

Le devenir de l'agriculture et de la pêche britanniques après le Brexit, la tentation d'un retour aux sources ? ⁽¹⁾

Par François-Gilles LE THEULE ⁽²⁾

Membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)

Le Brexit conduit les Britanniques à accélérer l'évolution de leur politique agricole vers une politique environnementale et du bien-être animal, ce qui peut sembler précurseur en Europe. En revanche, la politique de la pêche reposant sur l'attribution de quotas, et les eaux britanniques étant parmi les plus poissonneuses d'Europe, le Brexit permet de rebattre les cartes et d'introduire une forme d'instabilité dans le monde européen de la pêche.

La politique de l'agriculture et celle de la pêche sont deux politiques très dépendantes de la géographie. Dès lors se pose la question du niveau territorial approprié pour assurer leur gestion. Avec le Brexit, ce sont les enjeux d'une renationalisation de ces politiques qui peuvent être étudiés. Quelles en sont les conséquences pour les acteurs économiques concernés ?

L'agriculture britannique après le Brexit : revenir aux fondamentaux

Bref historique sociologique de l'agriculture britannique

L'agriculture britannique, depuis plusieurs siècles, a évolué avec des tendances sociologiques et des ambitions bien différentes de l'agriculture continentale, et particulièrement de l'agriculture française qui en a été longtemps l'emblème. Davantage axée, dès le XVIII^e siècle, sur des notions de type « paysage » ⁽³⁾, et influencée par une sé-

paration plus marquée entre l'univers de la ville et celui de la campagne, l'Angleterre n'a en tout cas jamais attaché la même importance que la France aux grands objectifs de la politique agricole commune mise en place en Europe à partir des années 1960. Ces grands objectifs ont longtemps été d'abord l'autosuffisance alimentaire, puis le développement d'une capacité d'exportation.

La situation actuelle au Royaume-Uni reflète cette tendance de fond historique. 20 % des exploitations britanniques occupent 75 % de la surface agricole utile. L'autosuffisance britannique n'est que de 61 %. Le Royaume-Uni est très ouvert sur l'international, et traditionnellement vers les pays tiers, notamment ceux du Commonwealth. Néanmoins, 70 % des importations alimentaires britanniques proviennent de l'Union européenne. En termes d'exportation, 60 % des exportations agricoles britanniques sont faits vers l'Union européenne. L'Union européenne est donc le premier partenaire commercial agricole du Royaume-Uni. L'agriculture contribue pour moins d'1 % au produit intérieur brut britannique et occupe 1,5 % de la population active, ce qui reflète la place modeste de l'agriculture dans l'économie du Royaume-Uni. La main-d'œuvre internationale est très présente dans l'emploi agricole britannique. Ainsi, la quasi-totalité des vétérinaires inspecteurs exerçant les missions de contrôle officiel dans les abattoirs ne sont pas britanniques. La main-d'œuvre saisonnière est essentiellement originaire de l'Union européenne. Enfin, l'agriculture britannique accorde une place prépondérante à l'élevage, et moins aux productions agricoles traditionnelles des grandes cultures. On peut donc dire que l'agriculture britannique est assez fondamentalement différente de l'agriculture dessinée par la politique agricole commune.

Certes, la politique agricole commune évolue depuis la fin des années 2000 vers des objectifs davantage liés à l'environnement. Mais cette tendance de fond reste encore

(1) L'auteur adresse ses plus vifs remerciements aux membres du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux : à Michel Dantin, inspecteur général de l'agriculture et ancien membre du Parlement européen, et Hervé Deperrois, ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, pour leurs conseils ; à Héroïse Pestel, conseillère agricole à l'Ambassade de France au Royaume-Uni, pour les informations fournies et le partage de ses analyses ; et à Antoine Martini, élève de la promotion X2019 de l'École polytechnique, pour sa contribution relative à la pêche dans le cadre du séminaire « Politiques publiques européennes » à l'École polytechnique (2020).

