



Décembre 2023

Les enjeux du Brexit en Bretagne

Point d'étape en 2023

Rapporteur

Bernard LAURANS



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Les enjeux du Brexit en Bretagne

Point d'étape en 2023

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) est un acteur essentiel de la démocratie participative. Il est composé d'hommes et de femmes issus d'horizons divers, qui représentent tous les courants de la société civile organisée et se réunissent pour débattre et construire.

Par sa composition pluraliste et ses méthodes de travail participatives, le CESER émet des propositions originales en prise directe avec les préoccupations des citoyens et des citoyennes. Instance consultative, il est un partenaire des élus régionaux et un outil d'aide à la décision politique. Ses avis et travaux éclairent et enrichissent l'élaboration des politiques publiques.

Les avis et travaux du CESER sont publics, disponibles en ligne et largement diffusés sous différentes formes. Ils peuvent faire l'objet d'une présentation publique par les rapporteurs, sur demande adressée au Président du CESER.

Pour mieux connaître le CESER et suivre son actualité, consultez le site ceser.bretagne.bzh

Ce rapport a été présenté par son rapporteur devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 4 décembre 2023. Les interventions en séance des membres du CESER sont intégrées en fin de rapport.

Le dernier rapport publié par les référents « Europe et international » du CESER :

- [Et après ? Les enjeux du Brexit pour la Bretagne](#) (2016)

Rapporteur : Jean HAMON



Avant-propos

Le 23 juin 2016, les citoyens du Royaume-Uni décidaient par référendum de sortir de l'Union européenne. Ce choix imposait de construire des nouvelles relations entre le Royaume-Uni, l'UE, les Etats membres et leurs régions. La sortie du Royaume-Uni de l'UE est effective depuis le 1^{er} janvier 2021 après une période de transition de près d'un an.

Le CESER a produit, en décembre 2016, un rapport qui a analysé les différents impacts que cette situation pouvait avoir sur la Bretagne, avec un triple regard :

- Une approche transversale, portant sur les enjeux systémiques ;
- Une approche sectorielle sur les enjeux suivants : le domaine maritime, le transport transmanche, l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, le tourisme, la recherche et l'enseignement supérieur, les résidents britanniques installés en Bretagne, l'environnement ;
- Une approche des enjeux géographiques.

Sept ans après cette première étude et un peu plus de deux ans après la mise en œuvre effective du Brexit, le bureau du CESER décidait de confier aux référents « Europe et International » une étude visant à faire un état des lieux et une photographie des impacts du Brexit en Bretagne à date, en s'appuyant à la fois sur les enseignements de l'étude de 2016 et les résultats objectifs et mesurables en 2023.

La période prise en compte dans notre travail a été marquée par deux évènements majeurs, la crise sanitaire liée au Covid-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie ; ces deux évènements ont fortement pesé sur la situation géopolitique en Europe et interagissent avec les impacts du Brexit. Ils doivent être pris en compte dans l'analyse des données et enseignements.

Le groupe de travail a mis en place une méthode de travail agile, lui permettant de réaliser huit auditions et de nombreux échanges bilatéraux avec des observateurs ou acteurs concernés par le Brexit.

Par ailleurs, une délégation des référents a effectué une visite d'étude à Bruxelles et est allé à la rencontre des principales institutions (Maison de la Bretagne à Bruxelles, Commission européenne, Comité des Régions, Délégation permanente de la France auprès de l'UE, Parlement européen, Conseil économique et social européen). Cette visite nous permis d'échanger sur l'après Brexit avec les personnes rencontrées pour recueillir la vision des institutions européennes.

Une analyse rapide, tant du contenu des auditions que des échanges menés à Bruxelles, pourrait conduire à considérer que « le Brexit est derrière nous » et que l'essentiel est de faire vivre l'accord de commerce et de coopération dans les meilleures conditions pour l'ensemble

des parties. Notre étude nous a montré que cette lecture est beaucoup trop restrictive et qu'il convenait de prendre en compte des éléments non stabilisés, et notamment :

- La préparation de nouveaux accords sur la pêche et l'énergie à l'horizon 2026, puis 2030 ;
- Les évolutions à venir du système réglementaire britannique et l'instauration de nouveaux contrôles douaniers ;
- Les prochaines élections au Royaume-Uni, qui pèseront inévitablement sur la nature des relations avec l'Union Européenne.

Il nous apparaît donc que le Brexit n'est pas fini et qu'il convient, surtout pour la Bretagne, de préparer ces futures échéances, d'être en veille active sur les règles qui régissent les relations entre Bretagne et Royaume-Uni et enfin de construire des alternatives pour répondre aux nouveaux besoins des Bretonnes et des Bretons.

Ce travail a été rendu possible par un engagement collectif, et la mobilisation des référents Europe International a été remarquable, de disponibilité et de qualité dans les échanges et le travail rendu. La préparation du travail et des auditions, l'organisation de notre déplacement à Bruxelles et la construction du rapport ont été réalisés avec bienveillance, pertinence et efficacité par Léa GUEVEL, chargée de l'Europe, de l'international et des coopérations ; qu'elle en soit largement remerciée ainsi que Solène PEROT, assistante qui nous a apporté son appui précieux ainsi que l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'étude.

Le rapporteur général Europe et International
Bernard LAURANS

Rapporteur : Bernard LAURANS

Référents Europe et international

Laetitia BOUVIER	Jeunes agriculteurs de Bretagne (JA)
Samuel BRICARD	CFDT Bretagne
Marie-Christine CARPENTIER	Union régionale interfédérale des œuvres privées, sanitaires et sociales (URIOPSS)
Danielle CHARLES-LE BIHAN	CFDT Bretagne
Manuel DE LIMA	Réseau Bretagne Solidaire
Brigitte LE CORNET	Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de Bretagne
Olivier LE NEZET	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM)
Fabrice LERESTIF	FO Bretagne
Franck PELLERIN	Personnalité qualifiée
Claudine PERRON	Kevre Breizh
Cécile PLANCHAIS	FRSEA
Virginie TEXIER	Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL)
Quentin TIREL	Jeune de moins de 30 ans sur un siège partagé entre la Fédé B, la FAGE et l'UNEF
Sylvère QUILLEROU	Chambre nationale des professions libérales (CNPL) Bretagne
Jacques UGUEN	CFDT Bretagne

Accompagnement technique

Léa GUÉVEL, chargée de l'Europe, de l'international et des coopérations
Solène PEROT, assistante de direction
Gwénola DANIEL, stagiaire

L'essentiel

Le 23 juin 2016, le Royaume-Uni a voté par référendum sa sortie de l'Union européenne (UE). Si sa sortie a été officialisée en janvier 2020, ce n'est qu'au terme d'une période de transition d'un an, au 1^{er} janvier 2021, que le Royaume-Uni a effectivement quitté le marché unique et l'union douanière. Il est désormais soumis à un accord de libre-échange avec l'UE, appelé « Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part ». La sortie de l'UE a également mis fin à la libre circulation des personnes, des biens et des services avec le continent.

Dès l'annonce du référendum, le CESER a engagé une étude, « [Et après ? Les enjeux du Brexit pour la Bretagne](#) » (décembre 2016), dans laquelle il identifiait les conséquences possibles du Brexit et formulait des préconisations. Il proposait alors de poursuivre, dans les années à venir, son travail d'analyse sur les conséquences du Brexit en Bretagne.

C'est l'objet de ce point d'étape. De la même façon qu'en 2016, il commence par une revue des enjeux transversaux du Brexit, avant de reprendre l'analyse des enjeux sectoriels identifiés comme les plus à risque en 2016. Ils sont au nombre de sept : les échanges commerciaux, l'agriculture et l'agro-alimentaire, la pêche et la filière des produits de la mer, le transport maritime transmanche, le tourisme, les résidents britanniques installés en Bretagne, la recherche et l'enseignement.

Le contexte international a considérablement évolué ces dernières années. La sortie effective du Royaume-Uni de l'UE en 2021 coïncide avec différentes crises qui ont impacté l'ensemble des échanges au niveau mondial : la crise sanitaire du Covid-19 depuis 2020, la guerre en Ukraine depuis février 2022, suivies par une crise de l'énergie et une forte inflation. Pour la majorité des secteurs d'activité étudiés, les impacts du Brexit n'ont pas pu être strictement séparés de ceux produits par ces différentes crises. Il est néanmoins possible d'en tirer des enseignements significatifs. S'appuyant sur la collecte d'informations auprès des professionnels de chaque secteur, le CESER dresse une photographie des nouvelles relations, en 2023, de la Bretagne avec son plus proche voisin, le Royaume-Uni.

1. Des enjeux transversaux

1.1. Les évolutions réglementaires

Avec le Brexit, le Royaume-Uni a retrouvé son autonomie réglementaire. Si l'accord de commerce et de coopération comporte des dispositions pour préserver des conditions de concurrence équitable (« *level playing field* »), le Royaume-Uni peut désormais librement légiférer, ce qui peut créer des divergences réglementaires avec l'Union européenne et engendrer des difficultés pour les échanges.

Le gouvernement britannique avait initialement annoncé une clause d'extinction automatique des lois européennes incorporées dans le corpus législatif britannique, correspondant à la révision ou l'abrogation de plus de 2 500 textes législatifs. Il a finalement annoncé réduire la portée des abrogations à environ 600 lois datant de l'avant-Brexit, invoquant la masse de travail représentée par ces milliers d'abrogations.

Par ailleurs, l'ensemble des contrôles réglementaires et sanitaires consécutifs au rétablissement de la frontière n'a pas encore été mis en place par le Royaume-Uni, et certains chapitres de l'accord de commerce et de coopération sont pour le moment appliqués de manière provisoire, avec une clause de révision à échéance 2026. Il s'agit notamment des chapitres relatifs à la pêche et à l'énergie. Une clause de réexamen plus générale de l'accord est prévue en 2030. Ces deux échéances représentent un risque, premièrement car elles ouvrent la possibilité de modifications d'ampleur de l'accord, et deuxièmement car il s'agira des premières fois que cet accord sera renégocié, avec une forte incertitude sur le contenu et le degré des modifications qui en résulteront.

Le Brexit en lui-même n'est donc pas terminé d'un point de vue réglementaire, empêchant de tirer l'ensemble des conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'UE. La dynamique de divergence réglementaire n'en est qu'à ses débuts, la relative stabilité créée par l'Union européenne n'existe plus avec le Royaume-Uni, condamnant l'ensemble des parties à une perpétuelle incertitude pour les échanges.

1.2. La parité monétaire

Enjeu majeur pour les partenaires du Royaume-Uni à l'annonce du Brexit, la parité monétaire entre l'euro et la livre sterling connaît finalement une relative stabilité. Si le taux de change de la livre sterling a nettement baissé au moment du référendum (par effet d'anticipation), la sortie effective du Royaume-Uni de l'UE en 2021 a eu peu d'impact. La livre n'a pas retrouvé son niveau de 2016, mais la dépréciation de son cours est plus limitée que ce qui était craint.

L'évolution de la parité monétaire a ainsi eu peu d'impact sur les échanges commerciaux avec le Royaume-Uni, d'autant que d'autres facteurs comme la difficulté de recruter de la main d'œuvre au Royaume-Uni ont accru le besoin d'importation du pays. Cependant, cette baisse de la livre sterling intervenue depuis 2016 entraîne une baisse du pouvoir d'achat des

Britanniques lorsqu'ils viennent en Europe, impactant majoritairement le secteur du tourisme et les secteurs qui y sont liés, comme le transport de passagers transmanche.

1.3. Les conséquences sociales

Lors de son analyse sectorielle (voir fiches à suivre), le CESER n'a pas identifié de conséquences majeures du Brexit sur l'emploi en Bretagne, les entreprises s'étant adaptées et l'économie ne s'étant pas effondrée. Les entreprises ayant une activité d'import-export avec le Royaume-Uni ont même dû embaucher pour s'adapter aux nouvelles formalités à l'exportation. Une forte inquiétude émane cependant du secteur des produits de la mer concernant l'emploi dans l'ensemble de la filière aval de la pêche, suite à la baisse des tonnages de poissons débarqués induite par le Brexit et le Plan d'accompagnement individuel (PAI) Brexit, qui a sorti de la flotte 40 bateaux bretons.

L'INSEE n'a pas encore publié de donnée plus récente, mais il révèle entre 2013 et 2020 une baisse du nombre d'établissements bretons dont le siège social était situé au Royaume-Uni :

- en 2013 : 249 établissements employeurs pour 5 800 ETP,
- en 2020 : 221 établissements employeurs pour 4 255 ETP.

Enfin, il n'y a pas eu de phénomène de relocalisations massives d'entreprises en Bretagne, comme évoqué à l'annonce du Brexit.

1.4. La Réserve d'ajustement au Brexit, réponse de l'UE pour compenser les impacts du Brexit

En juin 2021, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont approuvé la création d'une réserve d'ajustement au Brexit (RAB), dotée d'une enveloppe de 5,4 milliards d'euros à l'échelle européenne, afin d'apporter un soutien pour pallier les conséquences négatives du Brexit dans les différents États membres, régions et secteurs. L'objectif était ainsi d'en atténuer l'incidence négative sur la cohésion économique, sociale et territoriale¹.

La RAB devait couvrir tout ou partie des dépenses supplémentaires engagées et payées par les autorités publiques dans les États membres, pour des mesures spécifiquement adoptées en vue d'atténuer ces conséquences. Les dépenses engagées devaient avoir été versées entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2023 et présenter un lien clair et documenté avec le Brexit.

En France, la réserve n'a pas été régionalisée. L'autorité de gestion est l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Le budget attribué à la France était de 736 M€, pouvant être attribué à quatre secteurs : le secteur portuaire, la pêche, les administrations douanières, les entreprises.

¹ Règlement (UE) n°2021/1755 établissant la réserve d'ajustement au Brexit.

La majeure partie des fonds alloués à la France n'a pas été utilisée. La Cour des comptes, dans son rapport de 2023 sur la mise en œuvre du Brexit en France, dénonce une sous-utilisation massive de la réserve, faute d'une mobilisation suffisante et d'une organisation administrative adéquate pour assurer sa bonne gestion dans le cadre des règles européennes. La France envisage de n'utiliser que 31,5% (232 M€) de l'enveloppe qui lui avait été attribuée. Le soutien aux entreprises, qui devait s'élever à près de 400 M€, ne devrait finalement concerner qu'une seule grande entreprise, pour 22 M€².

Le Conseil régional de Bretagne a bénéficié d'une enveloppe de 1,7 M€ seulement pour les dépenses engagées afin de compenser les effets du Brexit sur le territoire. Deux investissements conséquents suite au Brexit n'ont pu être remboursés par la RAB : les investissements sur les ports bretons, qui avaient eu lieu avant la date de début de l'éligibilité des dépenses, et les aides à la Brittany Ferries, car elles résultaient à la fois des conséquences du Brexit et de la crise du Covid, et étaient donc inéligibles au regard d'une interprétation stricte du règlement européen par l'Etat français. Les aides économiques prévues pour les entreprises par la RAB n'ont pas pu être sollicitées en Bretagne non plus, comme dans la majorité des régions, à cause de règles nationales trop strictes, à la différence de certains pays comme la Belgique et les Pays-Bas. En complément de cette enveloppe, la Bretagne a également bénéficié de la RAB via son volet pêche, qui a financé un Plan d'accompagnement individuel indemnisant les pêcheurs impactés par le Brexit et arrêtant leur activité. Sur une enveloppe nationale de 58 M€, environ la moitié a été versée à des pêcheurs bretons.

Face à ces difficultés pour dépenser les fonds alloués à la RAB, la France et d'autres États membres ont obtenu fin 2022 la possibilité de réallouer les fonds non utilisés vers le programme *RePowerEU*, dédié à la transition énergétique. Au niveau européen, environ 30% du montant total de la RAB a été transféré par les États membres vers *RePowerEU*. La France a formulé une demande de transfert à la Commission à hauteur de 504 M€. Ainsi, l'enveloppe française de crédits au titre de la réserve a été réduite de 736 M€ à 232 M€.

Si une grande partie de la RAB n'a pas été utilisée en France, l'analyse sectorielle conduite par le CESER démontre pourtant un impact certain du Brexit sur la Bretagne et son économie, ainsi qu'un réel travail d'adaptation et d'anticipation, par exemple dans les ports. De plus, l'analyse confirme que le Brexit n'a pas terminé de produire des impacts sur le territoire régional, alors même que la RAB ne finance des dépenses que jusqu'au 31 décembre 2023. L'outil utilisé par l'UE pour aider les territoires suite au Brexit n'a donc pas permis de compenser efficacement les conséquences du Brexit en Bretagne.

1.5. Un Brexit qui n'est plus au centre des préoccupations

Le CESER constate aujourd'hui une certaine « normalisation » des effets du Brexit au sein de l'Union européenne. Le suivi renforcé de la sortie du Royaume-Uni de l'UE a été remplacé par le suivi de l'accord de commerce et de coopération, comme pour chaque accord « classique » de commerce avec un pays tiers de l'UE, au sein du Parlement européen, de la Commission européenne et du Comité économique et social européen.

² La mise en œuvre du Brexit en France, Cour des comptes, 2023.

La situation reste cependant bien différente de celle des autres accords. Alors que les accords de commerce avec des pays tiers créent habituellement une dynamique de rapprochement, la logique à l'œuvre avec le Royaume-Uni est celle d'un éloignement, puisque le pays passe d'une situation d'intégration au sein de l'UE à une relation de partenaire extérieur. Nous sommes donc encore dans une phase transitoire de construction de nouvelles formes de relations.

De nouvelles crises majeures ont par ailleurs occupé l'agenda politique (crise du Covid-19 puis guerre en Ukraine) et fait du Brexit un sujet secondaire.

L'analyse conduite par le CESER démontre pourtant que le Brexit n'est pas terminé : l'éloignement voire la « déconstruction » du lien entre l'UE et le Royaume-Uni est encore à l'œuvre, avec des impacts incertains sur les territoires les plus concernés, dont la Bretagne. Le CESER appelle ainsi à maintenir un suivi et une préoccupation « Brexit » au sein de l'Union européenne, de l'Etat français au niveau central comme au niveau déconcentré, ainsi que dans les différents échelons de collectivités territoriales.

1.6. Une nouvelle stratégie géopolitique pour la Bretagne

Le Brexit a bousculé les relations politiques avec le Royaume-Uni. Le suivi de l'accord de commerce et de coopération étant effectué au niveau de la Commission européenne, les relations politiques avec le Royaume-Uni passent désormais uniquement par cette dernière et plus par les Etats comme lorsque le pays était membre de l'Union.

Parallèlement à cet éloignement au niveau national, le Brexit a été le déclencheur de nouvelles relations entre collectivités territoriales, en particulier en Bretagne, où le Conseil régional conduit une politique de coopération renouvelée avec le Royaume-Uni et l'Irlande. C'est l'une des illustrations des opportunités ouvertes par le Brexit, que le CESER avait identifiées dès 2016, dans un contexte essentiellement d'inquiétude à l'époque.

