir sur le marché des changes, c'est le débouché britannique qui se fermera aux exportations des 27 Etats membres de l'UE. La dépréciation de la devise britannique a d'ailleurs occasionné un net renchérissement du prix des importations de produits laitiers en provenance de France depuis l'été 2016. Sans perspective d'accord de libre-échange, la libre circulation des produits agricoles et alimentaires serait menacée. Or, les produits agroalimentaires de l'UE représentent près de 9 % des exportations totales vers le Royaume-Uni, tandis que les exportations de ce dernier vers l'UE ont atteint 4 %. Un déficit commercial bilatéral en résulterait au détriment de Londres.

#### LES RISQUES POUR L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

Plusieurs pays sont exposés au risque de contraction voire de fermeture du débouché britannique. L'Irlande en premier lieu, pour les secteurs des produits laitiers, de la viande bovine et ovine, et la France, principalement dans les domaines des produits laitiers, de vins et boissons et des pommes. Le Royaume-Uni est le troisième client de la France, derrière le Benelux et l'Allemagne. L'excédent commercial agroalimentaire bilatéral franco-britannique s'est élevé en 2017 à plus de 3 milliards d'euros, excédent à plus de 90 % formé pour la France par les produits issus de la transformation.

Exposés à la contraction du marché britannique faute d'accord de libre-échange, les producteurs irlandais et français cherche-

<sup>3</sup> Sur cette question, lire S. P. Mc Culloch (2018), « Brexit and Animal Protection : Legal and Political Context and a Framework to Assess Impacts on Animal Welfare », *Animals*, 8, 213.

ront des débouchés de substitution pour écouler leurs produits. Si la France peut escompter une issue sur son marché intérieur, il est clair que l'Irlande déversera dans un premier temps ses productions sur le marché intérieur communautaire, exerçant ainsi une pression concurrentielle qui n'est pas sans rappeler le syndrome de l'embargo russe qui, on le sait, avait engorgé les marchés de l'UE, entraînant les prix vers le bas (fruits, viande porcine, produits laitiers).

#### LES CONSÉQUENCES DU BREXIT POUR L'AGRICULTURE BRITANNIQUE

Le secteur agricole britannique est, en sens inverse, tout autant exposé aux risques du Brexit. D'abord, par la fin du versement des aides Pac à partir de 2020, aides qui représentaient en moyenne quelque 3 milliards d'euros chaque année. C'est l'hypothèse la plus favorable, dans la mesure où ce versement serait conditionné par une négociation sur la poursuite de la participation du Royaume-Uni au budget de l'UE et donc de la Pac jusqu'à la fin de la période de transition, soit 2020. En cas de *no deal* entre Londres et Bruxelles au 29 mars 2019, le versement des aides serait interrompu, obligeant Londres à se substituer aux autorités européennes pour aider ses agriculteurs. Or, la priorité des Britanniques est plutôt de favoriser la préservation de l'environnement, plutôt que de garantir la production de biens agricoles et alimentaires. S'il y a interruption du versement des aides agricoles à Londres, sa contribution au budget de la Pac sera également suspendue, obligeant Bruxelles à diminuer celles allouées aux producteurs des 27. C'est d'ailleurs le cas de figure retenu par la Commission européenne dans son projet de budget pour 2020-2027, puisque l'enveloppe agricole a diminué en euros constants de -19 %.

Il s'ensuivrait une baisse de la production, une diminution du nombre des agriculteurs, et un risque de voir le pays dépendre de plus en plus de l'extérieur pour son approvisionnement alimentaire. Plusieurs études réalisées par des Universités anglaises montrent d'ailleurs que, en dépit des accords de libre-échange que Londres pourraient signer dans les années à venir avec des pays comme les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, des pénuries alimentaires pourraient se former et toucher des franges vulnérables de la population. L'enjeu du Brexit est donc aussi situé du côté de la sécurité alimentaire du pays. Cette dimension fait écho à la décision prise en 1846 d'abroger la loi sur les blés, amenant le Royaume-Uni à dépendre du

DES PÉNURIES  
ALIMENTAIRES  
POURRAIENT SE FORMER  
AU ROYAUME-UNI

reste du monde pour son approvisionnement alimentaire. La contrainte fut des plus lourdes pour Londres, notamment lors des deux guerres mondiales, et pose la question de l'efficacité de la doctrine du libre-échange lorsqu'il s'agit de la sécurité alimentaire d'une nation.

Les conséquences potentielles du Brexit sont donc multiples, complexes et encore pour la plupart inconnues. La décision de sortir de l'UE est porteuse de grande incertitude pour les 27 et pour les Britanniques. L'agriculture et l'alimentation ne seront pas épargnées par le Brexit, même si les conséquences seront plus fortes selon le scénario retenu. La France sera le sixième pays membre de l'UE le plus touché pour ses exportations, notamment agroalimentaires qui, en 2017, avaient atteint près de 5 milliards d'€.

Si les flux commerciaux seront affectés par le Brexit, que dire alors de l'UE qui, avec un pays membre qui en sort, semble se disloquer ? A se pencher sur le cas de l'Italie, on peut légitimement s'interroger sur la poursuite du projet européen. Après le Brexit, l'Italexit ? Une Europe décidément pleine de rebondissements. Dans le cas du Royaume-Uni, quitter l'Union européenne est une tentation qui remonte sans doute plus loin dans le temps qu'on le pense et dont les germes sont en réalité en action depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>4</sup>. ■

---

<sup>4</sup> Sur les différentes interprétations possibles du Brexit, lire K. O'Rourke (2018), *Une brève histoire du Brexit*, éditions Odile Jacob.