

Février 2019

DÉCRYPTAGES

Les fiches outils à destination des élus

L'AGRICULTURE FRANÇAISE FACE À UN BREXIT DUR

A quelques semaines de l'échéance initialement prévue, l'incertitude est grande sur la possibilité d'une sortie brutale du Royaume-Uni de l'Union Européenne. Dans une telle éventualité, à moyen terme, les exportations françaises de produits agro-alimentaires vers ce pays seraient divisées par deux. Même si les produits français se vendaient mieux sur le marché intérieur de l'Union Européenne du fait de l'introduction de droits de douane sur les produits britanniques, la baisse du revenu des agriculteurs serait en moyenne de 1 à 2%. Elle serait aggravée pour certaines catégories de producteurs, surtout de lait et produits laitiers. A l'avenir, la capacité de l'agriculture française à redéployer ses exportations vers les pays tiers, et en premier lieu vers l'Asie, ainsi que la conclusion d'un nouvel accord commercial, par exemple de libre-échange, entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne, ne supprimeraient pas les effets de la fin de l'union douanière avec les Britanniques, mais les atténueraient.

LA PLACE DU ROYAUME-UNI DANS LES ÉCHANGES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DE LA FRANCE

Lorsque le Royaume-Uni (RU) est entré en 1973 dans ce qui était alors la Communauté Economique Européenne, avec l'Irlande et le Danemark, il a intégré l'Union Douanière (UD, voir l'encadré ci-dessous) qui était un des fondements économiques de cette Communauté. En 2017, la part des exportations françaises de produits agro-alimentaires destinées au RU était de 8,6%, soit

5,9 milliards d'euros. Ce pays était le troisième client de la France au niveau mondial, juste derrière le Benelux et l'Allemagne. De plus, alors que les échanges agro-alimentaires étaient très légèrement excédentaires avec l'Allemagne ces dernières années, ils étaient nettement en faveur de la France avec le RU (2,44 milliards d'euros annuels en moyenne sur 2015-2017)¹.

TABLEAU 1 : ECHANGES COMMERCIAUX PAR CATÉGORIE DE PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES ENTRE LA FRANCE ET LE ROYAUME-UNI (MOYENNE ANNUELLE SUR LA PÉRIODE 2015-2017), EN MILLIONS D'EUROS COURANTS

	Boissons (alcoolisées et non alcoolisées)	Produits laitiers	Céréales et produits transformés	Conserves (viande et légumes)	Sucre et confiserie	Animaux vivants et légumes	Viandes
Exportations	1591	755	637	714	451	509	188
Importations	736	193	171	326	81	163	891
Solde	855	562	466	388	370	346	-703

Source : base chelem, disponible sur le site www.cepii.fr. Les données en dollars ont été converties en euros au taux de change euro/ dollar moyen de chacune des années considérées. Les exportations comme les importations sont calculées FOB : franco à bord, donc en excluant le coût des assurances et du transport.

Mais les volumes d'échanges concernés et les soldes étaient très différents suivant les produits. Les plus gros volumes d'exportations et les excédents concernaient les boissons (en premier lieu les vins et spiritueux), les produits laitiers, les céréales et produits transformés, les conserves, le sucre et confiserie. Le déficit en viande (surtout en viande bovine) était remarquable et il n'était pas compensé par l'excédent d'exportation d'animaux vivants.

Qu'est ce qu'une union douanière ?

Dans une union douanière, les droits de douane sont supprimés dans les échanges commerciaux entre les membres qui la constituent. De plus ils définissent une politique commerciale commune par rapport au reste du monde. Le principal instrument de cette politique commune est le tarif extérieur commun. Les mêmes droits de douane s'appliquent aux importations à l'entrée de tous les pays de l'union. Ces droits sont établis par les institutions communes (pour l'UE, le conseil des ministres et la commission). De ce fait un pays membre ne peut pas négocier d'accord douanier particulier avec un pays tiers. Une telle négociation met en jeu nécessairement tous les pays de l'union représentés par leurs institutions communes.

Source : Redor D. (1999) *Economie européenne*, Hachette, (chapitre 1).