- La signature d'accords bilatéraux

Une toute première convention de partenariat a été signée entre le Conseil régional de Bretagne et les gouvernements des **îles anglo-normandes**. La coopération institutionnelle entre le département d'Ille-et-Vilaine et les gouvernements de Jersey et Guernesey, mise en place en 2008, perdure. Ainsi, le département a signé le 7 juin 2023 la prolongation de cet accord pour trois ans.

Le Conseil régional de Bretagne a également signé, pour la première fois en 2023, un accord de coopération avec son homologue **écossais** et il a renouvelé son accord de coopération avec le **Pays de Galles**.

Enfin, le Conseil régional de Bretagne a signé un accord de coopération tripartite avec le gouvernement de la **République d'Irlande** et l'Etat français. Il s'agit du premier accord de la Région signé avec un Etat et non une entité aux compétences similaires.

- La mise en place d'une coopération celtique

Par ailleurs, le 3 août 2023, le Conseil régional de Bretagne organisait le premier « Forum celtique » réunissant les gouvernements irlandais, gallois, écossais, de Cornouailles, de Galice et de la Principauté des Asturies. Cet événement a conduit à la signature de la Déclaration de Rennes, engageant ces partenaires dans une coopération commune dans de nombreux domaines : activités maritimes, éducation et formation, notamment en encourageant la mobilité des étudiants, valorisation, promotion et connaissance mutuelle du patrimoine, énergies renouvelables, relations culturelles, notamment en matière d'audiovisuel, de cinéma, de spectacle vivant, des pratiques artistiques, langues, relations entre leurs diasporas respectives, relations économiques dans le domaine de l'innovation et de la recherche. Clairement affichée comme un renouveau après le Brexit, cette rencontre marque une volonté poussée des pays et régions celtiques de se rapprocher et de construire une nouvelle relation dans les prochaines années.

Dans son étude de 2016, le CESER avait identifié de très nombreuses coopérations existant entre des organismes ou collectivités situés en Bretagne et au Royaume-Uni, dans des domaines très variés. Il souhaitait que le Brexit ne conduise pas à leur arrêt et que la proximité géographique et culturelle permette de maintenir, voire de renforcer les coopérations interrégionales, en imaginant de nouveaux cadres. Il existe en effet de nombreuses opportunités de coopération qu'il faut saisir pour permettre à la Bretagne de peser dans la nouvelle géopolitique européenne, de plus en plus tournée vers l'est de l'Europe depuis le départ du Royaume-Uni. Le CESER soutient ainsi les coopérations interrégionales qui se mettent en place dans le cadre du « Forum celtique », tout en restant attaché à toutes les coopérations que la Région Bretagne a pu nouer avec d'autres territoires en Europe et dans le monde.

- Des réflexions pour une coopération renforcée à l'échelle de l'ensemble de la façade atlantique européenne

La perte d'un pays puissant de l'arc atlantique européen suite au Brexit peut affaiblir le poids et l'attention portée aux territoires et aux enjeux de l'ouest de l'Europe. Afin de lutter contre la périphéricité de l'arc atlantique européen, une réflexion est actuellement portée par la Commission Arc Atlantique de la Conférence des régions périphériques maritimes, à laquelle la Bretagne participe, pour créer une coopération renforcée au sein d'une Macro-région Atlantique, qui irait de l'Irlande au Portugal. Un tel outil de coopération interrégionale, reconnu par l'Union européenne, permettrait de favoriser la prise en compte des enjeux spécifiques à la façade atlantique auprès des institutions européennes.

De plus, cet outil permet d'associer des régions qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Il ouvrirait donc la possibilité au Pays de Galles ou à l'Écosse de rejoindre cette coopération interrégionale. Une Macro-région Atlantique intégrant ces régions permettrait de créer un cadre de dialogue et de travail direct, sans passer par les gouvernements nationaux et Bruxelles, comme cela était possible avant le Brexit. Cette structuration en Macro-région pourrait également permettre aux régions européennes et britanniques de porter des messages communs auprès des institutions européennes et britanniques, et ainsi de renforcer leurs voix dans les négociations à venir en 2026 et 2030 de l'accord de commerce et de coopération. Les CESER de l'Atlantique ont publié en 2023 une étude « Macro-région

Atlantique, une chance à saisir ? » qui propose des préconisations pour contribuer à la réflexion sur la création d'une telle structure³.

Cette volonté de maintenir et renforcer la coopération avec les îles britanniques est également portée par la société civile organisée : le Réseau transnational atlantique (RTA)⁴ souhaite s'élargir à des partenaires de la société civile galloise et irlandaise pour retrouver sa cohérence historique de réseau des socioprofessionnels de la façade atlantique.

2. Des enjeux sectoriels

Le CESER avait identifié dans son étude de 2016 plusieurs secteurs d'activité « à risque », pour lesquels il a conduit un travail approfondi de collecte de données, complété par quelques retours de terrain, présenté dans les fiches sectorielles détaillées ci-après.

2.1. Les échanges commerciaux

Le contexte de forte augmentation des exportations bretonnes vers le Royaume-Uni de 2014 à 2019 a été stoppé net en 2020. S'il est difficile d'isoler précisément l'effet du Brexit sur la baisse des échanges en raison de sa concomitance avec le Covid, il est tout de même possible de conclure que le Brexit a eu un impact sur les échanges commerciaux entre la Bretagne et le Royaume-Uni, les échanges avec les autres pays partenaires de la région n'ayant pas subi de baisse aussi importante en 2021. Cependant, grâce à la signature de l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni, la chute a pu être contenue.

En 2022, le marché de l'import-export breton avec le Royaume-Uni a connu un rebond significatif, bien que la situation ne soit pas revenue à celle d'avant Brexit. De nombreux effets globaux ont également perturbé le marché, mais la dynamique est bonne et les relations commerciales sont en cours de normalisation. Le Royaume-Uni n'est pas forcément le premier marché vers lequel les entreprises bretonnes veulent se développer, mais sur certains secteurs-clés, le Brexit n'empêche pas de nouvelles implantations d'entreprises dans le pays, par exemple sur les énergies marines renouvelables.

Les entreprises ayant des flux déjà établis et importants avec des pays hors UE ont subi moins de difficultés à s'adapter à la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur que celles qui n'avaient pas les ressources pour l'export en dehors du marché européen. Les PME ont ainsi été davantage pénalisées par le Brexit. Les impacts ont également été différents entre les secteurs d'activité. L'industrie accuse une forte baisse de ses exportations, en particulier sur l'industrie automobile.

³ [Macro-région Atlantique, une chance à saisir ? Regards croisés des CESER de l'Atlantique](#)

⁴ Le RTA est une plate-forme de coopération de la société civile de l'arc atlantique européen. Ce réseau transnational est aujourd'hui composé des Conseils économiques sociaux et environnementaux des régions atlantiques française, espagnole et du Portugal, mais comptait à son lancement des partenaires anglo-saxons. Le RTA a comme principal objectif le développement des coopérations entre les représentants socioprofessionnels de la société civile atlantique afin d'influencer les politiques européennes en faveur de la façade atlantique.

L'analyse des échanges commerciaux confirme le caractère inachevé du Brexit. Les modalités de mise en œuvre de l'accord sont encore en cours d'application opérationnelle et déclinées au fur à et mesure, ce qui pourrait créer de nouvelles difficultés en 2024, lorsque les derniers contrôles seront mis en place. De plus, la dynamique de divergence réglementaire en cours entre le Royaume-Uni et l'UE pourrait avoir des impacts dans le futur sur les entreprises commerçant avec le pays, nombreuses en Bretagne.

2.2. L'agriculture et l'agro-alimentaire

Après le Brexit, le Royaume-Uni est resté un partenaire commercial de taille pour la Bretagne. Le Brexit a entraîné une chute de l'exportation de produits agricoles et agroalimentaires bretons vers le Royaume-Uni, mais pas un effondrement. La part du commerce vers ce pays dans l'ensemble des partenaires de la Bretagne est passée de 8% avant le Brexit à 7% en 2022.

La baisse n'a pas été uniforme entre les différentes productions agricoles. Elle a touché en particulier les produits laitiers, les aliments pour animaux et les produits de la pêche. Les exportations bretonnes ont accusé une baisse en volume de 17% (35% hors céréales) entre 2019 et 2022. Les produits agricoles et agroalimentaires n'ayant pas subi une perte de compétitivité majeure, et même gagné en valeur avec l'inflation, la baisse a été de 4% en valeur (8% hors céréales). Les exportations bretonnes au niveau mondial ont regagné et même dépassé leur niveau d'avant Covid dès 2021. Une part de la chute des exportations vers le Royaume-Uni constatée par rapport à 2019 peut donc être reliée au Brexit et à l'entrée en vigueur des nouvelles règles commerciales.

Dans ce domaine comme dans d'autres, les préoccupations liées au Brexit ont rapidement été remplacées par celles liées à la guerre en Ukraine et la hausse des coûts de production et notamment de l'énergie. Pourtant, les effets du Brexit ne sont pas totalement terminés car tous les contrôles réglementaires et sanitaires n'ont pas encore été instaurés. Ainsi, même si les entreprises bretonnes se sont adaptées depuis le Brexit, de nouvelles conséquences pourraient intervenir avec l'application de l'ensemble des contrôles en 2024, dont on ne mesure pas l'impact aujourd'hui. Une crainte particulière est exprimée sur les produits ultra-frais qui pourraient subir des délais logistiques incompatibles avec leur courte date limite de consommation, en raison des nouvelles procédures de certification à venir. Ces nouvelles modalités demandent un suivi et une attention particulière dans les prochaines années, afin de pouvoir réagir rapidement si elle se révèlent pénalisantes.

2.3. La pêche et la filière des produits de la mer

Les conséquences du Brexit sur la pêche sont importantes en Bretagne : diminution des quotas de pêche, perte de droits de pêche dans les eaux anglaises (licences) et sorties de flotte suite au Plan d'accompagnement individuel Brexit. Ces événements ont provoqué une diminution des tonnages pêchés et débarqués. Ces conséquences interviennent dans un contexte de forte incertitude sur la possibilité à l'avenir de pêcher dans les eaux britanniques, incertitude peu propice à l'investissement pourtant nécessaire face aux autres crises qui touchent le secteur actuellement. En cascade, la diminution du tonnage débarqué a un impact fort sur les criées

bretonnes et l'ensemble de la filière bretonne des produits de la mer, en premier lieu le mareyage.

Ce travail du CESER met cependant en avant de nombreuses données manquantes pour pouvoir analyser plus finement les conséquences du Brexit sur la pêche et toute sa filière en Bretagne, et les distinguer des conséquences des autres crises que traverse actuellement la filière. De plus, de nombreuses évolutions sont en cours ou à venir concernant l'application de l'accord de commerce et de coopération dans ce domaine, qui pourront entraîner de nouvelles conséquences.

Là encore, ces incertitudes démontrent que la mise en œuvre du Brexit n'est pas terminée dans le domaine de la pêche. Une forte vigilance de la part du Conseil régional, des institutions nationales et européennes est nécessaire, et le Brexit doit rester un sujet de préoccupation en tant que tel. Cette vigilance doit concerner en premier lieu les négociations qui auront lieu en 2026 et en 2030 sur le volet pêche de l'accord de commerce et de coopération.

2.4. Le transport maritime transmanche

Le CESER a analysé la situation du transport maritime transmanche à travers la situation de la Brittany Ferries, unique compagnie maritime reliant la Bretagne au Royaume-Uni. L'activité de la Brittany Ferries a été durablement transformée par les différentes crises, voyant la baisse du nombre de passagers et du fret entre la Bretagne et le Royaume-Uni s'inscrire dans la durée. Elle s'est adaptée en réorganisant son modèle vers d'autres destinations, en particulier l'Irlande et l'Espagne, et grâce au soutien très fort de la Région Bretagne. Le Brexit puis la crise du Covid-19 ont obligé l'entreprise à une adaptation permanente. La Brittany Ferries indique aujourd'hui que ces deux crises sont « passées », et remplacées par les enjeux du dumping social et les défis de la transition énergétique. Le fort développement de l'activité vers l'Irlande confirme l'opportunité de l'axe celtique, à la fois culturellement pour le transport de passagers mais également économiquement pour le fret. Employeur important en Bretagne, les effectifs de la Brittany Ferries non seulement n'ont pas diminué, mais se sont accrus à la faveur des nouvelles activités. L'entreprise déclarait employer 2 209 équivalents temps plein en 2015 quand elle en déclare 2 768 en 2023, dont 70% résident en Bretagne.

2.5. Le tourisme

La fréquentation des touristes britanniques en Bretagne a diminué de 30% entre 2016 et 2022, représentant 400 000 nuitées en moins chaque année. C'est le fruit d'une conjonction de plusieurs facteurs, une diminution déjà ancienne accentuée par le Brexit, le Covid, la diminution de l'offre aérienne. L'impact est réel sur l'économie bretonne, puisque la clientèle britannique, en plus d'être moins nombreuse, dépense moins. La tendance repart cependant à la hausse en 2023, pouvant donner un signal positif au secteur. Cette tendance sera à confirmer sur le long terme.

2.6. Les résidents britanniques installés en Bretagne

Il est encore trop tôt pour connaître précisément les conséquences du Brexit sur la présence des résidents britanniques en Bretagne et leurs conditions de vie dans ces territoires, les données démographiques pour 2022 n'étant pas encore disponibles. Cependant, une diminution de 7% du nombre de résidents britanniques en Bretagne a déjà pu s'observer entre 2014 et 2020 (890 habitants en moins). Ces chiffres traduisent une diminution mais pas un effondrement de la population britannique en Bretagne. Cette diminution touche inégalement les catégories de population en fonction de leur type d'activité (retraités, actifs, élèves, étudiants...) mais n'a pas d'impact sur la répartition géographique de la présence des Britanniques sur le territoire, toujours majoritairement installés en Centre-Bretagne.

2.7. La recherche et l'enseignement

La mise en œuvre effective du Brexit et ses impacts se révèlent très différents entre le secteur de la recherche et celui de l'enseignement, qu'il soit primaire, secondaire ou supérieur. La recherche est le seul domaine dans lequel le Royaume-Uni n'a pas voulu rompre avec l'Union européenne. En conséquence, le gouvernement britannique a mis en place un accompagnement financier conséquent pour les établissements de recherche souhaitant coopérer avec l'UE, ce qui a permis de poursuivre les coopérations scientifiques avec le Royaume-Uni. Le pays entrera dans le programme *Horizon Europe* à partir de 2024 ; ce sera la première fois qu'il entrera dans un programme européen depuis le Brexit.

En revanche, les échanges scolaires et universitaires ont connu une grande déstabilisation, le Brexit ayant introduit des freins financiers et administratifs forts, notamment avec la sortie du pays du programme *Erasmus*. Le nombre d'échanges, historiquement haut, s'est effondré. Cet effondrement concerne en particulier les échanges scolaires, alors que l'enseignement du premier et second degré ne faisait pas l'objet d'inquiétudes particulières à l'annonce du Brexit. De 28 058 en 2018-2019, le nombre de voyages scolaires des établissements bretons au Royaume-Uni a chuté à 9 160 en 2022-2023, soit une baisse de 67%. Il apparaît très important pour le CESER de stopper cette érosion des échanges scolaires et universitaires, qui, au-delà de la formation, étaient des échanges humains, culturels et historiques essentiels.

3. Et après ? Des enjeux encore importants pour la Bretagne

En conclusion, le travail conduit en 2023 par le CESER propose une photographie des nouvelles relations de la Bretagne avec son plus proche voisin, le Royaume-Uni.

L'analyse sectorielle montre premièrement qu'il n'y a pas eu de catastrophe ou d'effondrement en Bretagne suite au Brexit. Tous les secteurs d'activité identifiés par l'étude de 2016 ont été touchés, mais de manière limitée par rapport à ce qui était envisagé, grâce à une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs, y compris du Conseil régional. L'étude du

CESER a peut-être permis à l'époque de sensibiliser très tôt aux risques multi-sectoriels du Brexit, et de s'y adapter en conséquence.

Deuxièmement, cette analyse révèle des impacts aux degrés très différents en fonction des secteurs. Pour la pêche et la filière des produits de la mer, le tourisme et les échanges scolaires et étudiants, l'analyse révèle des tendances lourdes, qui semblent s'inscrire dans la durée. La première conséquence du Brexit étant le rétablissement d'une frontière, les impacts sont d'ordre économiques mais également humains. Les relations historiques de la Bretagne avec le Royaume-Uni ont été abimées par le Brexit, l'arrêt quasi complet des échanges scolaires en est un symbole fort.

Le Brexit a modifié les rapports entre les acteurs politiques régionaux. Un fort rapprochement est actuellement à l'œuvre entre la Bretagne et l'Irlande, l'Ecosse et le Pays de Galles, ces pays et régions étant volontaires pour pallier les conséquences négatives de la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Ces nouvelles coopérations, au sein de l'Arc Atlantique ou du « Forum celtique » doivent avoir pour objectif de rassembler et d'ouvrir l'Europe vers sa façade atlantique, pour contrer le risque de périphérisation de l'ouest qui était pressenti avec le Brexit.

Les impacts du Brexit sur la Bretagne sont difficilement quantifiables avec exactitude, d'abord du fait de la concomitance avec plusieurs autres crises structurelles ou conjoncturelles, mais aussi car sa mise en œuvre n'est pas achevée. Un fort degré d'incertitude persiste donc pour de nombreux secteurs d'activités. A n'en pas douter, les prochaines années demanderont une capacité d'adaptation et de résilience forte à l'économie bretonne pour pallier les nombreux risques identifiés dans ce travail. **En 2023, nous n'avons pas fini de voir les impacts du Brexit. Le Brexit n'est pas terminé, il doit rester un objet de suivi précis. Le CESER appelle notamment à accorder une attention particulière aux négociations de l'accord de commerce et de coopération de 2026 et 2030.**

Ces évolutions à venir devront être accompagnées. Les criées et l'ensemble de l'aval de la filière de la pêche, subissant en cascade les impacts du Brexit, en sont un exemple fort.

Pour construire un accompagnement adapté, il est nécessaire de disposer d'indicateurs de suivi. Le travail de collecte de données sur les impacts du Brexit conduit par le CESER révèle un manque de données important dans nombreux domaines. Le CESER relève par exemple l'absence de données compilées au niveau régional sur l'impact du Brexit sur les échanges universitaires, ou sur l'évolution du tonnage de poisson débarqué et l'emploi dans les criées. A l'heure où de nouvelles politiques sont en réflexion, le CESER appelle à développer des indicateurs précis pour pouvoir bien dimensionner les aides aux différents secteurs d'activité.