(2) L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

(3) Voir HERVIEU B. (2003), « Une place singulière en Europe », *Revue Projet*, 2003/2 (n°274), pp. 33-41 (plus particulièrement la page 40). Ce point est développé dans la conférence de Bertrand Hervieu au ministère de l'Agriculture, le 2 février 2016, « La place des agriculteurs dans la société française », qui comporte une comparaison internationale et historique. Voir également, à titre d'illustration poétique, le film de Peter Greenaway, *The Draughtsman's Contract* (1982). Il s'agit de la description d'une exploitation agricole ovine britannique, en 1694. La perception de cette description en France peut être traduite comme « un jardin anglais » ; le paysage est au centre de l'intrigue.

assez timide. Il n'est donc pas surprenant que les autorités politiques britanniques, souvent critiques vis-à-vis de la politique agricole commune, aient envisagé sereinement de s'en éloigner.

Quels sont les impacts du Brexit sur l'agriculture britannique ? Quitter un système de politiques publiques auquel on appartient depuis près d'un demi-siècle va entraîner un certain nombre de questions en termes d'enjeux et de gouvernance.

Les grands enjeux du Brexit pour l'agriculture britannique

La primauté de l'enjeu environnemental

La pensée politique au Royaume-Uni a toujours été en pointe en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement dans la politique agricole. Le premier rapport significatif d'une telle prise en compte dans la construction de la politique agricole commune a été animé par un universitaire britannique, Allan Buckwell, en 1997⁽⁴⁾. Ce rapport préconisait d'inclure la production de biens publics par l'agriculture dans le cadre de la politique agricole commune. Mais la Commission européenne n'a pas vraiment été en mesure d'intégrer ces préconisations dans ses futures propositions (Malpel *et al.*, 2016). En effet, la politique agricole commune reste encore essentiellement marquée par le principe de paiements directs aux agriculteurs, dont la base historique remonte à 1992, et, jusqu'à présent, par une faible intégration des contraintes environnementales⁽⁵⁾. Modifier profondément ce système conduirait à un bouleversement des équilibres agricoles actuels. Outre les réticences des professionnels agricoles, la traduction pratique de l'idée de rémunération de la production d'externalités positives dans une politique publique reste un sujet encore complexe. C'est pourquoi certains Britanniques ont reproché à la politique agricole commune d'être insuffisamment « verdie », même si la politique de développement rural (deuxième pilier de la politique agricole commune) a permis des expérimentations dispersées sur le territoire européen.

C'est dans cette direction que l'Angleterre s'orienterait dans le cadre de la loi sur l'agriculture en cours de discussion à Westminster. De l'argent public pour des biens publics, tel est le mot d'ordre donné par le gouvernement. Pour l'instant, le dispositif est en phase d'expérimentation. On comprend mieux dès lors que la transition du système de la politique agricole commune vers le futur système de la politique agricole britannique doive être considérée sur

(4) "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe (CARPE) n°5 – 1997". Ce rapport, dit rapport Buckwell, a été établi par des experts en économie agricole et de l'environnement, sociologie et développement rural, pour la DG AGRI. Un dispositif de paiement au titre de l'environnement et des paysages est l'un des quatre objectifs d'une future politique agricole et rurale commune pour l'Europe. Ce groupe était constitué de : Allan Buckwell, Jan Blom, Patrick Commins, Bertrand Hervieu, Markus Hofreither, Heino von Meyer, Ewa Rabinowicz, Franco Sotte et José María Sumpsi.

(5) Les PAC successives depuis 1992 reflètent les unes après les autres une augmentation graduelle du souci environnemental, que traduit, dans la future PAC 2023, le concept nouveau d'« echoscheme ».

une période longue. La période de transition est actuellement fixée à sept ans.