1. Toutes les données du commerce extérieur sont tirées de la base Chelem du CEPII. Elles sont disponibles sur le site www.cepii.fr. Les résultats du commerce extérieur sont ici calculés sur la moyenne des trois dernières années disponibles afin de lisser d'éventuels accidents conjoncturels (par exemple une mauvaise récolte une année particulière...)

L'UNION DOUANIÈRE, POMME DE DISCORDE ENTRE LE ROYAUME-UNI ET L'UNION EUROPÉENNE

Le vote en faveur du Brexit du 23 juin 2016 implique que, sur le plan économique, le RU quitte le marché unique, il n'y a donc plus de définition sur une base commune des règles de la concurrence entre les entreprises, des normes techniques et sanitaires des biens qui sont produits au Royaume-Uni d'une part et dans l'UE d'autre part. Il quitte également le marché commun, il n'y a donc plus de libre circulation des personnes et des investissements entre le RU et l'UE.

En revanche, le maintien du RU dans l'UD est envisageable. En effet, dès le départ, le gouvernement britannique a fait part de son intention de ne pas réintroduire de frontière physique entre la République d'Irlande et l'Ulster (le nord de l'Irlande qui fait partie intégrante du Royaume-Uni). L'objectif est de maintenir la paix en Ulster qui a été instaurée à la suite de la suppression des barrières douanières et des barrières à la circulation des personnes entre la république d'Irlande et l'Ulster (accord de paix de Belfast du 10 avril 1998). Mais comment concilier cette volonté politique et la sortie du RU (donc de l'Ulster) de l'UE ?

On pensait que la réponse à cette question avait été trouvée dans l'accord entre Theresa May et les représentants de l'UE du 25 novembre 2018. En effet aux termes de cet accord, aucune frontière physique n'est rétablie entre les deux Irlande (clause dite de back stop : on ne revient pas en arrière). Mais ceci suppose que l'Ulster reste dans l'UD. En effet dans ce cas les contrôles douaniers ne sont pas restaurés. Les produits continuent à circuler librement entre l'Ulster et la République d'Irlande. Parallèlement un accord spécial prévoit que la liberté de circulation des personnes sera maintenue entre la République d'Irlande et l'Ulster. Mais il est aussi prévu que le reste du RU est maintenu dans l'UD. C'est le moyen le plus sûr et le plus simple pour éviter les fraudes qui seraient possibles si l'Ulster restait dans l'UD et que le reste du RU s'en retirait². Dans l'accord du 25 novembre 2018, cette solution de maintien de la totalité du RU dans l'UD est considérée comme temporaire, mais sans limite dans le temps, en attendant qu'une solution définitive soit trouvée au problème irlandais.

LE SCÉNARIO D'UNE SORTIE RAPIDE DU ROYAUME-UNI DE L'UNION DOUANIÈRE

Mais cet accord ayant été rejeté par le parlement britannique le 15 janvier 2019, un scénario dur (hard), dans lequel le RU sortirait brutalement de l'UD doit être envisagé. Les droits de douane seraient mis au niveau de ceux qui sont en vigueur à l'heure actuelle, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), entre pays qui n'entrent pas dans une UD ou dans un accord de libre-échange international.

Dans ce scénario, l'alignement des droits de douanes sur

les normes de l'OMC, pèserait beaucoup plus sur les produits agricoles que sur les produits industriels. Pour les premiers ils passeraient de 0% à 13% en moyenne, avec une pointe de 40% pour les produits laitiers³. Alors que les droits de douane sur les produits industriels seraient en moyenne de 3%.

Les effets directs de ces taxes seraient très importants. En effet, des pays extra-européens profiteraient de la forte augmentation des droits de douane entre le RU et

2. Les fraudes pourraient provenir de ce que les entreprises britanniques transfèreraient leurs produits en Ulster, qui entreraient ensuite librement en République d'Irlande, puis dans l'ensemble de l'UE sans payer de droits de douanes. Des mécanismes de contrôle de l'origine des produits échangés entre le Royaume-Uni, l'Ulster, La République d'Irlande et les 26 autres pays de l'UE sont envisageables, mais leur mise en place serait très coûteuse et contraignante.