Afin d'accompagner les évolutions à venir et d'initier une période de reconstruction des liens avec le Royaume-Uni, le CESER émet un certain nombre de préconisations :

↳ **Préconisation n°1 : Renouer et renforcer les liens entre la Bretagne et le Royaume-Uni**

- Les voyages scolaires et les échanges étudiants étaient un élément fort de la relation historique et de proximité entre les deux territoires. Leur reconstruction doit être une priorité. Le Conseil régional pourrait aider en construisant des dispositifs pour faciliter l'organisation et le financement de ces échanges.

- Les échanges culturels doivent également être soutenus, dans une région où des liens forts et historiques existent déjà avec le Royaume-Uni, via des événements phares comme le festival interceltique de Lorient ou le festival du film britannique de Dinard.
- L'attractivité touristique de la Bretagne auprès de la population britannique doit également être soutenue, afin de stopper l'érosion constatée. La culture et les échanges scolaires et étudiants sont une vitrine de la Bretagne au Royaume-Uni et peuvent participer à son attractivité touristique.
- La région, chef de file du développement économique, a un rôle à jouer pour encourager les échanges de savoir-faire dans des domaines d'intérêt partagé avec les régions et territoires britanniques, comme le développement des énergies marines renouvelables, l'industrie navale ou la recherche.

▾ **Préconisation 2 : Suivre avec attention les évolutions réglementaires à venir et les échéances de renégociation de l'accord de commerce et de coopération de 2026 et 2030**

- La mise en œuvre de l'ensemble des contrôles réglementaires du côté britannique, ainsi que les éventuelles évolutions réglementaires à venir doivent être anticipées pour pouvoir accompagner l'ensemble des acteurs. Il est nécessaire d'observer de près toutes les difficultés susceptibles de surgir avec l'élargissement des contrôles, en lien avec les autres régions transfrontalières (Normandie, Hauts-de-France).
- Les renégociations de l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni de 2026 et 2030 seront cruciales pour plusieurs secteurs importants de l'économie bretonne, en particulier la pêche. Les conséquences en cascade de ces négociations doivent également être étudiées avec attention, notamment pour la filière des produits de la mer. Ces échéances doivent être préparées en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, afin de pouvoir alerter et défendre leurs intérêts auprès de la Commission européenne. L'échéance de 2026 approche à grands pas, il devient ainsi urgent de mieux maîtriser les enjeux à risques dans cette négociation.

▾ **Préconisation 3 : Accompagner les évolutions**

- Le Conseil régional doit contribuer à l'accompagnement des évolutions en alertant sur les difficultés rencontrées sur le territoire, et en créant ou poursuivant des coopérations pour assouplir et simplifier les contraintes réglementaires, administratives et législatives résultant du Brexit.
- Le Conseil régional et l'ensemble des acteurs intervenant dans les échanges internationaux doivent veiller à faciliter les flux entre la Bretagne et le Royaume-Uni, en soutenant l'accessibilité de la Bretagne depuis le Royaume-Uni, en accompagnant les Britanniques souhaitant s'installer ou rester résider en Bretagne malgré le Brexit, ou encore en accompagnant les acteurs dans les formalités administratives pour la circulation des biens. Là encore, la coopération avec les autres régions françaises concernées est pertinente.

↳ Préconisation 4 : Renforcer le rôle de Bretagne Commerce International dans l'accompagnement des entreprises en lien avec le Royaume-Uni

BCI est l'un des seuls acteurs à continuer de proposer un travail spécifique sur le Brexit. Le CESER estime important que BCI puisse continuer sur le temps long son travail d'accompagnement des entreprises bretonnes dans ce contexte et il doit donc pouvoir bénéficier de moyens dimensionnés pour ce faire. Ses activités de veille et d'information sur les évolutions réglementaires doivent perdurer tant que la situation ne sera pas totalement stabilisée avec le Royaume-Uni. Un accompagnement, via notamment une mutualisation de services, en particulier des petites et moyennes entreprises ne disposant pas de ressources internes pour se développer vers le Royaume-Uni, semble particulièrement pertinent afin de soutenir des relations commerciales nombreuses et diversifiées avec le pays. De plus, si les réglementations et les contrôles viennent à se durcir au Royaume-Uni, il est important que BCI puisse accompagner les entreprises commerçant actuellement avec le Royaume-Uni et qui souhaiteraient se redéployer vers d'autres secteurs géographiques.

↳ Préconisation 5 : Poursuivre l'évaluation des conséquences du Brexit par la mise en œuvre d'indicateurs dans les domaines qui n'en possèdent pas pour le moment, afin de pouvoir identifier avec précision les besoins et dimensionner efficacement les aides :

- La pêche : impact sur l'évolution du tonnage pêché et débarqué, le nombre de licences et de bateaux et l'emploi des marins,
- La filière des produits de la mer : impact sur l'activité des criées, les entreprises de mareyage et de transformation, et sur l'emploi, de l'évolution du tonnage débarqué,
- Les échanges universitaires : impact sur l'évolution du nombre d'échanges universitaires avec le Royaume-Uni et l'évolution de la charge financière pour les étudiants.

↳ Préconisation 6 : Développer une stratégie d'ouverture de la Bretagne vers les territoires britanniques pour faire de sa position géographique un atout dans la nouvelle organisation géopolitique de l'Union européenne. Cette situation géographique particulière doit être un atout à valoriser ; avant d'être une frontière, la mer est un bien commun entre la Bretagne et le Royaume-Uni.

7 fiches sectorielles

Fiche 1 Echanges commerciaux et investissements	1
Fiche 2 Agriculture et industrie agroalimentaire	13
Fiche 3 La pêche et la filière des produits de la mer	19
Fiche 4 Le transport maritime transmanche	39
Fiche 5 Le tourisme	43
Fiche 6 Les résidents britanniques installés en Bretagne	51
Fiche 7 Enseignement et recherche	55

Echanges commerciaux et investissements

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne s'est accompagnée de la sortie du pays du marché intérieur européen. Cela a mis fin à la libre circulation des personnes, des biens et des services. L'Union européenne et le Royaume-Uni ont signé un accord de commerce et de coopération, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Cet accord permet de ne pas rétablir de droit de douane ni de quotas sur les biens et les services. Il s'agit du premier accord de libre-échange conclu par l'Union prévoyant des droits de douane et des quotas nuls pour toutes les marchandises conformes aux règles d'origine appropriées. Cependant, il s'accompagne du rétablissement des contrôles douaniers aux frontières, contraignant les entreprises à effectuer d'importantes démarches administratives pour transporter des marchandises. Les services financiers ne sont pas pris en compte dans cet accord.

Cet accord se distingue des autres accords de commerce et de coopération conclus entre l'Union et des pays tiers en ce que l'autre partie est un ancien État membre de l'Union. Il vise ainsi d'abord à limiter les divergences plutôt qu'à promouvoir la convergence entre les partenaires commerciaux.

Dans le même temps, les échanges commerciaux ont également été perturbés par la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine, rendant difficile l'identification spécifique des conséquences du Brexit sur les évolutions du commerce.

1. Les évolutions des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni

1.1. L'évolution des échanges à l'échelle européenne

Les économies du Royaume-Uni et de l'Union européenne sont restées particulièrement intégrées, malgré le Brexit. L'UE est restée le principal partenaire commercial du Royaume-Uni. En 2022, 42% des exportations du Royaume-Uni se sont faites vers l'UE (45% en 2014) et 48% de ses importations en provenaient (53% en 2014)⁵. En 2022, comme avant le Brexit, la balance commerciale britannique avec le reste de l'UE est nettement déficitaire.

⁵ Parlement Britannique, Statistics on UK-EU trade, 2023

Figure 1. Le commerce de biens de l'UE avec le Royaume-Uni et ses autres partenaires internationaux



Source : Eurostat

Afin d'isoler les effets du Brexit de ceux de la pandémie de Covid-19, la Commission européenne compare l'évolution des échanges commerciaux entre l'UE et le Royaume-Uni à celle des échanges entre l'UE et l'ensemble de ses autres partenaires commerciaux. La baisse qui est observée en janvier 2021 pour les échanges avec le Royaume-Uni ne s'observe pas sur les échanges avec les autres pays, ce qui semble montrer l'impact de la mise en œuvre de l'accord de commerce et de coopération et donc la sortie des Britanniques du marché intérieur. La hausse des échanges avec les autres pays à la sortie du Covid-19 n'est pas aussi forte avec le Royaume-Uni. Les échanges avec le Royaume-Uni stagnent sur la période 2016-2022 (+10%), ce qui contraste avec les échanges avec le reste des partenaires commerciaux de l'UE (+70%)⁶.

Figure 2. Le commerce de biens de l'UE avec le Royaume-Uni



Source : Eurostat

Les courbes de l'import et de l'export entre le Royaume-Uni et l'UE sur les quatre dernières années montrent un premier creux à partir de janvier 2020 (début de la pandémie de Covid-19) et un deuxième creux en janvier 2021, lors de la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur et de la mise en œuvre de l'accord de commerce et de coopération. En septembre

⁶ Rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, COM(2023) 118 final, 2023

2022, les exportations et importations de l'UE avec le Royaume-Uni avaient retrouvé leur niveau pré-Covid.

Ces chiffres permettent de conclure que le Brexit, ayant entraîné la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur européen, a eu un impact négatif sur les échanges commerciaux entre l'UE et le Royaume-Uni⁷, mais que la situation se stabilise actuellement.

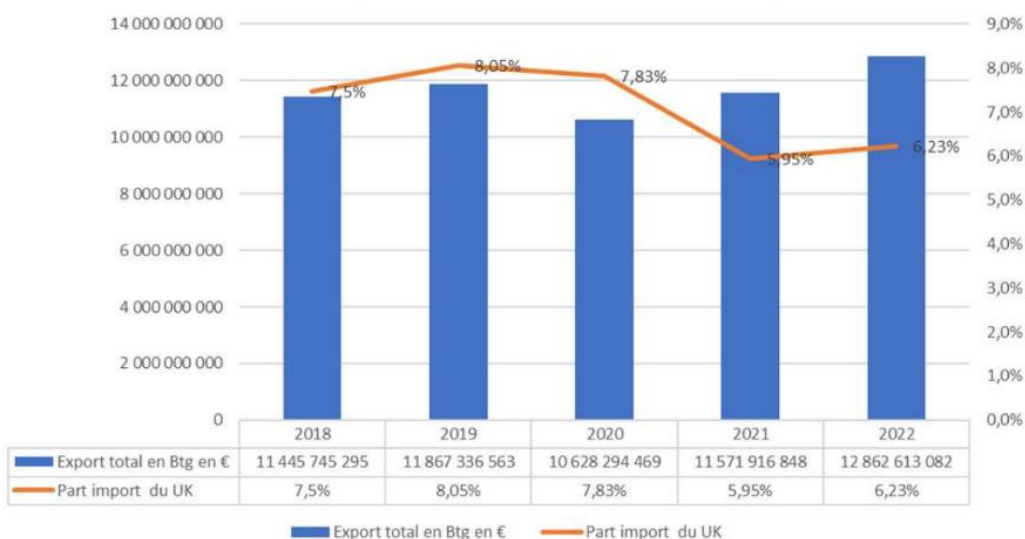
1.2. L'évolution des échanges à l'échelle nationale

Le Royaume-Uni est passé de 5^{ème} destination des exportations françaises en 2016 à 6^{ème} depuis 2019, mais reste l'un des partenaires avec lesquels la France effectue son excédent commercial le plus important (deuxième après Singapour)⁸. Les exportations nationales de biens vers le Royaume-Uni représentent 5,5% des exportations totales en 2022 (7% en 2016). Le Royaume-Uni est resté, comme avant le Brexit, le 8^{ème} fournisseur de la France.

La France fait partie des pays de l'UE les plus affectés dans sa relation commerciale avec le Royaume-Uni. Sur la période décembre 2021-novembre 2022, les exportations françaises hors énergie ont régressé de 4% par rapport à 2019, alors que les exportations de l'UE vers le Royaume-Uni ont progressé légèrement à 0,7%⁹.

1.3. L'évolution des échanges à l'échelle de la Bretagne

Figure 3. Part des exportations vers le Royaume-Uni dans le total des exportations bretonnes



Source : Bretagne commerce international

Le Royaume-Uni est un pays d'importance pour l'économie bretonne. Cependant, depuis sa sortie de l'UE, il est passé de 4^{ème} pays partenaire de la Bretagne pour l'export à 6^{ème}.

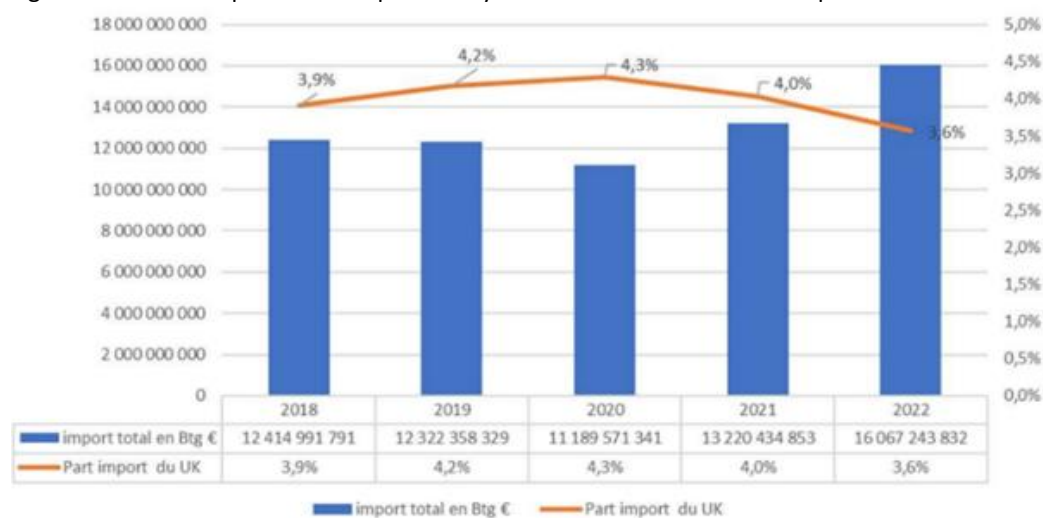
⁷ Ibid.

⁸ Principaux partenaires de la France à l'exportation et à l'importation, Données annuelles 2022, INSEE

⁹ La mise en œuvre du Brexit en France, Cour des comptes, 2023

Depuis 2018, les exportations de la Bretagne vers le Royaume-Uni représentaient entre 6 et 8% de ses exportations totales. Depuis deux ans, elles représentent 6%, ce qui illustre une baisse dans le total des exportations.

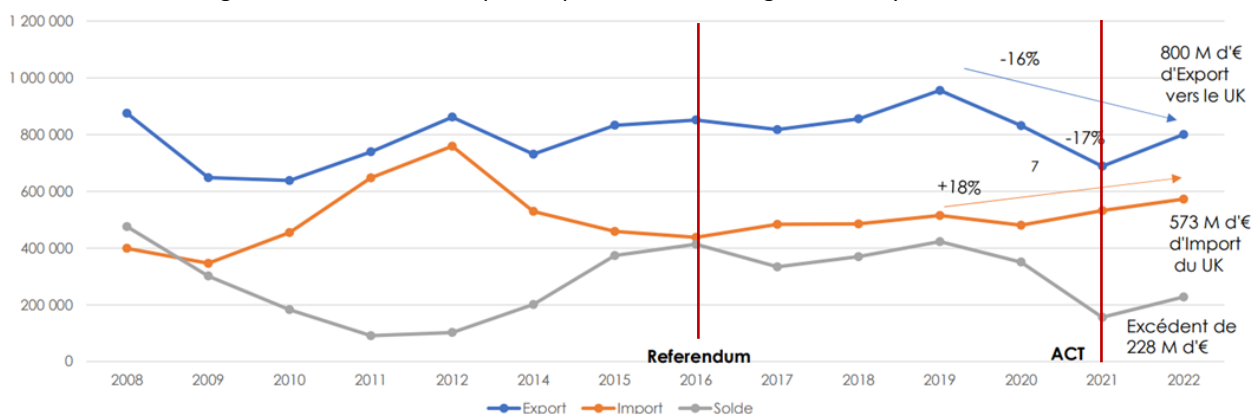
Figure 4. Part des importations depuis le Royaume-Uni dans le total des importations bretonnes



Source : Bretagne commerce international

Le Royaume-Uni est la 7ème destination d'importation de la Bretagne. La part des importations depuis le Royaume-Uni dans le total des importations bretonnes est restée stable, passant de 4% du total des importations de la Bretagne à 3,6%. En valeur cependant les échanges ont augmenté de 18% entre 2019 et 2022¹⁰. Cette augmentation est notamment due à l'importation de produits pétroliers raffinés du Royaume-Uni, que la Bretagne n'importait pas auparavant (+ 92 millions d'euros).

Figure 5. Evolution de l'import-export entre la Bretagne et le Royaume-Uni



Source : Bretagne commerce international

Jusqu'en 2019, les résultats du référendum et l'annonce du Brexit n'ont pas eu d'impact sur les échanges entre la Bretagne et le Royaume-Uni. Les changements sont intervenus à partir

¹⁰ Les importations totales de la Bretagne ont augmenté de 30% sur la période.

de la mise en place de l'accord de commerce et de coopération (2021), période coïncide cependant avec la crise du Covid-19.

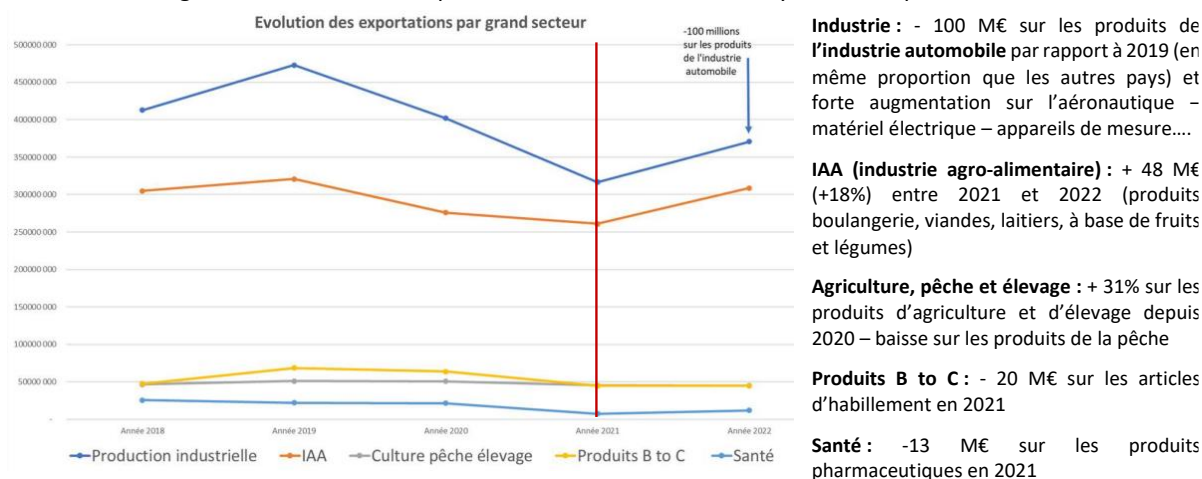
La Bretagne reste excédentaire dans ses échanges avec le Royaume-Uni. Le pays représente le deuxième excédent commercial de la région (+228 M€). Les exportations de la Bretagne depuis 2019 ont diminué de 16% en valeur, mais la courbe est en train de remonter. Ses importations sont en augmentation de 18% en valeur depuis 2019.