La complexité des enjeux sanitaires

Les enjeux sanitaires sont moins théoriques : en particulier à la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, puisqu'actuellement le quart du lait produit en Irlande du Nord est travaillé dans les usines de la République, sans qu'il existe à l'heure actuelle aucun contrôle sanitaire aux frontières. Maintenir cette absence de contrôle aux frontières imposerait de prolonger l'acquis communautaire en Irlande du Nord, et ainsi d'isoler celle-ci du reste des îles britanniques.

De façon plus générale, faute d'accord, c'est l'ensemble des exportations de viande et de produits animaux vers l'Union européenne qui pourraient être affectées.

L'existence d'incidences économiques

Enfin, il ne faut pas négliger l'impact d'un éventuel rétablissement des droits de douane entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Ainsi, la filière ovine galloise pourrait voir son prix de vente au détail doubler en cas de réintroduction de tels droits.

Par ailleurs, l'économie agricole britannique est particulièrement sensible à la possibilité d'employer de la main-d'œuvre étrangère. Toute restriction à cet égard pourrait affecter les filières.

Vers une gouvernance homothétique à celle de l'Union européenne

L'Europe a d'abord connu une tentative, lors de la réforme de 1992, d'unification de la politique agricole commune autour de principes uniques. Depuis le début des années 2010, la politique agricole commune s'oriente davantage vers des politiques présentant une faculté accrue d'adaptation au niveau national, voire régional. Les compétences communautaires se limitent dès lors à quelques fonctions essentielles. C'est dans cet esprit que s'établit également, en modèle réduit, la gouvernance de la politique agricole britannique à venir.

Le rôle des nations

La politique agricole britannique est une compétence dévolue aux quatre nations constitutives du Royaume-Uni. Comme il en va au niveau européen, la mise en place de cette politique au niveau décentralisé oriente donc vers des modalités assez différentes. Ainsi, l'Angleterre a annoncé renoncer à terme aux paiements directs, pour privilégier l'approche de versements au profit des biens publics. En revanche, l'Écosse semble plus réticente à abandonner le dispositif des aides directes.

Une nuance toutefois. Le modèle « Royaume-Uni » n'est pas tout à fait une réplique du modèle communautaire⁽⁶⁾, car il n'y a pas d'équivalent au cadre apporté dans l'Union européenne par la PAC. S'agissant d'une compétence dévolue, chaque nation décidera des outils de sa politique sans que Londres n'ait son mot à dire, à part le respect des

(6) Au sens « de l'Union européenne ».

plafonds de l'Organisation mondiale du commerce ⁽⁷⁾. La cohérence d'ensemble de la politique agricole britannique pourrait être *in fine* moins importante que dans l'UE, ce qui pourra poser des questions de concurrence entre les différentes agricultures des différentes nations.

Le rôle de l'État

La compétence en matière de commerce international, et donc de conclusion d'accords économiques, demeure attribuée au Royaume-Uni.

Comme c'est la tradition dans l'histoire politique britannique, le gouvernement a laissé entendre que des accords de libre-échange bilatéraux pourraient être passés avec des pays tiers. Néanmoins, une question relative à la réciprocity des contraintes de production a été soulevée dans le débat public. La presse s'est faite l'écho du rejet par l'opinion du non-respect du bien-être animal et du souci de celle-ci de ne pas laisser entrer des produits qui seraient soumis à des normes de production moins contraignantes que celles imposées aux agriculteurs britanniques. Il en va ainsi par exemple du bœuf aux hormones ou du poulet chloré. Sur tous ces sujets, il y a une attente politique pour que les produits qui ne répondent pas aux normes de production britanniques ne puissent entrer librement. En vue d'obtenir un accord sur le texte de la nouvelle loi agricole, le gouvernement a ainsi dû consentir à renforcer le rôle de la commission « Commerce et agriculture » (Trade and Agriculture Commission) ⁽⁸⁾, laquelle est désormais chargée d'examiner les futurs accords de libre-échange, afin de rendre un avis public sur l'équité des mesures envisagées.