3. Vicard v. (2019), « Brexit avec ou sans accord , quelle différence ? », Le Blog du CEPPII, 21 janvier, disponible sur www.cepii.fr

l'UE pour augmenter leur vente sur le marché britannique. Selon une étude réalisée par le CEPII⁴ pour le Parlement européen les exportations françaises vers le RU seraient divisées à terme par deux en raison de l'imposition des droits de douane et de l'introduction de normes et de barrières non tarifaires qui freineraient les échanges. Cependant, à l'inverse, certaines importations en provenance du RU diminueraient, surtout celle de viande bovine, ce qui permettrait aux agriculteurs européens de regagner des parts du marché intérieur. Donc les pays de l'UE évincés du marché britannique, en premier lieu, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France se livreraient à une concurrence exacerbée sur le marché européen. Ils pourraient aussi vendre davantage sur les marchés hors UE, mais en acceptant une baisse de leurs prix. Le redéploiement des exportations sur les marchés

intérieur et extérieur à l'UE diminuerait de moitié l'impact négatif du Brexit sur le volume de la production agro-alimentaire française. Néanmoins la baisse des prix enregistrée à la fois sur le marché interne de l'UE et sur les marchés extérieurs aurait un effet négatif sur le revenu des agriculteurs français. Cette baisse est évaluée de 1 à 2 % de ce revenu en moyenne. Néanmoins pour certains secteurs, par exemple le lait et les produits laitiers, cette baisse serait supérieure.

Se posera alors la question de la compensation de ces pertes pour les agriculteurs. Compte tenu des orientations budgétaires européenne sur la période 2021-2027, qui prévoient une baisse des dépenses allouées à l'agriculture, il est très probable que la charge des compensations pèsera sur le budget de chaque pays membre⁵.

D'AUTRES SCÉNARIOS POUR ENVISAGER L'AVENIR DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE

Tout d'abord, il est possible qu'un accord de dernière minute intervienne et que le RU demeure dans l'UD sans limite dans le temps. Le présent « Décryptages » permet d'évaluer les pertes qu'un tel accord éviterait à l'agriculture française. Il éviterait aussi, à court terme, les contrôles qui devront être mis en place aux frontières du RU et provoqueraient dans les transports d'énormes files d'attente, voire des pénuries alimentaires dans ce pays⁶. Selon un autre scénario, l'UD serait prolongée pendant quelques mois ou quelques années, repoussant d'autant les effets de la sortie du RU.

Ensuite, l'UE et le RU devraient reconstruire de nouvelles relations commerciales fondées sur une zone de libre-

échange par exemple. L'agriculture serait alors une pièce parmi d'autres sur l'échiquier d'une négociation qui inclurait tous les secteurs de l'économie. Finalement le scénario d'un Brexit dur préfigure les difficultés que connaîtrait l'agriculture française dans les années à venir, à une échelle plus ou moins grande, suivant l'issue des nouvelles négociations commerciales qui auraient lieu entre le RU et l'UE, et suivant les capacités de redéploiement des exportations de cette agriculture vers le reste du monde.

Dominique REDOR-Professeur Emérite
à l'Université de Paris-Est⁷
domredor@free.fr

4. Bellora C., Ch. Emlinger, Fouré J., Gimbard H. (2017), *Research for AGRI Committee, EU-UK agricultural trade : state of play and possible impacts*, European Parliament, Brussels disponible sur www.cepii.fr.

5. *Bien que les incertitudes sur le Brexit aient gelé les travaux sur la perspective budgétaire européenne sur la période 2021-2027, l'hypothèse de travail retenue par la commission est une baisse de 5% des crédits en euros courants destinés à la politique agricole commune par rapport à la période précédente (2014-2020)*.

6. Mathieu Q., Th Pouch (2019), « Brexit : Le scénario du pire et ses conséquences sur le secteur agricole », *Analyses et Perspectives, Agriculture et Territoire n. 1902*, janvier.

7. Je remercie Thierry Pouch, responsable du service : Etudes, Références, Prospectives, Chambres d'agriculture, France, pour ses remarques et suggestions sur une version antérieure de ce texte.