Bretagne Commerce International observe que la dégradation des exportations vers le Royaume-Uni est accentuée par rapport aux autres pays d'exportation, semblant démontrer un impact du Brexit en complément de celui du Covid-19. Les courbes des exportations et de l'excédent commercial de la Bretagne remontent en 2022 par rapport à 2021. Si la situation n'est pas revenue à la période pré-Brexit, elle est cependant en train de s'améliorer.

Il faut cependant noter que la période d'inflation concourt également à la hausse des échanges en valeur, les chiffres étant exprimés en euros. La hausse des échanges reflète ainsi une part d'augmentation des prix et pas uniquement des volumes.

1.3.1 Des impacts différenciés en fonction des secteurs

Figure 6. Evolution des exportations bretonnes vers le Royaume-Uni par secteur



Source : Bretagne commerce international

L'étude du CESER de 2016 identifiait un risque plus important pour les secteurs à faible valeur ajoutée. Ce risque ne s'est pas concrétisé. D'une part, le secteur de l'industrie agro-alimentaire, après avoir subi une baisse à l'image des autres secteurs en 2020 et 2021, a retrouvé son niveau d'exportation, en volume, de 2018. D'autre part, le secteur agriculture, pêche et élevage, après une baisse en 2020, est également revenu à son niveau de 2018, avec une hausse dès 2021. Ces deux secteurs tirent profit de la difficulté conjoncturelle de produire au Royaume-Uni depuis le Brexit, en raison de fortes difficultés de ressources humaines.

Les exportations dans le secteur de l'industrie, à l'inverse, subissent une forte baisse depuis 2019, en raison de la chute de la production et des échanges dans le secteur de l'automobile causée par le Covid, qui se constate également avec les autres pays partenaires de la Bretagne. Les échanges dans ce secteur sont en cours de recomposition. Au-delà de la crise sanitaire, les

échanges dans le secteur automobile subissent une très forte baisse avec le Royaume-Uni en particulier. Jusqu'à présent, une large partie des pièces détachées étaient fabriquées dans l'UE, puis exportées au Royaume-Uni pour construire les véhicules, à leur tour exportés à 80% pour être vendus en Europe. L'accord de commerce et de coopération impose de respecter la disposition des règles d'origine¹¹ pour pouvoir exporter sans droit de douane. Cela cause de grandes difficultés dans l'industrie automobile, en particulier pour les voitures électriques, dont la majorité des batteries sont importées d'Asie et ne respectent donc pas les règles d'origine. L'industrie automobile est ainsi en train de se retirer du Royaume-Uni. Stellantis, par exemple, a pris des positions drastiques en annonçant que l'entreprise n'exporterait plus de composants au Royaume-Uni et fermerait les usines qui y sont implantées, s'il doit appliquer des droits de douane (10%) pour les exporter vers l'UE. De nombreuses entreprises automobiles ont demandé la renégociation de l'accord de commerce et de coopération sur ce point. Bretagne Commerce International émet une forte alerte sur ce secteur si l'accord n'est pas renégocié.

Un rebond de l'industrie a eu lieu en 2021 grâce aux secteurs aéronautique, de matériel électrique et d'appareils de mesure, mais il ne permet pas de compenser la chute de l'industrie automobile pour revenir au niveau d'avant Brexit et Covid.

Le secteur de la santé (produits pharmaceutiques) subit également une forte baisse, mais il s'agit d'une baisse générale, qui touche aussi les échanges avec les Etats-Unis, la Pologne et l'Allemagne¹².

1.3.2 Des impacts différenciés en fonction du type d'entreprise

Alors que la Banque Publique d'Investissement (BPI) estimait le risque, au niveau national, plus élevé pour les grandes entreprises, plus exportatrices, l'étude du CESER de 2016 alertait sur un risque particulier en Bretagne concernant les TPE et PME, fortement tournées vers le marché britannique. BCI confirme que les TPE et PME bretonnes ont en effet subi de plus grandes difficultés face au Brexit. Les grandes entreprises, avec des flux déjà établis et importants avec des pays hors UE, qui avaient déjà les ressources humaines pour exporter, ont subi moins de difficultés à s'adapter à la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur que les PME qui n'avaient pas les ressources pour l'export en dehors du marché intérieur européen et ont donc été plus pénalisées.

Au niveau européen, le Comité européen des régions confirme que l'accord de commerce et de coopération implique des coûts d'adaptation et de ressources humaines supplémentaires pour les PME et également pour l'ensemble des entreprises qui n'avaient pas de relations commerciales extra-européennes avant le Brexit. Les grandes entreprises ont eu moins de coûts pour se réorienter vers d'autres marchés.

¹¹ Les « règles d'origine » exigent qu'une part significative des composants d'un produit soit originaire de l'UE ou du Royaume-Uni.

¹² La forte baisse du secteur de l'habillement présentée sur le graphique n'est pas commentée, car il pourrait s'agir uniquement d'un effet des chiffres des douanes, sans correspondre à une réalité de production et d'export des entreprises.

1.3.3 Les investissements étrangers britanniques en Bretagne

Bretagne Commerce International ne constate pas de fuite des investisseurs britanniques du territoire breton. Cet enjeu était important car le Royaume-Uni était avant le Brexit le 3^{ème} investisseur étranger en Bretagne, ce qui représentait une cinquantaine de sites de production sous contrôle britannique et près de 3 700 emplois.

C'est même l'inverse qui se produit, avec une augmentation de projets d'implantation en Bretagne. Certaines entreprises britanniques ayant une ambition de développement sur l'Europe ont fait le choix, suite au Brexit, de se positionner directement en Bretagne, d'y implanter une unité de production, pour exporter depuis l'Europe. Depuis le Brexit, il est beaucoup plus simple d'être implanté en Europe qu'au Royaume-Uni pour exporter sur le marché intérieur. Quelques entreprises se sont donc implantées en Bretagne depuis le Brexit, pour bénéficier de cet accès simplifié au marché français et européen, comme Synamedia (Vidéo), Inyanga (bureau d'études pour l'éolien offshore), Claranel (S2I) ou Gripsure (lames de terrasse).

2. Les déterminants de l'évolution du commerce avec le Royaume-Uni

Plusieurs facteurs expliquent ces évolutions du commerce avec le Royaume-Uni et seront déterminant pour l'avenir.

2.1. Les contraintes réglementaires

L'accord de commerce et de coopération a permis de ne pas réinstaurer de barrières tarifaires (droits de douane et quotas), principale crainte à l'annonce du Brexit, car il s'agit des plus fortes barrières au commerce. Cependant, certaines barrières non-tarifaires ont été mises en place : il s'agit du rétablissement des frontières et des règles et contrôles pour l'import-export (règles d'origine contrôlée et contrôles sanitaires notamment). Ces barrières imposent un coût administratif et en ressources humaines supplémentaire pour les entreprises, mais peuvent également allonger les délais d'export en cas d'attente aux frontières, ce qui est très contraignant pour certains types de produits (certains produits pharmaceutiques ou produits frais comme les produits de la pêche).

Depuis le Brexit, il est également nécessaire pour certaines entreprises d'avoir une représentation locale pour pouvoir exporter dans le pays.

Les flux ont été particulièrement freinés lors de la mise en place de ces nouvelles réglementations, le temps pour les entreprises de s'adapter. Les entreprises ont également fait face à une forte incertitude qui persistait sur les procédures douanières et leur mise en œuvre, notamment concernant les outils numériques qui allaient être utilisés. Les entreprises britanniques ont subi un manque d'information, de préparation, ce qui leur a été très préjudiciable. En France, les entreprises ont été mieux préparées et accompagnées selon BCI.

La situation s'est aujourd'hui stabilisée et les entreprises sont majoritairement sorties de leur temps d'adaptation, permettant aux échanges de reprendre et donnant une perspective positive pour la suite.

Les ports bretons devront adapter leurs infrastructures à ces exigences réglementaires, la région étant devenue une frontière extérieure de l'UE avec le Brexit. Ces nouvelles modalités ne sont pas encore mises en place, rendant difficile d'en connaître les impacts. Un nouveau système d'information européen doit être déployé d'ici 2024 dans les ports, Entry-Exit System Schengen (EES). Sa mise en œuvre pourrait doubler le temps de contrôle à la frontière selon les premiers tests¹³. Le CESER appelle à une mobilisation forte des différents acteurs pour préparer ce déploiement en coopération avec les Britanniques afin de réduire les risques lors de la mise en œuvre de ce système, notamment le Conseil régional, propriétaire de l'ensemble des ports de commerce bretons.

2.2. Les difficultés des ressources humaines

Un point de difficulté n'avait pas forcément été identifié lors de l'annonce du Brexit : les ressources humaines. Avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et la fin de la libre-circulation des personnes, il est devenu très difficile de maintenir et d'envoyer du personnel européen au Royaume-Uni. Il est notamment désormais presque impossible d'envoyer des jeunes en Volontariat international en entreprise (VIE) dans le pays, pratique pourtant répandue dans les entreprises ayant une activité à l'étranger.

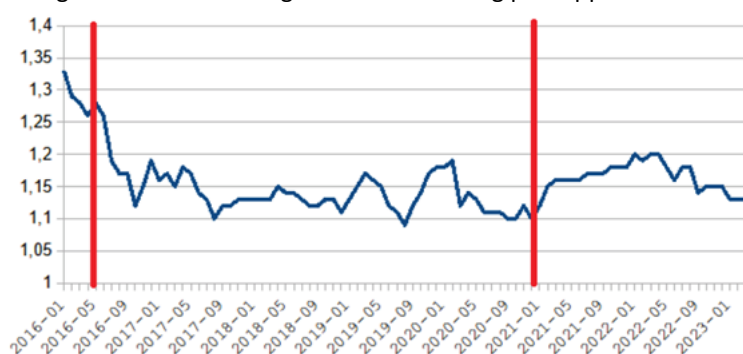
Il est donc devenu nécessaire d'embaucher du personnel directement au Royaume-Uni. Cela pose problème aux entreprises européennes qui ont besoin de ressources dans le pays d'export (par exemple un commercial), d'autant plus qu'actuellement le marché du travail britannique est très tendu. Les entreprises rencontrent ainsi d'importantes difficultés à recruter.

Cependant, la pénurie de main d'œuvre au Royaume-Uni peut constituer une opportunité pour la Bretagne, car la baisse de production renforce les besoins d'importations, notamment dans l'agroalimentaire.

¹³ La mise en œuvre du Brexit en France, Cour des comptes, 2023

2.3. La situation économique

Figure 7. Taux de change de la livre sterling par rapport à l'euro



Source : INSEE

La fluctuation de la parité monétaire entre la livre sterling et l'euro était une forte source d'inquiétude à l'annonce du Brexit, pour la compétitivité des entreprises. Finalement, la situation économique et financière du pays ne s'est pas autant dégradée que ce qui était craint. Si la livre a chuté à l'annonce du référendum et fluctue désormais rapidement, la baisse n'est pas aussi forte que ce qui avait été envisagé. Les entreprises n'ont donc pas signalé de difficultés particulières à ce sujet à BCI. De plus, il est possible pour les entreprises de s'assurer face au risque de change.

La Banque Publique d'Investissement (BPI) a mis en place une assurance face au risque de change euro/livre spécifiquement pour le Brexit.

Le Royaume-Uni traverse actuellement une période économique et politique compliquée, avec une forte inflation, des grèves et des changements de gouvernement réguliers, ce qui a certainement également joué sur ses échanges commerciaux.

Enfin, l'euro a chuté brutalement pour atteindre la parité avec le dollar à l'été 2022. Cette dépréciation monétaire permet aux entreprises européennes de gagner en compétitivité sur les marchés mondiaux, et notamment britanniques, stimulant ainsi les exportations notamment des produits agricoles et agroalimentaires¹⁴.

3. Le poids de l'incertitude

L'incertitude a été très forte depuis le Brexit, concernant la signature d'un accord tout d'abord, puis concernant les modalités de mise en œuvre de cet accord. Ces incertitudes ont été très pénalisantes pour le commerce, et encore plus pour le développement de nouvelles activités avec le Royaume-Uni.

¹⁴ Rebond des exportations agricoles et agroalimentaires bretonnes au Royaume-Uni, Chambres d'agriculture Bretagne, 22/02/2023

En 2023, la mise en œuvre de l'accord n'est pas terminée. Les modalités de mise en œuvre de l'accord sont encore en cours d'application opérationnelle et déclinées au fur à et mesure, ce qui pose de nouvelles questions aux entreprises à chaque déclinaison.

Un rapport du Comité européen des régions alerte sur le fait que les coûts du commerce avec les Britanniques pourraient augmenter dans le futur¹⁵. Certains produits bénéficient encore d'une période d'exemption des règles. Quand cette période sera terminée, les coûts du commerce avec le Royaume-Uni pourraient encore augmenter.

L'incertitude persiste également concernant les nouvelles normes que pourrait imposer le Royaume-Uni aux productions importées par le pays, notamment de nouvelles règles de certification, à moyen et long terme. En effet, le gouvernement britannique souhaite aboutir à la modification ou la suppression d'environ 600 lois européennes d'ici à la fin 2023, renforçant la disparité réglementaire entre les deux partenaires.

Cette forte incertitude a pu décourager des entreprises bretonnes qui étaient en phase de réflexion ou de démarrage d'un développement vers le Royaume-Uni. Elles ont préféré se reporter vers d'autres marchés moins incertains. Les entreprises qui étaient matures sur l'export à l'international ont pu faire un effort d'adaptation car elles exportaient déjà vers des pays tiers.

En conclusion, le contexte de forte augmentation des exportations bretonnes vers le Royaume-Uni de 2014 à 2019 a été stoppé net en 2020. S'il est difficile d'isoler précisément l'effet du Brexit sur la baisse des échanges en raison de sa concomitance avec le Covid, il est tout de même possible de conclure que le Brexit a eu un impact sur les échanges commerciaux entre la Bretagne et le Royaume-Uni, les échanges avec les autres pays partenaires de la région n'ayant pas subi de baisse aussi importante en 2021. Cependant, grâce à la signature de l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni, la chute a pu être contenue.

En 2022, le marché de l'import-export breton avec le Royaume-Uni a connu un rebond significatif, bien que la situation ne soit pas revenue à celle d'avant Brexit. De nombreux effets globaux ont également perturbé le marché, mais la dynamique est bonne et les relations commerciales sont en cours de normalisation. Le Royaume-Uni n'est pas forcément le premier marché vers lequel les entreprises bretonnes veulent se développer, mais sur certains secteurs-clés, le Brexit n'empêche pas de nouvelles implantations d'entreprises dans le pays, par exemple sur les énergies marines renouvelables.

↳ **Le CESER alerte sur le caractère inachevé du Brexit.** Les modalités de mise en œuvre de l'accord sont encore en cours d'application opérationnelle et déclinées au fur à et mesure, ce qui pourrait créer de nouvelles difficultés en 2024, lorsque les derniers contrôles seront mis en place. De plus, la dynamique de divergence réglementaire en cours entre le Royaume-Uni et l'UE pourrait avoir des impacts dans le futur sur les entreprises commerçant avec le pays, nombreuses en Bretagne.

¹⁵ New trade and economic relations between EU-UK: the impact on regions and cities, Comité européen des régions, 2022

Préconisations du CESER en lien avec les échanges commerciaux :

↳ **Suivre avec attention les évolutions réglementaires à venir**

- La mise en œuvre de l'ensemble des contrôles réglementaires du côté britannique, ainsi que les éventuelles évolutions réglementaires à venir doivent être anticipées pour pouvoir accompagner l'ensemble des acteurs. Il est nécessaire d'observer de près toutes les difficultés susceptibles de surgir avec l'élargissement des contrôles, en lien avec les autres régions transfrontalières (Normandie, Hauts-de-France).

↳ **Accompagner les évolutions**

- Le Conseil régional doit contribuer à l'accompagnement des évolutions en alertant sur les difficultés rencontrées sur le territoire, et en créant ou poursuivant des coopérations pour assouplir et simplifier les contraintes réglementaires, administratives et législatives résultant du Brexit.
- Le Conseil régional et l'ensemble des acteurs intervenant dans les échanges internationaux doivent veiller à faciliter les flux entre la Bretagne et le Royaume-Uni, en soutenant l'accessibilité de la Bretagne depuis le Royaume-Uni, en accompagnant les Britanniques souhaitant s'installer ou rester résider en Bretagne malgré le Brexit, ou encore en accompagnant les acteurs dans les formalités administratives pour la circulation des biens. Là encore, la coopération avec les autres régions françaises concernées est pertinente.

↳ **Renforcer le rôle de Bretagne Commerce International dans l'accompagnement des entreprises en lien avec le Royaume-Uni**

BCI est l'un des seuls acteurs à continuer de proposer un travail spécifique sur le Brexit. Le CESER estime important que BCI puisse continuer sur le temps long son travail d'accompagnement des entreprises bretonnes dans ce contexte et il doit donc pouvoir bénéficier de moyens dimensionnés pour ce faire. Ses activités de veille et d'information sur les évolutions réglementaires doivent perdurer tant que la situation ne sera pas totalement stabilisée avec le Royaume-Uni. Un accompagnement, via notamment une mutualisation de services, en particulier des petites et moyennes entreprises ne disposant pas de ressources internes pour se développer vers le Royaume-Uni, semble particulièrement pertinent afin de soutenir des relations commerciales nombreuses et diversifiées avec le pays. De plus, si les réglementations et les contrôles viennent à se durcir au Royaume-Uni, il est important que BCI puisse accompagner les entreprises commerçant actuellement avec le Royaume-Uni et qui souhaiteraient se redéployer vers d'autres secteurs géographiques.

Agriculture et industrie agroalimentaire

Le secteur de l'agriculture représente 3,6% des emplois en Bretagne (2,1% au niveau national) et celui de l'industrie agro-alimentaire 5,8%¹⁶. En 2022, la Bretagne a exporté 5,5 milliards d'euros de produits agricoles et agroalimentaires, soit 37% des exportations totales de la région, plaçant ce secteur en tête des échanges à l'international¹⁷.

Le risque majeur identifié par l'étude du CESER de 2016 pour ce secteur économique clé pour la Bretagne était la baisse des volumes exportés vers le Royaume-Uni. Les enjeux de perte de compétitivité qui résultent des nouvelles règles d'import/export, et d'évolution de la parité monétaire, mettant particulièrement à risque ce secteur.