En conclusion de cette partie consacrée à l'agriculture, nous insisterons sur le fait que le Royaume-Uni a toujours joué un rôle précurseur en matière de réflexion sur l'avenir de la politique agricole commune. Le Brexit fournira à l'Union européenne l'occasion de disposer d'un laboratoire en grande nature pour identifier les mesures de politique publique les plus pertinentes à cet égard, tant dans le domaine environnemental que dans celui du commerce international.

Un retour aux sources délicat en ce qui concerne la pêche britannique

Une situation économique qui plaide en faveur de faibles évolutions

Un secteur numériquement faible et dépendant des échanges internationaux

La pêche britannique est un secteur économique qui par sa taille est un peu inférieur à celui de la France. Elle compte 6 000 navires et 12 000 pêcheurs, répartis pour moitié

entre l'Écosse et l'Angleterre. L'industrie de la pêche mobilise un effectif salarié en quantité du double de celui de la pêche proprement dite et représente 0,12 % du produit intérieur brut (y compris les produits de l'aquaculture).

La moitié de la pêche réalisée dans les eaux britanniques l'est par des bateaux de l'Union européenne. Le Royaume-Uni exporte 80 % de ce qu'il pêche et importe (essentiellement des pays tiers du Nord de l'Europe) l'ensemble de ce qu'il consomme. Parler d'une autosuffisance alimentaire en matière halieutique pour le Royaume-Uni n'est donc pas approprié. En revanche, on peut comprendre l'espoir qu'a la communauté des pêcheurs britanniques de reprendre la main sur tout ou partie des stocks de poissons pêchés dans la zone économique exclusive britannique et de pouvoir exporter le fruit de cette pêche vers l'Union européenne en lieu et place des pêcheurs continentaux ⁽⁹⁾.

Un particularisme sociologique et historique prégnant

Pour assurer la conservation de la ressource halieutique, la politique commune de la pêche, politique intégrée et compétence exclusive de l'Union européenne, conduit chaque année à attribuer des quotas de pêche par espèces et par État, des États qui les répartissent ensuite selon leurs propres critères entre leurs armements nationaux. Ce mode de répartition est associé à une mutualisation des zones économiques exclusives des États membres de l'UE.

La politique commune de la pêche est effectivement très réglementée pour lutter contre la surpêche. Cette politique commune vise d'abord à restaurer et à maintenir l'équilibre entre toutes les ressources halieutiques qui sont pêchées par ses flottes, qu'il s'agisse de ses eaux ou des eaux des pays tiers.

Il se trouve que la zone économique exclusive britannique est très étendue et extrêmement poissonneuse. L'accès aux eaux britanniques est donc historiquement un enjeu essentiel pour la pêche européenne. Il est conforté pour les armements européens, essentiellement irlandais, français, belges et néerlandais, par des droits de pêche historiques dans les eaux territoriales britanniques (à l'exemple de la Convention de Londres de 1964, dénoncée par le Royaume-Uni en 2020).

Les pêcheurs britanniques ont toujours considéré que les quotas qui leur ont été attribués en 1981 lors de la constitution de la politique commune de pêche étaient insuffisants. Leur intérêt à voir le Royaume-Uni retrouver sa capacité d'attribuer des quotas dans sa zone économique exclusive est donc évident.

Une forte interpénétration

Toutefois, la pêche britannique, et notamment la pêche transformée, est largement exportée vers l'Union européenne. Par ailleurs, des filières industrielles spécialisées se sont mises en place dans les différents ports. De même, les flottes se sont spécialisées par produits.

(7) Dans l'Union, les États membres ne peuvent pas prendre des initiatives en matière d'aides agricoles, sans que cela ne respecte le cadre des aides reconnues par la PAC ou sans respecter, le cas échéant, le cadre prévu pour les aides d'État.

(8) Instaurée en 2020, initialement pour une durée de six mois, cette commission est devenue permanente à la suite d'une pétition lancée par les organisations professionnelles agricoles, laquelle a recueilli plus d'un million de signatures, soulignant ainsi le vif intérêt du public pour le sujet.

(9) 92 % des pêcheurs britanniques ont voté en faveur du Brexit, y compris en Écosse, qui a pourtant voté majoritairement contre le Brexit.

Du point de vue environnemental, les stocks de poissons sont parfois chevauchants dans les zones économiques exclusives.

Cela fait longtemps que des situations de tension entre des armements de nationalités différentes n'ont pas été signalées à l'opinion publique ⁽¹⁰⁾. Toutefois, si les équilibres actuels devaient être rapidement mis en cause et de façon jugée arbitraire et injuste par certaines parties prenantes, il est probable que des troubles pourraient apparaître, comme cela a été le cas dans le passé.

Des enjeux techniques stabilisants

Le contrôle de la pêche effectuée par les navires repose sur des outils numériques qui ont vocation à être centralisés. La gestion environnementale des stocks suppose également une très bonne coordination.

La gouvernance possible de la pêche au Royaume-Uni

Avec le Brexit, le Royaume-Uni retrouve sa pleine souveraineté sur sa zone économique exclusive. En cas de non-accord, le Royaume-Uni, qui pourrait attribuer des quotas significativement différents de ceux existant actuellement dans sa zone économique exclusive, pourrait se voir opposer des droits de douane sur l'exportation de ses marchandises vers l'Union européenne. Il n'est pas certain dans ce contexte que toutes les facilités actuelles dont bénéficie la pêche britannique pour débarquer dans les ports européens soient maintenues fluidement. À cet égard, il serait important pour les négociateurs de la future politique européenne de pêche de susciter l'adhésion des professionnels.

L'intérêt de l'Union européenne est au contraire de maintenir autant que faire se peut la situation existante et d'apaiser les tensions entre les communautés de pêcheurs : gestion concertée des stocks, maintien des niveaux actuels des quotas nationaux par stock et des flux actuels de commerce entre États.

À l'heure où cet article est rédigé, il n'est pas possible de savoir quelle sera l'issue de la négociation. Trois grands

types de scénarios apparaissent : celui d'un isolement économique de la pêche britannique (*no deal*), celui du *statu quo* et, bien sûr, tous les scénarios intermédiaires. On peut néanmoins imaginer qu'une situation proche du *statu quo* serait celle qui serait la plus facile à gérer par les autorités publiques et par les filières. En tout état de cause, le Brexit risque, à terme, de conduire à modifier la politique commune de la pêche.

Conclusion : gérer les transitions

La comparaison des deux politiques, agricole et halieutique, appelées à être mises en œuvre au Royaume-Uni souligne bien la différence de nature entre ces deux univers. Dans le premier cas, il s'agit d'une activité économique, avec une production et un impact environnemental fort, qui peut faire l'objet en tant que telle d'une rémunération par la puissance publique. Dans l'autre cas, il s'agit d'une politique de gestion de quotas, que la puissance publique a une légitimité propre à fixer. Néanmoins, la fixation de quotas est un exercice contraint par les droits existants, l'évolution des circonstances naturelles, et suscite facilement des critiques.

C'est pour cette raison que l'on peut penser que des périodes de transition assez longues seront nécessaires pour passer du système actuel et des équilibres qu'il reflète à un système désiré, le délai étant d'autant plus long que le système désiré est différent du système actuel. Dans tous les cas de figure, un accord semble préférable pour tous les acteurs économiques concernés. À défaut, des blocages, au regard des politiques étudiées, pourraient apparaître essentiellement pour des raisons sanitaires et environnementales, mais aussi pour des raisons économiques, et risqueraient d'être source de problèmes pratiques coûteux.

Bibliographie

MALPEL Georges-Pierre, GAUT Jean, LE THEULE François-Gilles, MARCHAL Yves & MORAILLON Pierre (2016), *Négociation de la réforme de la politique agricole commune 2014*, rapport ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt/ Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, n°14106. 74 p.

(10) Voir les différentes « guerres du poisson », notamment sur la morue avec l'Islande, entre 1950 et 1976.