L'accord de commerce et de coopération signé entre le Royaume-Uni et l'Union européenne permet de ne pas rétablir de droit de douane ou de quota, répondant aux principales craintes exprimées à l'annonce du Brexit. Cependant, l'accord instaure des règles non-tarifaires qui ont également un impact sur le commerce de produits agricoles et agro-alimentaires : certificat sanitaire et phytosanitaire, procédures de certification et labélisation, par exemple.

En plus du Brexit, plusieurs bouleversements ont eu et continuent d'avoir un impact majeur sur le commerce de biens agricoles et agroalimentaires : la crise du Covid en 2020, la guerre en Ukraine, la sécheresse et l'inflation en 2022.

1. Les évolutions des échanges agricoles et agroalimentaires avec le Royaume-Uni

1.1. L'évolution des échanges au niveau national

En 2022, le Royaume-Uni est le 6^{ème} client de la France en matière d'agriculture et son 6^{ème} fournisseur. La balance commerciale française vis-à-vis du Royaume-Uni est excédentaire

¹⁶ ABC - Agriculture et Agroalimentaire de Bretagne en Clair - Les chiffres, Chambre d'agriculture de Bretagne, 2022

¹⁷ 5^{ème} édition des entreprises bretonnes à l'international, CCI Bretagne et Bretagne commerce international, 2023

dans le domaine agroalimentaire (1,3 milliard € en 2022), mais l'excédent s'est réduit de moitié depuis le Brexit.

1.2. L'évolution des échanges à l'échelle de la Bretagne

Entre 2019 et 2022, le Royaume-Uni est passé de 4^{ème} client de la Bretagne pour ses exportations agricoles et agroalimentaires à 7^{ème} client. Les exportations agricoles et agroalimentaires vers le Royaume-Uni représentent 7% des exportations mondiales de la région dans ce secteur, c'était 8% en 2019.

Figure 8. Destinations des exportations de produits agricoles et agroalimentaires bretons en 2019 et 2022

Destinations des exportations de produits agricoles et agroalimentaires bretons en 2019

Rang	Pays	Valeur en millions d'euros	Part
1	Italie	488	11 %
2	Chine	451	10 %
3	Espagne	413	9 %
4	Royaume-Uni	372	8 %
5	Belgique	369	8 %
6	Allemagne	361	8 %
7	Pays-Bas	237	5 %
8	Arabie Saoudite	116	3 %
9	Japon	110	2 %
10	États-Unis	105	2 %
Total UE à 28		2 778	60 %
Total pays tiers		1 820	40 %
Total		4 594	100 %

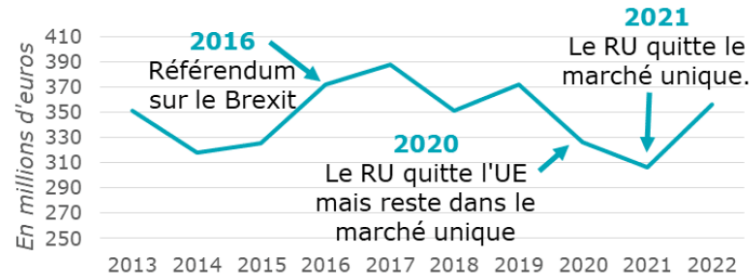
Destinations des exportations de produits agricoles et agroalimentaires bretons en 2022

Rang	Pays	Valeur en millions d'euros	Part	Évolution 2022/2021
1	Espagne	557	10%	+34 %
2	Italie	544	10%	+22 %
3	Belgique	445	8 %	+19 %
4	Chine	439	8 %	-17 %
5	Pays-Bas	404	7 %	+23 %
6	Allemagne	386	7 %	+2 %
7	Royaume-Uni	356	7 %	+16 %
8	Arabie saoudite	169	3 %	+47 %
9	Japon	148	3 %	+26 %
10	États-Unis	131	2 %	+35 %
Total UE		3 007	55 %	+20 %
Total pays tiers		2 471	45 %	+ 10 %
Total		5 478	100 %	+ 15 %

Source : Chambres d'agriculture de Bretagne – Douanes

Si l'on compare avec 2019, dernière année avant l'entrée en vigueur des règles post-Brexit, l'export de produits agricoles et agroalimentaires bretons vers le Royaume-Uni en est baisse de 4% en 2022, sa valeur passant de 372 à 356 millions d'euros. Cependant, la conjoncture inflationniste actuelle rend difficile les comparaisons annuelles en euros. En volume, en 2022, les exportations agricoles et agroalimentaires de la Bretagne vers le Royaume-Uni s'élèvent à 143 000 tonnes, soit une baisse de 17% par rapport à 2019.

Figure 9. Evolution des exportations de produits agricoles et agroalimentaires bretons vers le Royaume-Uni



Source : Chambre d'agriculture de Bretagne - Douanes

Si les résultats du référendum en 2016 n'ont pas eu d'impact direct sur les exportations de produits agricoles et agroalimentaires bretons vers le Royaume-Uni, le marché décline de 2017 à 2021.

L'année 2022 marque un rebond significatif pour les exportations agricoles et agroalimentaires de la Bretagne vers le Royaume-Uni, en valeur comme en volume. Cependant, il faut noter que 2021 avait été une année très basse pour l'ensemble de la production agricole. Selon la Chambre d'agriculture de Bretagne, ce rebond traduit la volonté des entreprises de maintenir une stratégie exportatrice vers le Royaume-Uni. Il a cependant également été facilité par un contexte économique favorable (chute de l'euro pour atteindre la parité avec le dollar à l'été 2022).

Figure 10. Valeur des exportations de la Bretagne vers le Royaume-Uni en volume et en valeur en 2019 et 2022, par type de produit

	Valeur des exportations			Volume des exportations		
	Export 2019 (€)	Export 2022 (€)	Evolution 2022/2019	Export 2019 (kg)	Export 2022 (kg)	Evolution 2022/2019
Total viandes	89 789 098	88 105 251	-2%	37 877 743	28 762 328	-24%
Total produits laitiers, fromages, glaces, laits infantiles	43 918 034	33 099 021	-25%	13 373 772	8 596 211	-36%
Total aliments pour animaux	20 749 985	13 494 926	-35%	11 801 366	6 153 339	-48%
Total produits de la pêche/préparations à base de poisson	18 700 109	10 275 214	-45%	4 043 736	3 032 173	-25%
Total biscuits, pains et pâtisseries	82 735 170	89 530 740	8%	26 879 307	26 016 374	-3%
Total légumes et préparations à base de fruits et légumes	32 668 365	38 279 698	17%	26 865 989	19 503 997	-27%
Céréales (hors riz), légumineuses et oléagineux	69 616	13 071 038	18676%	28 381	31 644 209	111398%
Autres produits	83 164 395	70 523 142	-15%	51 566 984	19 172 912	-63%
TOTAL GENERAL y compris boissons	371 794 772	356 379 030	-4%	172 437 278	142 881 543	-17%

Source : Chambres d'agriculture de Bretagne - Douanes

L'analyse par type de produit révèle une évolution très contrastée entre 2019 et 2022. Les céréales connaissent une forte augmentation¹⁸, les biscuits, pains et pâtisseries une très légère diminution des volumes mais une légère hausse en valeur. Le reste des produits subit une baisse des volumes supérieure à 20% : viandes, produits laitiers, aliments pour animaux, produits de la pêche, légumes. L'étude du CESER de 2016 identifiait la viande de porc et les légumes comme les productions les plus à risque face au Brexit, mais il s'agit finalement des deux productions qui ont pu compenser leur baisse de volume par l'inflation, résultant en une stagnation ou hausse en valeur¹⁹.

¹⁸ A noter : cette augmentation est notamment due à la sécheresse extrême qui a frappé le Royaume-Uni en 2022.

¹⁹ A noter : pour les légumes la baisse est conjoncturelle : elle est liée aux conditions climatiques qui ont impacté les rendements.

Malgré le fort rebond de 2022, et tout comme pour l'ensemble du commerce breton avec le Royaume-Uni, les exportations agricoles et agroalimentaires n'ont cependant pas retrouvé leur niveau d'avant Brexit en valeur, et encore moins en volume. D'autant plus que le rebond en 2022 est presque exclusivement dû à l'explosion des exportations de céréales, pour raisons climatiques. Hors céréales, la baisse des exportations entre 2019 et 2022 monte à 8% en valeur et 35% en volume.

Les exportations totales de la Bretagne, au niveau mondial, ont regagné et même dépassé leur niveau d'avant Covid dès 2021. Une part de la chute des exportations vers le Royaume-Uni constatée par rapport à 2019, notamment le fort creux de 2021, peut donc être reliée au Brexit, avec l'entrée en vigueur des nouvelles règles commerciales, bien que les autres perturbations conjoncturelles aient également certainement joué un rôle.

Les importations en Bretagne depuis le Royaume-Uni ont également baissé. Le Royaume-Uni représente donc toujours un important excédent commercial pour la Bretagne au niveau du commerce agricole et agroalimentaire. Le solde des échanges est estimé à +117 millions € en 2022, alors qu'il était de +99 millions € en 2016. Sur ce point, la Bretagne s'en sort mieux qu'au niveau national, qui a vu son excédent commercial diminuer fortement.

2. Les déterminants de l'évolution des échanges

2.1. Les effets de la parité monétaire

Le cours de la livre sterling connaît une relative stabilité depuis le Brexit, bien qu'elle n'ait jamais retrouvé son niveau de 2016. Les produits agricoles européens exportés au Royaume-Uni n'ont donc pas subi de grande perte de compétitivité, comme cela était craint à l'annonce du Brexit.

De plus, l'euro a chuté brutalement pour atteindre la parité avec le dollar à l'été 2022. Cette dépréciation monétaire permet aux entreprises européennes de gagner en compétitivité sur les marchés mondiaux, stimulant ainsi les exportations et donc le rebond des exportations agricoles et agroalimentaires de la Bretagne vers le Royaume-Uni.

2.2. Les effets réglementaires

Si les droits de douanes et les quotas ne sont pas réinstaurés, d'autres contraintes réglementaires pour le commerce entre le Royaume-Uni et l'UE (dites barrières non-tarifaires) freinent les échanges commerciaux. Selon la Chambre d'agriculture de Bretagne, ces nouvelles règles (notamment les certificats et contrôles phytosanitaires) génèrent des coûts et une complexité logistique supplémentaires pour les entreprises et les transporteurs.

Les nouvelles règles ont engendré une hausse des coûts de transport estimée entre 10% et 20% par les fédérations professionnelles et un allongement des délais de livraison, estimé selon les secteurs et les produits d'une semaine à un mois²⁰.

Cependant, une récente étude de la Chambre d'agriculture ne détecte aucune entreprise ayant eu besoin de chercher de nouveaux marchés pour compenser un potentiel recul du commerce avec le Royaume-Uni ou d'ouvrir un bureau commercial de l'autre côté de la Manche pour s'attacher à maintenir les échanges. Cette même étude révèle que certaines entreprises bretonnes ont dû recruter des personnes spécialisées dans les douanes et témoignent d'un travail administratif accru, induisant des coûts financiers supplémentaires.

Cependant, les contrôles douaniers post-Brexit n'ont toujours pas été mis en place du côté du Royaume-Uni. Après plusieurs reports, ils devraient être instaurés début 2024. Ce report ne fait que reculer l'effet plein et entier du Brexit sur les filières agricoles et agroalimentaires. Une crainte particulière est exprimée par la Chambre d'agriculture de Bretagne sur les produits ultra-frais qui pourraient subir des délais logistiques incompatibles avec leur courte date limite de consommation, en raison des nouvelles procédures de certification à venir. L'incertitude réglementaire est donc toujours fortement présente dans le domaine agricole et agroalimentaire.

En conclusion, le Royaume-Uni est resté un partenaire commercial de taille pour la Bretagne. Le Brexit a contribué à une chute de l'exportation de produits agricoles et agroalimentaires bretons vers le Royaume-Uni, mais pas à un effondrement, la part du commerce vers ce pays dans l'ensemble des partenaires de la Bretagne étant passée de 8% avant le Brexit à 7% en 2022.

La baisse n'a pas été uniforme entre les différentes productions agricoles. Elle a touché en particulier les produits laitiers, les aliments pour animaux et les produits de la pêche. Les exportations bretonnes ont accusé une baisse en volume de 17% (35% hors céréales) entre 2019 et 2022. Les produits agricoles et agroalimentaires n'ayant pas subi une perte de compétitivité majeure, et même gagné en valeur avec l'inflation, la baisse a été de 4% en valeur (8% hors céréales). Les exportations bretonnes au niveau mondial ont regagné et même dépassé leur niveau d'avant Covid dès 2021. Une part de la chute des exportations vers le Royaume-Uni constatée par rapport à 2019 peut donc être reliée au Brexit et à l'entrée en vigueur des nouvelles règles commerciales.

Selon une enquête de 2023 de la Chambre d'agriculture de Bretagne, pour la majorité des entreprises bretonnes le Brexit n'est plus une priorité. La crise géopolitique, la hausse des coûts de production et notamment de l'énergie, sont devenues beaucoup plus préoccupantes. Pourtant, les effets du Brexit ne sont pas totalement terminés car tous les contrôles n'ont pas encore été instaurés. Ainsi, même si les entreprises bretonnes se sont adaptées depuis le Brexit, de nouvelles conséquences pourraient intervenir, dont on ne mesure pas l'impact aujourd'hui. Ces nouvelles modalités demandent un suivi et une attention particulière dans les prochaines années, afin de pouvoir réagir rapidement si elle se révèlent pénalisantes.

²⁰ *La mise en œuvre du Brexit en France*, Cour des comptes, 2023

Préconisations du CESER en lien avec l'agriculture et l'agro-alimentaire :

↳ Suivre avec attention les évolutions réglementaires à venir

- La mise en œuvre de l'ensemble des contrôles réglementaires du côté britannique, ainsi que les éventuelles évolutions réglementaires à venir doivent être anticipées pour pouvoir accompagner l'ensemble des acteurs. Il est nécessaire d'observer de près toutes les difficultés susceptibles de surgir avec l'élargissement des contrôles, en lien avec les autres régions transfrontalières (Normandie, Hauts-de-France).

↳ Accompagner les évolutions

- Le Conseil régional doit contribuer à l'accompagnement des évolutions en alertant sur les difficultés rencontrées sur le territoire, et en créant ou poursuivant des coopérations pour assouplir et simplifier les contraintes réglementaires, administratives et législatives résultant du Brexit.
- Le Conseil régional et l'ensemble des acteurs intervenant dans les échanges internationaux doivent veiller à faciliter les flux entre la Bretagne et le Royaume-Uni, en soutenant l'accessibilité de la Bretagne depuis le Royaume-Uni, en accompagnant les Britanniques souhaitant s'installer ou rester résider en Bretagne malgré le Brexit, ou encore en accompagnant les acteurs dans les formalités administratives pour la circulation des biens. Là encore, la coopération avec les autres régions françaises concernées est pertinente.

La pêche et la filière des produits de la mer

La crise sanitaire liée au Covid-19, la diminution de certains stocks halieutiques, puis l'augmentation des coûts de l'énergie ont accru les difficultés rencontrées dans le secteur de la pêche. S'il est difficile d'identifier les conséquences spécifiques du Brexit, la pêche reste, selon plusieurs observateurs, l'un des secteurs les plus impactés. Compte tenu de l'importance de cette filière pour la Bretagne, le CESER a souhaité approfondir l'analyse de ses conséquences.

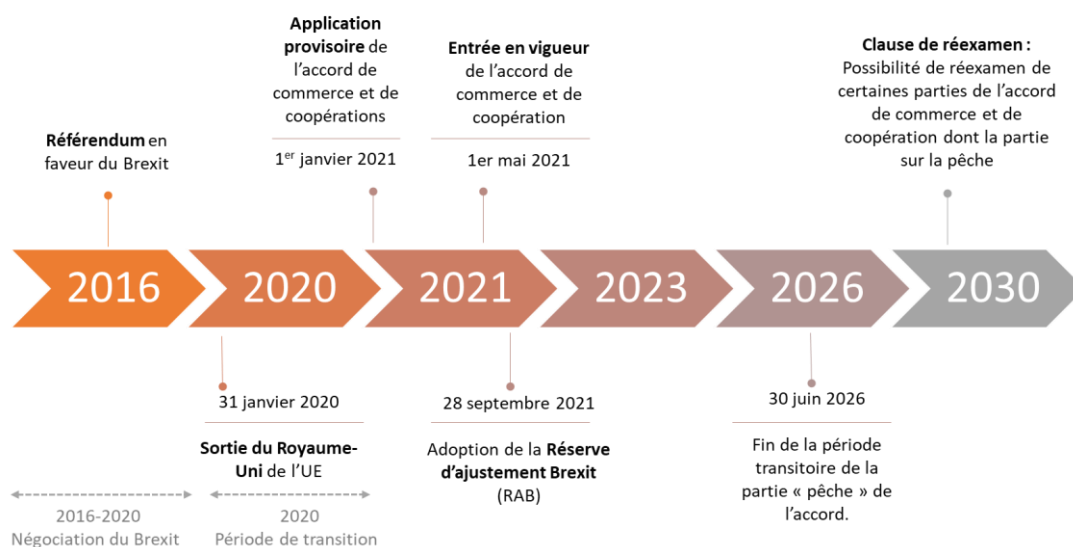
Quatre sujets d'inquiétude principaux avaient été identifiés dans l'étude du CESER de 2016, et seront particulièrement analysés. Il s'agit de l'accès aux eaux britanniques, la répartition des quotas de pêche, la compétitivité de la pêche bretonne et de la filière des produits de la mer, et la place de la pêche dans les politiques européennes.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, le 31 janvier 2020, s'est accompagnée d'une sortie de la politique commune de la pêche (PCP) qui régit les règles de pêche entre les Etats membres. Lors de la campagne en faveur du Brexit, et comme symbolisé par le slogan « Take back control », l'un des arguments forts était la volonté de reprendre le contrôle, notamment dans les eaux britanniques.

L'accord de commerce et de coopération négocié entre le Royaume-Uni et l'UE intègre la pêche. L'intégration de ce volet pêche – pour lequel le Royaume-Uni était en position de force – au sein d'un accord global sur les échanges commerciaux et l'accès au marché intérieur – pour lesquels les Britanniques avaient davantage à perdre que l'Union – a en effet permis à l'Union européenne d'avoir une marge de négociation plus élevée que si ce secteur avait fait l'objet d'un accord distinct spécifique. Au cours de la négociation, les Etats membres sont restés solidaires afin d'obtenir un accord bénéfique pour l'UE, y compris pour le secteur de la pêche, alors même que certains d'entre eux ne sont pas particulièrement concernés par cette activité. Comme le CESER le préconisait dans son étude de 2016, le secteur de la pêche n'a donc pas été isolé dans le débat par rapport à des sujets davantage prioritaires. Grâce au fort soutien d'un certain nombre d'acteurs, la pêche n'a pas été la variable d'ajustement d'équilibres plus larges.

L'ensemble des conséquences du Brexit sur cette filière n'est toutefois pas encore connu, car le volet pêche de l'accord de commerce et de coopération prévoit une période d'adaptation jusqu'en 2026, et ses modalités ne seront ainsi pleinement mises en œuvre qu'à partir de cette date.

Figure 11. Calendrier des échéances du Brexit concernant la pêche



1. Les effets à court terme du Brexit sur la pêche bretonne

L'accord de commerce et de coopération signé entre le Royaume-Uni et l'UE prévoit le maintien de droits de pêche dans les eaux britanniques. Le Royaume-Uni continue de respecter les règles du droit maritime international ce qui explique le maintien de droits de pêche dans les eaux britanniques pour l'UE. Le pays participe toujours à des instances scientifiques internationales comme le Comité international pour l'exploration de la mer (CIEM), lequel produit des avis scientifiques pour la Commission européenne.

Pour autant, la flotte bretonne n'est autorisée à pêcher qu'un volume plus faible, avec un nombre de bateaux plus réduit qu'auparavant.

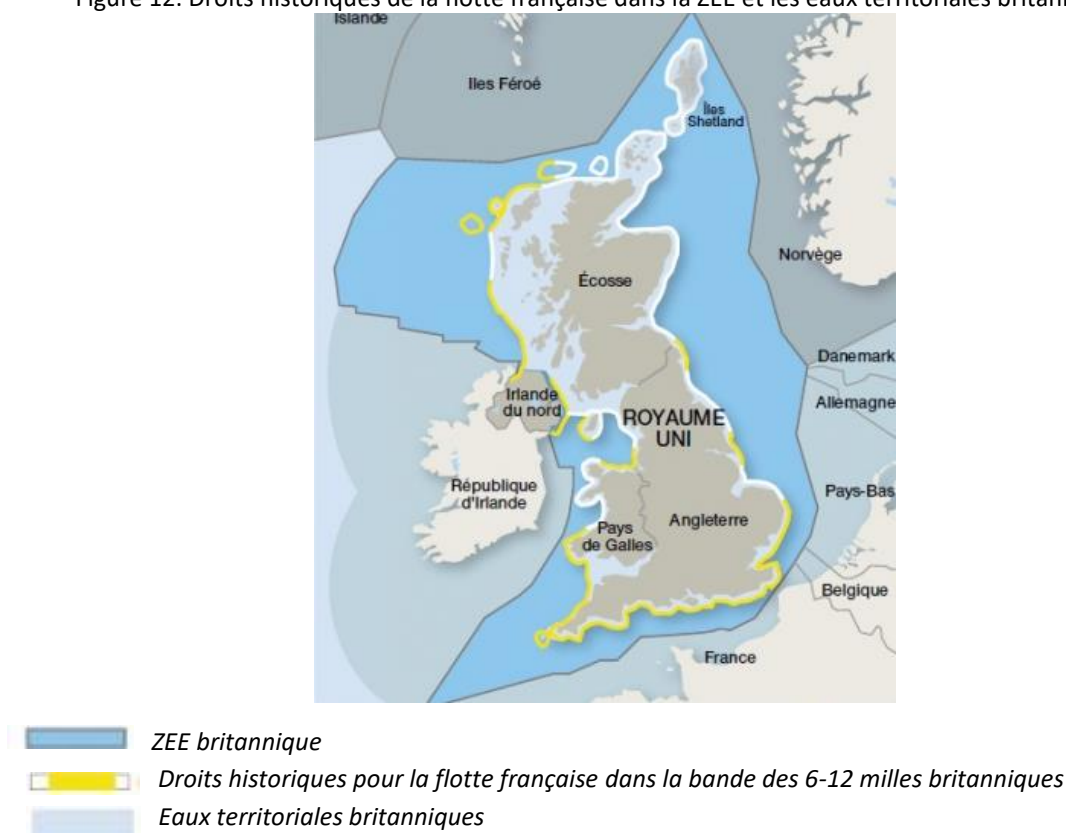
1.1. Un accès sous condition aux eaux britanniques pour les pêcheurs bretons

En droit de l'UE, le principe général est que tous les navires de pêche immatriculés dans l'UE disposent d'un droit d'accès identique aux eaux et aux ressources de tous les Etats-membres (sauf exception). Avant le Brexit, les navires bretons étaient fortement dépendants de la zone économique exclusive (ZEE) et des eaux territoriales britanniques (figure suivante)²¹, qui sont très poissonneuses. Le Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins

²¹ Les eaux territoriales sont définies par le droit de la mer comme étant la zone appartenant à l'état dont elles longent la côte jusqu'aux 12 milles nautiques (également appelées bande des 6-12 milles dans le schéma ci-dessous). La zone économique exclusive (ZEE) est l'espace maritime allant jusqu'aux 200 milles de la côte, sur lequel un État côtier exerce des droits souverains et économiques en matière d'exploration et d'usage des ressources naturelles.

(CRPMEM) de Bretagne indique qu'avant le Brexit, 120 navires bretons pêchaient dans la ZEE et la zone des 6-12 milles britanniques et 110 navires dans les eaux de Jersey, ce qui correspondait à 50 000 tonnes de poissons par an et à 1/3 des ventes des criées bretonnes.

Figure 12. Droits historiques de la flotte française dans la ZEE et les eaux territoriales britanniques



Source : Le Marin

La crainte était que le retrait du Royaume-Uni de la politique commune de la pêche remette en cause cet accès des pêcheurs européens aux zones de pêche britanniques.

L'accord de commerce et de coopération maintient finalement cet accès durant la période d'adaptation définie pour la partie pêche, qui court jusqu'au 30 juin 2026, sous certaines conditions qui varient selon les zones de pêche :

- la ZEE britannique : l'accord maintient le plein accès des navires européens à cette zone, sous réserve que la flotte reste proportionnée aux quotas définis. L'accès est conditionné à l'obtention d'une licence de pêche, délivrée aux navires européens par le Royaume-Uni ;
- la zone des 6 à 12 milles : l'accord garantit un accès aux navires qui peuvent démontrer une activité sur 4 ans entre 2012 et 2016, ou pour leur « remplaçant direct », selon le principe d'antériorité des activités de pêche. Les navires doivent obtenir une licence de pêche dans ces eaux, délivrée par le Royaume-Uni ;
- la situation particulière des îles anglo-normandes : Jersey et Guernesey ne font pas partie du Royaume-Uni mais ont un statut particulier les rendant dépendantes de la Couronne britannique, dans certains domaines. Des traités internationaux signés entre la France et Jersey d'une part, et Guernesey d'autre part, régissaient donc les

règles applicables dans les eaux entourant ces îles. Contrairement à ce qui avait été envisagé, ces accords ont été remis en cause à la suite du Brexit, alors même que les îles anglo-normandes n'ont jamais fait partie de l'Union européenne. L'accord de commerce et de coopération rend ces traités caducs, tout en maintenant l'accès des pêcheurs européens à la zone, à condition d'obtenir une licence de pêche délivrée par les gouvernements de Jersey et Guernesey. Le Brexit a ainsi entraîné une modification durable des relations entre la France et les îles anglo-normandes, puisque les négociations passent désormais par la Commission européenne. Les Etats membres ne peuvent plus entretenir une relation bilatérale comme c'était le cas auparavant.

Finalement, au terme d'une période de tensions diplomatiques de plusieurs mois²², la France a obtenu 1 054 licences de pêche dans les eaux britanniques et anglo-normandes (octobre 2022), sur un total de 1 193 demandes. Selon le Secrétariat à la mer, toutes les demandes de licences formulées par des pêcheurs français dans la ZEE britannique ont été acceptées. Cependant, certains bateaux n'ont pas pu faire la demande de licence faute de pouvoir démontrer leurs antécédents de pêche dans les eaux britanniques. Les demandes de licence dans les autres zones n'ont pas toutes été acceptées. Si les chiffres sont à prendre avec prudence, considérant les nombreux mouvements de navire (remplacement et vente) et les sorties de flotte, le Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM) indique que 5 bateaux bretons n'ont pas obtenu leur licence pour de pêcher dans la zone des 6 à 12 milles britanniques, 13 dans les eaux de Guernesey et 84 dans les eaux de Jersey. L'organisation de producteurs (OP) Pêcheurs de Bretagne relativise ces pertes en indiquant que cette question n'a eu qu'un impact mineur sur la production globale de ses adhérents. Certains navires se sont redéployés dans d'autres zones mais les données ne sont pas encore disponibles.

Figure 13. Nombre de licences demandées et accordées, par zone

	Licences demandées		Licences accordées	
	France	Bretagne	France	Bretagne
ZEE britannique	736	192	736	192
6-12 milles britanniques	167	45	131	40
Guernesey	64	39	40	26
Jersey	216	136	136	52

Source : CRPMEM

Suite au Brexit, le nombre de bateaux bretons pêchant dans les eaux britanniques reste donc important, puisque la majorité a pu conserver ses droits de pêche. Les navires hauturiers adhérents de l'OP Pêcheurs de Bretagne ont un taux de dépendance aux eaux britanniques entre 30 et 100% de leur chiffre d'affaires. Ceux de l'OP COBRENORD ont un taux de dépendance à plus de 90%. Les conditions de pêche à la suite de la fin de la période de

²² Lors de la mise en œuvre de l'accord, les délais de délivrance des licences de pêche pour ces trois zones ont été très importants en raison de divergences entre le Royaume-Uni et l'UE dans l'interprétation des conditions d'attributions et des antécédents : par exemple, le Royaume-Uni exigeait que le navire demandeur prouve ses antécédents par la géolocalisation, preuves difficiles à fournir pour les petits navires, souvent dépourvus de tels systèmes.

transition de l'accord de commerce et de coopération en 2026 seront donc cruciales pour l'avenir de la filière en Bretagne, d'où une forte inquiétude de l'ensemble de la profession.

1.2. Une diminution des captures qui touche les pêcheurs bretons

L'accord de commerce et de coopération définit les modalités selon lesquelles les deux parties régissent les droits de pêche dans la Mer du Nord et l'Atlantique. Chaque année, et en s'appuyant sur les recommandations scientifiques, l'UE et le Royaume-Uni définissent conjointement les totaux admissibles de capture (TAC) dans ces zones, qui correspondent aux quantités maximales de poissons d'une espèce pouvant être prélevées sur une zone donnée et pendant une période donnée. Ensuite, chaque TAC est réparti entre l'UE et le Royaume-Uni sous forme de quotas annuels selon une clé de répartition définie dans l'accord de commerce et de coopération.

L'accord prévoit que 25% (en valeur) des quotas de pêche de l'UE dans les eaux britanniques devront être progressivement transférés aux flottes du Royaume-Uni entre 2021 et 2026. Ces transferts seront progressifs et s'étaleront de 2021 à mi 2026 : 60% en 2021, puis 70% en 2022, 80% en 2023, 92% en 2024 pour achever ce processus fin 2025 (figure suivante). Cette perte correspond, en termes de valeur commerciale, à 8% de ce que la France pêche dans les eaux britanniques. La France possède jusqu'en 2026 614M€ de quotas et à terme 52M€ des quotas seront transférés au Royaume-Uni²³.

L'accord de commerce et de coopération sécurise donc 75% des quotas des pêcheurs européens jusqu'en 2026, loin des 60 à 80% de rétrocession demandés par les Britanniques à l'ouverture des négociations. De manière générale, cette baisse semble avoir eu moins d'effets que redouté pour les pêcheurs européens, car le changement de régime est progressif et s'étale sur plusieurs années (figure suivante) et l'ensemble des quotas n'était pas utilisé avant le Brexit.

²³ gov.ie - Analyse préliminaire de la réduction des parts des quotas de pêche dans le cadre de l'accord de commerce et de coopération UE/Royaume-Uni (www.gov.ie). Page 7

Figure 14. Première page du tableau des quotas de pêche dans l'accord de commerce et de coopération

#	Code	Nom commun	Zones CIEM	Parts											
				2021		2022		2023		2024		2025		À partir de 2026	
				UE	RU	UE	RU	UE	RU	UE	RU	UE	RU	UE	RU
1	ALF/3X14-	Béryx (3,4,5,6,7,8,9,10,12,14)	Eaux du Royaume-Uni, de l'Union et eaux internationales des zones 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 et 14	96,95	3,05	96,95	3,05	96,95	3,05	96,95	3,05	96,95	3,05	96,95	3,05
2	ANF/07.	Baudroie (7)	7	78,78	21,22	78,24	21,76	77,70	22,30	77,05	22,95	76,62	23,38	76,62	23,38
3	ANF/2AC4-C	Baudroie (mer du Nord)	Eaux du Royaume-Uni et de l'Union de la zone 4; Eaux du Royaume-Uni de la zone 2a	13,74	86,26	12,92	87,08	12,11	87,89	11,13	88,87	10,48	89,52	10,48	89,52
4	ANF/56-14	Baudroie (ouest de l'Écosse)	6; eaux du Royaume-Uni et eaux internationales de la zone 5b; eaux internationales des zones 12 et 14	60,99	39,01	59,62	40,38	58,25	41,75	56,60	43,40	55,50	44,50	55,50	44,50
5	ARU/1/2.	Grande argentine (1,2)	Eaux du Royaume-Uni et eaux internationales des zones 1 et 2	56,90	43,10	56,90	43,10	56,90	43,10	56,90	43,10	56,90	43,10	56,90	43,10
6	ARU/3A4-C	Grande argentine (mer du Nord)	Eaux du Royaume-Uni et de l'Union de la zone 4; eaux de l'Union de la zone 3a	98,40	1,60	98,40	1,60	98,40	1,60	98,40	1,60	98,40	1,60	98,40	1,60

Source : Annexe 35, Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, page 1884

Toutefois, la contribution des pêcheurs bretons à cette réduction de l'effort de pêche européen dans les eaux britanniques reste encore difficile à objectiver, pour plusieurs raisons.

D'abord, compte tenu de la diversité et de la polyvalence de la flotte bretonne, il est difficile de dégager une tendance globale, tant les conséquences de cette baisse des quotas varient selon les types de pêche, les zones et espèces concernées. Ensuite, comme les TAC évoluent chaque année (suivant les recommandations scientifiques), en complément de l'évolution de la répartition des quotas de pêche entre l'UE et le Royaume-Uni, il est difficile d'isoler les deux sujets et leurs conséquences.

Conséquence du Brexit, certains bateaux bretons ont également perdu des quotas dans les eaux de la Norvège (maquereaux), lors des négociations avec ce pays tiers de l'UE, qui ont été impactées par la sortie du Royaume-Uni des eaux de l'Union.

Du côté britannique, le gouvernement a évalué, pour l'année 2023, à environ 10 M€ (118 M€) les nouvelles possibilités de pêche pour la flotte britannique, dues aux quotas récupérés après la sortie de l'UE²⁴.

Après la fin de la période d'adaptation de l'accord de commerce et de coopération, il existe un risque que la négociation des quotas soit rouverte. Il est alors difficile de savoir si les quotas pour les pêcheurs européens, et en particulier bretons, baisseront encore après 2026.

Le Brexit a ainsi entraîné l'impossibilité de pêcher dans les eaux britanniques pour une centaine de bateaux bretons, et ceux qui ont conservé ce droit ont dû réduire leur effort de pêche avec la baisse progressive des quotas de 25% à l'échéance 2026. Les répercussions exactes en termes de volumes pêchés ou de perte de chiffre d'affaires de ces restrictions n'ont pas pu être quantifiées.

²⁴ Outre-Manche, le Brexit rebat les cartes de la gestion de la pêche, Le Marin, 26 juillet 2023

1.3. La réponse politique de l'UE face aux conséquences de l'accord de commerce et de coopération sur la pêche

Afin de compenser les effets négatifs du Brexit sur les économies des Etats membres, le Conseil de l'UE et le Parlement européen ont approuvé, en juin 2021, la Réserve d'ajustement au Brexit (RAB), une enveloppe de 5,4 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE. La France s'est vu attribuer une enveloppe de 736 M€. Le secteur de la pêche étant très touché, différentes mesures de la RAB le concernent. Deux mesures d'indemnités compensatoires de pertes de chiffre d'affaires pour les entreprises de pêche et de mareyage et un programme d'arrêt temporaire visant à indemniser les armateurs des navires impactés par une baisse d'activité liée à l'application de l'accord de commerce et de coopération ont d'abord été mis en place. Ensuite, la mesure la plus marquante reste sans aucun doute le plan d'accompagnement individuel (PAI), qui vise à pallier les conséquences de la perte de droits de pêche à la suite du Brexit.

Le principe du PAI s'inscrit dans la politique commune des pêches, et vise à adapter la capacité de pêche à la ressource disponible, qui diminue de fait avec la baisse des quotas et du nombre de licences dans les eaux britanniques. Il s'agit d'un plan d'arrêt volontaire de l'activité pour les propriétaires dont l'activité a été fragilisée par le Brexit, et souhaitant ainsi l'arrêt définitif de leur navire en contrepartie d'une indemnité financière. Le plan impose la destruction du navire et le propriétaire s'engage, pendant cinq ans, à ne pas réarmer de nouveau navire de pêche professionnelle et à ne pas augmenter son plafond capacitaire restant.

Le budget du PAI mobilisé par la France est de 58 M€, avec une compensation pouvant atteindre 500 000 € à 800 000 € par dossier. Pour être éligible, le propriétaire devait démontrer un lien de causalité entre le Brexit et la fragilisation du navire, en répondant à au moins 1 des 3 critères suivants : dépendance des eaux britanniques à 20%, perte d'accès aux eaux britanniques, dépendance des stocks impactés par le Brexit à 20%.

La mise en œuvre de ce plan illustre les conséquences directes du Brexit sur la Bretagne : sur 86 bateaux retenus comme pouvant bénéficier du PAI en France, 40 sont en Bretagne, région la plus touchée. Ils représentent environ 3% de la flotte bretonne (composée de 1 238 bateaux au total). Dans le détail, Saint-Malo est concerné par 5 sorties de navires de la flotte, Saint-Brieuc 3 sorties, Paimpol 1 sortie, Morlaix 5 sorties, Le Guilvinec 20 sorties, Concarneau 4 sorties, Lorient 2 sorties²⁵.

70% des quotas de pêche attribués aux bateaux mis à l'arrêt seront redistribués à leur organisation de producteurs, et les 30% restant seront répartis au niveau national pour être transférés aux régions les plus touchées par le Brexit. Ils devraient donc revenir majoritairement à des pêcheurs bretons. Cependant, la flotte bretonne ainsi réduite ne pourra pas absorber l'ensemble de ces quotas. Leur pleine utilisation et donc le retour à des volumes de pêche similaires à l'avant PAI ne pourra intervenir sur le court ou moyen terme, car cela nécessiterait l'entrée dans la flotte bretonne de nouveaux bateaux, ce qui prend plusieurs

²⁵ *Brexit : « le marin » dévoile la liste des navires sortis de flotte en Bretagne*, Le Marin, 28 septembre 2023

années. La filière demande que les 30% de quotas répartis au niveau national permettent de nouvelles installations (jeunes pêcheurs, navires décarbonés...).

Ce dispositif a reçu un accueil mitigé dans les ports et leurs territoires. Ce plan a en effet été vivement critiqué par certains acteurs (pêcheurs, élus du littoral...) car il conduit à la destruction de navires - dont certains étaient encore fonctionnels malgré leur ancienneté – mais pas à la recherche de nouvelles opportunités pour les pêcheries ou à des incitations à la décarbonation de la flotte. Pour autant, ce PAI a aussi représenté un effet d’opportunité pour certains, en leur offrant une porte de sortie dans un contexte de crises qui s’accumulent (hausse du coût du carburant, difficultés pour recruter des marins ou transmettre son entreprise...).

Cette réduction du nombre de bateaux impacte en cascade l’ensemble de la filière des produits de la mer car elle influe mathématiquement sur la quantité de poissons débarqués dans les criées. En effet, ces bateaux étaient le point de départ d’une chaîne de valeur et d’un important tissu économique pour la région, sur lesquels les conséquences du Brexit sont encore difficiles à appréhender.

Des études d’impact ont été menées au niveau régional et du département du Finistère par les services de l’Etat. Les résultats n’ayant pas été rendus publics, nous ne possédons pas de chiffres consolidés sur l’impact du PAI au niveau régional (baisse du tonnage et impact sur l’emploi). Pêcheurs de Bretagne, principale organisation de producteurs bretonne qui compte parmi ses adhérents 36 bateaux inscrits au PAI, estime que cela représente environ 10% de leur production (10 000 tonnes et 34 M€ de chiffres d’affaires par an). Autre organisation de producteurs bretonne, COBRENORD compte 6 navires retenus au PAI pour un impact qui s’élève à 1 600 tonnes et 5,9 millions d’euros. Les impacts sur l’emploi sont compliqués à appréhender sans les résultats de l’étude d’impact, mais la filière de recrutement des marins étant très tendue, nombre d’entre eux ont pu trouver un emploi sur un autre bateau de pêche ou embarquer sur des navires de la Marine marchande.

Le CESER a mené un travail de collecte des premières estimations de l’impact du PAI sur les principaux ports de pêche bretons. Ces estimations ont été conduites principalement sur la base des bateaux éligibles au PAI ; les bateaux réellement sortis de flotte sont finalement en nombre un peu plus limité, sans nouvelles estimations communiquées. Il est donc difficile d’avoir une vision claire basée sur des estimations précises.

- **Les ports du Finistère** sont les plus concernés, avec 29 bateaux retenus au PAI. Il s’agit principalement de bateaux hauturiers souvent assez anciens (environ 30 à 40 ans). Les criées de Cornouaille, sur la base des bateaux éligibles, estimaient les pertes à hauteur de 5 000 tonnes de produits débarqués par an, sur environ 32 000 tonnes. Financièrement, cela représente 20 M€ en moins à l’année sur un chiffre d’affaires de 125 M€²⁶. La communauté de commune du Pays bigouden sud, qui concentre la majorité des bateaux mis à l’arrêt, estimait que la baisse allait représenter 30% du tonnage et 25% de la valeur²⁷. Avec une baisse de tonnage estimée à 3%, le port de

²⁶ *Bateaux à la casse : quel impact pour les mareyeurs ?*, Ouest-France, 3 mars 2023

²⁷ *Sortie de flotte : 45 bateaux bretons iront à la casse*, Ouest-France, 18 février 2023

Roscoff est moins impacté, ayant pu compenser avec l'entrée de quelques bateaux dans sa flotte.

- **Pour le port de Lorient**, la baisse était estimée à 3 500 tonnes de produits débarqués, soit 20% du total débarqué en 2022²⁸.
- **Pour le port de Saint-Malo**, moins concerné, la diminution était estimée à environ 10 à 15 tonnes de produits débarqués par semaine²⁹.

De plus, les criées bretonnes sont également impactées par le PAI irlandais, au terme duquel 57 bateaux sont sortis de la flotte. En effet, les exportations irlandaises de poisson vers les criées bretonnes étaient importantes.

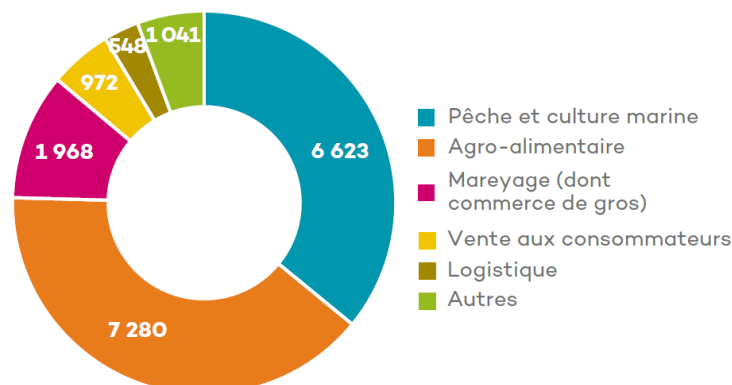
2. Les effets à moyen terme du Brexit sur la compétitivité de la pêche bretonne

Aux conséquences directes du Brexit sur les zones et le volume de pêche dans les eaux britanniques, s'ajoute un risque de perte de compétitivité de la pêche bretonne, et de conséquences en cascade sur l'ensemble de la filière aval des produits de la mer.

2.1. Des conséquences en cascade sur toute la filière des produits de la mer à mieux appréhender

La baisse du volume pêché et débarqué en Bretagne résultant des nouvelles contraintes liées aux licences, de la réduction des quotas et de la mise à l'arrêt de bateaux avec le PAI, a des conséquences sur l'ensemble de l'aval de la filière de la pêche. Chaque emploi en mer génère plusieurs emplois à terre. La diminution des apports affectera ainsi sévèrement l'ensemble de la filière, de la construction navale au mareyage et à la commercialisation, et donc l'économie et l'emploi dans les ports.

Figure 15. Répartition des emplois en Bretagne dans la filière des produits de la mer alimentaires en 2019



Source : Observatoire de l'économie maritime en Bretagne, 2021

²⁸ Pêche. Quatre navires de l'armement Scapêche de Lorient partent à la casse, Ouest-France, 7 avril 2023

²⁹ 5 bateaux en moins à Saint-Malo, c'est 10 emplois supprimés à Roscoff, Ouest-France, 7 mars 2023

L'ensemble de la filière des produits de la mer alimentaires représentait 18 430 emplois en Bretagne en 2019. L'inquiétude sur les répercussions du Brexit sur l'emploi en Bretagne, tout au long de la filière, est donc forte et a été renforcée par les nombreuses sorties de flottes du PAI.

La baisse du tonnage inquiète en particulier les criées de Cornouaille, notamment celles du Pays Bigouden, dont la pérennité à moyen terme est questionnée³⁰ : la pêche y représente aujourd'hui 2 400 emplois directs et indirects, soit 20% de l'emploi local³¹. Si les effets directs du Brexit sur l'emploi dans les criées n'ont pas pu être quantifiés, la baisse du tonnage induite par le PAI détaillée en partie 2 conduit à une perte d'activité pour les mareyeurs.

Si le PAI est venu compenser financièrement les pêcheurs impactés par le Brexit, il ne propose pas de solution pour les autres maillons de la chaîne, ni pour la filière des produits de la mer en général. Auditionné par le CESER en juin 2023, le député européen Pierre KARLESKIND appelle à un plan d'aide pour compenser les effets du Brexit sur l'aval de la filière pêche.

➤ **Le CESER appelle ainsi à la prise en compte des conséquences du Brexit et du PAI sur l'ensemble de la filière, et au soutien des criées et de l'aval de la filière des produits de la mer**, afin de préserver les compétences sur les territoires, d'accompagner leur transition vers des modèles plus résilients et de soutenir la souveraineté alimentaire de la région.

L'ensemble de la Réserve d'ajustement au Brexit n'ayant pas été utilisé, notamment en France (70% des crédits alloués à la France n'ont pas été consommés), une partie de cette enveloppe a été transférée au fonds *RepowerEU*³² à la demande de l'Etat français. La Cour des comptes, dans son rapport de 2023 sur la mise en œuvre du Brexit en France, dénonce une « sous-utilisation massive » de la réserve, faute d'une mobilisation suffisante et d'une organisation administrative adéquate pour assurer sa bonne gestion dans le cadre des règles européennes.

De son côté la commission pêche du Parlement européen regrette que la réserve n'ait pas été utilisée pour aider le secteur du mareyage et de la transformation, durement impactés par cette crise³³.

➤ **Ainsi, le CESER regrette que la RAB n'ait pas été utilisée entièrement pour compenser les conséquences du Brexit**, notamment pour indemniser la filière aval de la pêche et les criées. Il appelle à mettre à disposition de nouveaux financements dédiés à l'aval de la filière afin d'assurer la pérennité des criées bretonnes par le soutien à leur transition énergétique, ces secteurs n'ayant pu bénéficier ni de la RAB ni de *RepowerEU*. Il appelle le Conseil régional à se mobiliser pour soutenir la mise à disposition de financements et aider les acteurs à se saisir des opportunités.

³⁰ *La dernière marée pour ces patrons pêcheurs ?* Ouest-France, 28 janvier 2023

³¹ *Le patron de la CCI demande un grand plan de relance pour la pêche*, Le Télégramme, 25 février 2023

³² Plan pour mettre fin à la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles russes et lutter contre la crise climatique.

³³ Avis de la commission de la pêche à l'intention de la commission des affaires étrangères et de la commission du commerce international sur le rapport d'exécution sur l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (2022/2188(INI)), 29 juin 2023.

↳ Afin de pouvoir dimensionner les aides au secteur, il est impératif de disposer d'indicateurs sur la baisse du tonnage engendrée par le Brexit et le PAI et son impact sur les criées. A ce titre, **le CESER estime important la transparence sur les résultats des études d'impact** qui ont été menées par les services de l'Etat en région et dans le Finistère.

2.2. La compétitivité de la pêche bretonne face aux nouvelles contraintes réglementaires pour l'import-export

L'étude du CESER de 2016 craignait une perte de compétitivité pour la pêche bretonne, liée à la mise en place potentielle de nouvelles contraintes réglementaires pour l'activité de pêche et le commerce de poissons avec un Etat devenu tiers.

L'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni définit en effet de nouvelles règles concernant les exportations de produits de la mer au Royaume-Uni, en particulier l'obligation de remplir un certificat de capture.

Globalement, ces nouvelles règles ont entraîné beaucoup de lourdeurs administratives des deux côtés de la Manche. Si certains acteurs britanniques regrettent que les délais pour exporter leur poisson soient aujourd'hui plus longs, nuisant par-là à sa qualité, l'importation de produits de la mer britanniques par la France a continué d'augmenter depuis 2018.

Le secteur des produits de la pêche et aquaculture représente le plus grand déficit commercial de la Bretagne (comme de l'UE) avec le Royaume-Uni, alors que la région est globalement en excédent commercial avec son voisin britannique. Les produits de la pêche et de l'aquaculture sont le premier type de produit exporté par le Royaume-Uni vers la Bretagne (107 265 669 € en 2022), alors qu'ils représentent le 46ème type de produit exporté par la Bretagne outre-manche (1 180 022 € en 2022), soit un déficit commercial de 106 085 647 € pour la Bretagne.

Depuis 2019, les exportations de la Bretagne vers le Royaume-Uni sont ainsi en forte baisse (-78%), tandis que ses importations, déjà hautes, progressent (+9%).

Figure 16. Exportations et importations de la Bretagne vers ou en provenance du Royaume-Uni

Exportations de la Bretagne vers le Royaume-Uni					
Produits Libellés A129	Année 2022	Année 2021	Année 2020	Année 2019	Année 2018
A03Z - Produits de la pêche et de l'aquaculture	1 180 022	2 407 270	3 421 306	5 469 050	4 988 515

Importations de la Bretagne en provenance du Royaume-Uni					
Produits Libellés A129	Année 2022	Année 2021	Année 2020	Année 2019	Année 2018
A03Z - Produits de la pêche et de l'aquaculture	107 265 669	113 877 196	99 782 897	97 989 181	96 943 153

Source : BCI

Les tendances lourdes, déjà observées avant le Brexit, se prolongent, avec un ratio import/export sur les produits de la mer qui reste défavorable à la France.

2.3. La compétitivité de la pêche bretonne face à une stratégie britannique incertaine

Le CESER craignait, dans son étude de 2016, une perte de compétitivité pour la pêche bretonne liée à l'établissement de nouvelles réglementations britanniques qui pourraient s'appliquer à la fois aux pêcheurs britanniques et européens travaillant dans les eaux britanniques ou, au contraire, favoriser les pêcheurs britanniques et ainsi créer une concurrence accrue.

A ce jour, les signaux du Royaume-Uni dans ce domaine restent contradictoires, et donc source d'incertitudes pour la compétitivité de la pêche bretonne.

2.3.1 Vers un renforcement de la politique de protection des aires marines protégées britanniques ?

L'étude du CESER de 2016 identifiait la possibilité que le Royaume-Uni poursuive activement sa politique d'aires marines protégées (AMP)³⁴, avec le risque que les pêcheurs, britanniques comme européens, puissent être évincés ou voient leurs activités limitées dans certaines zones jusqu'ici densément occupées, notamment par la flotte bretonne.

En effet, la législation britannique interdit déjà le chalutage dans certaines zones et un projet de règlement vise à étendre cette interdiction à 13 AMP supplémentaires. De plus, en 2023, le Royaume-Uni a créé trois aires marines hautement protégées, dont l'une, située en Manche-est, au sud de l'île de Wight, est fréquentée par une centaine de navires français.

Pour l'OP Pêcheurs de Bretagne, ce sont principalement les chalutiers hauturiers ayant survécu au PAI qui seraient potentiellement concernés. Pour autant, il est difficile pour le moment d'évaluer dans quelle mesure cela pourrait venir entraver la compétitivité de la pêche bretonne, car les mesures de gestion qui seront mises en œuvre ne sont pas toutes connues.

2.3.2 Vers un soutien renforcé de la filière pêche britannique ?

Le CESER pointait aussi en 2016 le risque de la mise en place d'aides d'Etat par le Royaume-Uni pour soutenir et moderniser sa flotte de pêche, ce qui serait synonyme de concurrence accrue pour les pêcheurs européens.

Fin 2021, le Ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales a annoncé le « *UK Seafood Fund* » (fonds britannique pour les produits de la mer), un plan visant à soutenir l'avenir à long terme et la durabilité du secteur britannique de la pêche et

³⁴ Les aires marines protégées (AMP) sont des espaces délimités visant à protéger tout l'écosystème marin et les espèces présents dans cette zone.

des produits de la mer, et destiné à compenser le fait que les professionnels ne puissent plus bénéficier des fonds européens de soutien à la pêche.

Pour le CESER, l'adoption de ce fonds constitue un signal de l'intérêt nouveau porté par le Royaume-Uni à sa flotte de pêche, dans laquelle il n'avait pas investi depuis plusieurs décennies. Pour autant, son impact reste pour l'instant limité :

- d'une part, la modernisation de la flotte n'est qu'un objectif parmi d'autres car ce fonds contient plusieurs volets (Figure suivante) : d'un montant de 65 M£, celui dédié aux infrastructures comporte lui-même quatre objectifs (amélioration de la capacité des ports, des installations de transformation et d'aquaculture ; bien-être social et économique des collectivités côtières ; modernisation de la flotte ; pêche de loisir). Les subventions dédiées à la modernisation de la flotte bénéficieront d'un budget de 2 M£ et financeront des moteurs plus écologiques, mais seuls les bateaux de pêche de moins de 12 mètres et utilisant des engins dormants y seront éligibles. Ce fonds ne comprend pas de mesure de soutien à l'achat de navires de pêche. Finalement, le ministère britannique indique que 10 M£ reviendront directement au secteur de la pêche.
- d'autre part, l'enveloppe totale de 100 M£ (environ 118 M€) sur quatre ans³⁵ est loin de compenser la perte des financements FEAMP pour les pêcheurs britanniques, qui s'élevaient à 243 M€ sur la période 2014-2020 (soit 34,5 M€ par an contre 29,5 M€ aujourd'hui avec le *UK Seafood Fund*), tout en finançant un périmètre d'actions plus large. En comparaison, la France bénéficie de 567 M€ de FEAMPA pour la période 2021-2027, soit 81 M€ par an.

Pour l'instant, ce soutien du Royaume-Uni à ses pêcheurs ne semble pas suffisant pour leur octroyer un avantage compétitif par rapport aux pêcheurs européens, et ce d'autant plus que la flotte britannique accuse un certain retard d'investissement. La différence pourra venir des conditions d'octroi des subventions pour la remotorisation des bateaux, les conditions européennes étant assez limitatives de ce point de vue. De plus, le taux de financement est aussi beaucoup plus élevé avec le fonds britannique, qui peut financer jusqu'à 90% des coûts pour une remotorisation électrique ou hydride, contre 40% pour le FEAMPA. Par ailleurs, le gouvernement britannique a aussi annoncé que ces 2 M£ dédiés à la modernisation de la flotte étaient seulement une première étape d'essai avant de définir de prochaines opportunités de financement dans ce secteur.

³⁵ 2021 – 2025

Figure 17. Programmation UK Seafood Fund 2021 – 2025 pour l'ensemble du Royaume-Uni

Domaines	Montant	Utilisation
Science et innovation	24 M€	<ul style="list-style-type: none"> Programme de partenariats scientifiques de l'industrie de la pêche (FISP) Fonds d'innovation pour les produits de la mer
Infrastructure	65 M€	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la capacité des ports, des installations de transformation et d'aquaculture Le bien-être social et économique des collectivités côtières Modernisation de la flotte Pêche récréative en mer
Compétences et formation	10 M€	<ul style="list-style-type: none"> Investir dans de nouvelles formations pour combler les lacunes en matière de compétences et soutenir l'innovation Améliorer les cours existants afin d'accroître la participation, l'achèvement et le maintien en poste de la main-d'œuvre
Soutien aux exportations des produits de la mer	1 M€	<ul style="list-style-type: none"> Identifier de nouveaux acheteurs étrangers et les mettre en contact avec des entreprises de produits de la mer britanniques Promouvoir les produits de la mer britanniques lors d'événements internationaux Accroître l'expertise sur les produits de la mer du Royaume-Uni dans nos ambassades et consulats à l'étranger

Source : Ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales³⁶

Figure 18. Programmation FEAMPA 2021-2027 pour la région Bretagne

Priorité	Objectif spécifique	FEAMPA	Contreparties publiques	TOTAL
Pêche durable		16,9	7,2	24,1
1 - Pêche durable	1.1.1 - Durabilité environnementale et sociale des entreprises de la pêche	11,0	4,7	15,7
	1.1.2 - Attractivité des métiers de la pêche et renouvellement des générations	4,2	1,8	6,0
	1.2 - Efficacité énergétique	0,5	0,2	0,7
	1.6 - Déchets et innovation	1,2	0,5	1,7
Aquaculture durable		30,0	12,9	42,9
2 - Aquaculture durable, transformation et la commercialisation	2.1 - Aquaculture durable	15,1	6,5	21,6
	2.2 - Transformation et commercialisation	14,9	6,4	21,3
Economie bleue et cohésion territoriale - DLAL		8,0	8,0	16,0
3 - Economie bleue durable	3.1 - DLAL	8,0	8,0	16,0
Assistance technique		3,3		3,3
4 - Assistance technique	4 - Assistance technique	3,3	0,0	3,3
Total		58,2	28,1	86,3

Source : Service FEAMPA du Conseil régional

³⁶ UK Seafood Fund - GOV.UK (www.gov.uk)

3. L'évolution des politiques maritimes européennes et régionales dans un contexte d'incertitudes

3.1. L'incertitude pesant à long terme

Il existe plusieurs incertitudes concernant les modalités de mise en œuvre du Brexit dans le secteur de la pêche, à différentes échéances.

Tout d'abord, **dès juin 2026, la période d'adaptation de la partie « pêche » de l'accord prendra fin**. Les conditions et le niveau d'accès de chaque flotte aux eaux de l'autre partie seront ainsi rediscutés annuellement. L'ampleur des conséquences de cette négociation annuelle est difficilement appréhendable et dépendra de la volonté de chacune des parties de conserver la stabilité acquise entre 2021 et 2026.

Concernant les quotas, si pour après 2026 ils sont stabilisés dans l'accord à 75% de leur niveau d'avant Brexit pour les pêcheurs européens, de nombreux acteurs craignent que le Royaume-Uni puisse profiter de la fin de cette période d'adaptation pour imposer une renégociation annuelle des quotas à la baisse. Quelle que soit l'ampleur de la renégociation, la base annuelle des négociations inscrite dans l'accord pour l'après 2026 représente une véritable insécurité (juridique, réglementaire, économique...) pour les pêcheurs, empêchant une projection de leur activité sur le moyen et long terme.

L'ensemble des acteurs interrogés par le CESER interprète différemment la clause de révision de l'accord en 2026 : si pour certains ce sont les licences attribuées aux bateaux européens qui sont à risque, pour d'autres ce sont les quotas. En effet, l'accord est rédigé de façon imprécise sur ce sujet, et aucune renégociation n'a encore eu lieu depuis sa mise en œuvre, les modifications qui risquent d'intervenir ne sont donc pas clairement identifiées. Il est certain cependant que ces renégociations impacteront l'ensemble de la filière.

L'UE disposera de deux leviers pour peser sur les négociations. D'une part, l'accord de commerce et de coopération prévoit que le chapitre « énergie » soit également renégocié en 2026, et le couplage de ces deux négociations devrait permettre à l'UE de conserver un levier de négociation en cas de difficultés en matière de pêche, étant en position de force sur le sujet de l'énergie. D'autre part, si le Royaume-Uni décidait de limiter l'accès des navires de pêche de l'UE aux eaux britanniques à la fin de la période d'adaptation, celle-ci serait en mesure de prendre des mesures pour protéger ses intérêts, tel que définies dans l'accord : rétablissement de droits de douane ou de quotas pour les importations de poisson en provenance du Royaume-Uni et suspension d'autres parties de l'accord, au cas où les pêcheurs de l'Union risqueraient de subir de graves difficultés économiques ou sociales.

L'accord de commerce et de coopération prévoit ensuite **une clause de réexamen de la partie pêche en 2030**, y compris en ce qui concerne les modalités d'accès aux eaux, qui pourraient être davantage codifiées ou renforcées, ouvrant donc encore une fois la possibilité au Royaume-Uni de chercher à modifier les conditions d'accès aux eaux ou les quotas. Ce

réexamen pourrait par ailleurs concerner un ensemble très vaste de sujets, et donc ouvrir le risque que le sujet de la pêche ne se retrouve au second plan de cette nouvelle négociation.

Il est aujourd'hui difficile de prévoir l'état d'esprit des Britanniques en 2026, et a fortiori en 2030, puisque la vision du Brexit dans l'opinion publique a considérablement évolué depuis 2016. Le résultat des élections générales britanniques de 2025 devrait donner une idée de l'évolution de la situation politique et de la position de l'opinion sur cette question.

En conclusion, l'incertitude actuelle risque de perdurer et de peser de manière importante sur la filière dans les prochaines années. Elle n'est pas sécurisante pour les pêcheurs dépendant des zones de pêche britanniques, et ne contribue pas à favoriser les investissements dans cette filière, pourtant nécessaires dans un contexte de transitions. De plus, la forte incertitude sur les modalités de révision de l'accord en 2026 constatée par le CESER rend difficile la préparation à cette échéance.

Cette incertitude s'ajoute à celles développées en partie 3.2 concernant la stratégie législative et financière incertaine du Royaume-Uni, désormais libre de légiférer et ainsi de prendre de nouvelles restrictions concernant l'accès à ses eaux ou, au contraire, de soutenir sa flotte de pêche. Le poids de l'incertitude restera très fort pour les acteurs de ce secteur dans les prochaines années. Il sera d'autant plus fort que le secteur de la pêche fait face à des crises successives, qui se cumulent à celles du Brexit : crise de l'énergie, changement climatique, érosion de la biodiversité et pollution des océans, hausse des prix, évolution de la structure de consommation de produits aquatiques par les ménages français... Il est désormais primordial pour eux d'intégrer cette incertitude comme une nouvelle forme de stabilité, pour être en mesure de s'y préparer et d'y faire face.

▾ **Le CESER, comme de nombreux autres acteurs, émet une forte alerte sur les négociations de 2026 et 2030.** Il appelle l'ensemble des acteurs à se mobiliser bien en amont de ces échéances pour contribuer au soutien de la filière pêche auprès de la Commission européenne qui aura en charge de négocier avec le Royaume-Uni. Un suivi attentif de ces négociations doit ensuite être mené pour pouvoir anticiper autant que possible l'accompagnement de la filière bretonne si elle devait de nouveau faire face à une réduction des accès et droits de pêche dans les eaux britanniques.

3.2. La place de la pêche dans les politiques européennes

En 2016, l'annonce de la sortie du plus grand pays maritime de l'Union européenne avait conduit le CESER à s'interroger sur la place des questions maritimes et de la pêche dans les politiques européennes.

Une des inquiétudes était que le départ du Royaume-Uni se répercute négativement sur le volet financier de la Politique commune des pêches, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Avant le Brexit, la participation financière du Royaume-Uni était estimée à 12% du budget.

Finalement, la France bénéficie d'une enveloppe de 567 M€ pour la programmation 2021-2027, contre 588 M€ sur la période 2014-2020. L'enveloppe FEAMPA de la région Bretagne

s'élève quant à elle à 58,3 M€ pour la période 2021-2027, en hausse de 4% par rapport à la programmation précédente (56 M€). Le Brexit n'a donc pas eu d'impact négatif sur l'enveloppe FEAMPA affectée à la Bretagne pour la programmation 2021-2027. Il est encore trop tôt pour savoir quel sera le volume de l'enveloppe financière pour la programmation post-2027.

Au-delà de sa relation avec le Royaume-Uni, l'UE se retrouve affaiblie du point de vue des accords de pêche conclus avec les autres pays tiers (Norvège, Islande, Îles Féroé). Certains pays étaient en effet particulièrement intéressés par l'accès aux eaux britanniques que leur offrait un accord avec l'Union européenne. Avec le Brexit, l'intérêt est moindre pour eux, car l'UE a perdu une large zone maritime, des ressources et des quotas. La baisse de 25% de quotas fait perdre à l'UE un moyen d'échanges et un levier de négociation avec des pays tiers comme la Norvège. Celle-ci se tourne désormais davantage vers le Royaume-Uni : début juin 2023, les deux pays ont conclu un accord de pêche bilatéral sur les quotas de maquereaux, se traduisant par le transfert de 24 635 tonnes de poisson de la Norvège vers le Royaume-Uni en échange d'un accès norvégien à la zone de pêche britannique³⁷. Pour le moment, il s'agit seulement d'un signal faible car l'UE, la Norvège et le Royaume-Uni continuent de conclure des accords clés en matière de pêche en mer du Nord : l'accord trilatéral sur les stocks de pêche gérés conjointement en Mer du nord pour 2021 concerne par exemple une quantité beaucoup plus importante de poissons (plus de 636 000 tonnes).

3.3. Une occasion pour la Bretagne de développer ses coopérations interrégionales

Il est primordial que l'Union européenne se saisisse de l'opportunité que représente le Brexit pour redynamiser sa politique maritime, notamment pour la pêche. La France a un rôle à jouer dans le portage politique car c'est le plus grand pays maritime de l'UE. Dans ce contexte, la Bretagne, première région de pêche française, doit aussi continuer de porter ses ambitions au niveau européen.

La sortie du Royaume-Uni de l'UE a bouleversé les relations de la Bretagne avec les îles anglo-normandes, notamment sur les questions de délivrance des licences de pêche à la suite de la fin non anticipée des anciens traités de pêche. De plus, le Brexit impliquant que les relations avec le Royaume-Uni passent désormais uniquement par la Commission européenne, la gestion des stocks de poisson impliquant directement et localement les professionnels du secteur a été supprimée à la suite de la signature de l'accord de commerce. Ces relations ont finalement pu reprendre, l'UE ayant reconnu l'intérêt de ces échanges directs, via la création d'une instance de concertation locale entre les professionnels de la Manche. Encore une fois, le Brexit a eu pour conséquence à court terme de défaire des liens historiques et humains, mais l'expérience de sa mise en œuvre a permis de rétablir une situation d'échange.

Le Brexit a été le déclencheur de nouvelles relations entre collectivités territoriales, en particulier pour développer des coopérations sur les sujets liés à la pêche. La première convention de partenariat signée entre le Conseil régional de Bretagne et les gouvernements

³⁷ Le Royaume-Uni s'accorde avec la Norvège sur les quotas de maquereau, Le Marin, 14/06/2023

des îles anglo-normandes comprend un axe de coopération sur la maritimité. La Déclaration de Rennes signée par le Conseil régional de Bretagne avec ses partenaires du Forum celtique inclut une coopération sur le domaine de la pêche. Enfin, le projet de macro-région atlantique, outil de coopération interrégionale, pourrait permettre de créer un cadre de dialogue entre les régions européennes de la façade atlantique et les territoires britanniques qui le souhaitent et ainsi permettre aux régions européennes et britanniques de porter des messages communs auprès des institutions européennes et britanniques, et pour renforcer leurs voix dans les négociations à venir.

En conclusion, les conséquences du Brexit sur la pêche sont importantes en Bretagne : diminution des quotas de pêche, perte de droits de pêche dans les eaux anglaises (licences) et sorties de flotte suite au Plan d'accompagnement individuel Brexit. Ces événements ont provoqué une diminution des tonnages pêchés et débarqués. Ces conséquences interviennent dans un contexte de forte incertitude sur la possibilité à l'avenir de pêcher dans les eaux britanniques, incertitude peu propice à l'investissement pourtant nécessaire face aux autres crises qui touchent le secteur actuellement. En cascade, la diminution du tonnage débarqué a un impact fort sur les criées bretonnes et l'ensemble de la filière bretonne des produits de la mer, en premier lieu le mareyage.

Ce travail du CESER met cependant en avant de nombreuses données manquantes pour pouvoir analyser plus finement les conséquences du Brexit sur la pêche et filière halieutique en Bretagne, et de les distinguer des conséquences des autres crises que traverse actuellement la filière. De plus, de nombreuses évolutions sont en cours ou à venir concernant l'application de l'accord de commerce et de coopération dans ce domaine, qui pourront entraîner de nouvelles conséquences.

L'ensemble de ces incertitudes démontrent que la mise en œuvre du Brexit n'est pas terminée dans le domaine de la pêche. Une forte vigilance de la part du Conseil régional, des institutions nationales et européennes est nécessaire, et le Brexit doit rester un sujet de préoccupation en tant que tel. Cette vigilance doit concerner en premier lieu les négociations qui auront lieu en 2026 et en 2030 sur le volet pêche de l'accord de commerce et de coopération.

Préconisations du CESER en lien avec la pêche et la filière des produits de la mer :

↳ Suivre avec attention les évolutions réglementaires à venir et les échéances de renégociation de l'accord de commerce et de coopération de 2026 et 2030

- Les renégociations de l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni de 2026 et 2030 seront cruciales pour plusieurs secteurs importants de l'économie bretonne, en particulier la pêche. Les conséquences en cascade de ces négociations doivent également être étudiées avec attention, notamment pour la filière des produits de la mer. Ces échéances doivent être préparées en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, afin de pouvoir alerter et défendre leurs intérêts auprès de la Commission européenne. L'échéance de 2026 approche à grands pas, il devient ainsi urgent de mieux maîtriser les enjeux à risques dans cette négociation.

↳ **Poursuivre l'évaluation des conséquences du Brexit par la mise en œuvre d'indicateurs** dans les domaines qui n'en possèdent pas pour le moment, afin de pouvoir identifier avec précision les besoins et dimensionner efficacement les aides :

- La pêche : impact sur l'évolution du tonnage pêché et débarqué, le nombre de licences et de bateaux et l'emploi des marins,
- La filière des produits de la mer : impact sur l'activité des criées, les entreprises de mareyage et de transformation, et sur l'emploi, de l'évolution du tonnage débarqué.

Le transport maritime transmanche

La Brittany Ferries, principale compagnie de transport maritime en Bretagne, basée à Roscoff, sous pavillon français, était au cœur des préoccupations à l'annonce du Brexit. Il s'agit de la seule compagnie maritime qui relie la Bretagne au Royaume-Uni.

Le rétablissement des frontières avec le Royaume-Uni en 2021 s'est mêlé aux impacts de la crise du Covid, ne permettant pas de distinguer clairement les effets des deux événements sur l'entreprise et son activité. Dans le même temps, la concurrence avec les autres compagnies de transport transmanche s'est également accrue.

La Brittany Ferries tire 80% de son chiffre d'affaires de l'activité « passagers » et 20% de son activité « fret ». Cet équilibre n'a pas été modifié par le Brexit.

Figure 19. Les lignes maritimes opérées par la Brittany Ferries en 2023



Source : Brittany Ferries

1. Les impacts du Brexit sur le transport de passagers

La sortie définitive du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 décembre 2020 a mis fin à la liberté de circulation des personnes, des biens et des services. Les Français entrant sur le territoire britannique doivent être munis d'un passeport, et inversement. Une carte d'identité n'est plus suffisante.

Pour les lignes opérées par la Brittany Ferries depuis la Bretagne, le nombre de passagers est en nette baisse entre 2019 et 2023. Les réservations d'avril à octobre 2023 sont à la hausse par rapport à 2022 (+ 7% au regard de la même période en 2022) mais en baisse de 14% par rapport à 2019³⁸.

Il est difficile d'établir s'il s'agit de conséquences du Brexit ou du Covid selon la Brittany Ferries. A ces deux crises, il faut également ajouter la diminution de la fréquentation touristique britannique observée en France depuis 20 ans.

Plusieurs facteurs sont cependant directement des conséquences du Brexit :

- les passeports rendus obligatoires pour les passagers français se rendant au Royaume-Uni,
- la baisse du nombre de résidences secondaires en Bretagne suite au Brexit.

D'autres craintes exprimées à l'annonce du Brexit ne semblent finalement pas être avérées :

- la crainte d'une évolution défavorable de la parité monétaire, en cas de forte baisse de la livre sterling par rapport à l'euro. Depuis 2020, la livre sterling n'a pas décroché, et les oscillations mesurées de la parité monétaire n'ont pas un fort impact sur l'entreprise et son activité. De plus, en cas de marasme économique, comme actuellement avec la baisse du pouvoir d'achat, les Britanniques se replient vers l'Europe plutôt que vers l'extérieur de l'UE. Ils voyagent moins loin puisqu'ils ont moins de moyens, ce qui est plutôt favorable à l'activité de l'entreprise. D'après la Brittany Ferries, les chiffres actuels démontrent ce repli.
- la crainte de nouvelles contraintes règlementaires s'appliquant à l'entreprise, les ports bretons étant devenus une frontière extérieure de l'UE : l'entreprise ne se voit pas appliquer de contraintes règlementaires supplémentaires mais le temps de contrôle des passeports est désormais plus long, ce qui peut entraîner des retards importants pour les passagers et pénaliser l'image de ce mode de transport. D'autant plus que la Brittany Ferries embarque dans de petits ports, avec moins de moyens régaliens que dans les grands ports d'où partent ses concurrents.
- la crainte d'une concurrence accrue avec les compagnies basées au nord de la côte française sur la vente de produits en *duty free*. Cette possibilité de vendre des produits en *duty free* à bord se révèle finalement être une opportunité, représentant 7 à 8

³⁸ Communiqué de presse - Brittany Ferries confirme des chiffres encourageants pour l'été 2023, Brittany Ferries

millions de marge de plus pour l'entreprise pour les mêmes volumes de vente avant l'instauration du *duty free*.

Pour compenser la perte de passagers sur les lignes reliant le Royaume-Uni, la Brittany Ferries a développé ses lignes vers l'Irlande. Le trafic de passagers y est en forte hausse, de 67% entre 2019 et 2023.

2. Les impacts du Brexit sur le fret

Si le fret ne représente que 20% de l'activité de la Brittany Ferries, il est important pour son équilibre économique. L'instauration de barrières aux échanges de biens entre la Bretagne et le Royaume-Uni était donc un sujet d'inquiétude majeur à l'annonce du Brexit.

L'accord de commerce a permis de ne pas réinstaurer de barrière tarifaire. Cependant, l'ensemble des barrières non-tarifaires (voir fiche sur les échanges commerciaux) ont eu un impact sur les volumes échangés entre le Royaume-Uni et l'UE et donc sur l'activité de fret de la Brittany Ferries. Le Brexit a également provoqué le report des flux irlandais du *landbridge*³⁹ vers les lignes directes Irlande-continent, réduisant les marchandises acheminées depuis les ports britanniques.

Selon la Brittany Ferries, l'activité continue de s'infléchir avec un marché global transmanche en retrait de 20% par rapport à 2019 et une baisse de 8% par rapport à 2022 sur les 6 derniers mois. Depuis avril 2023, la Brittany Ferries enregistre 2 000 unités de fret de moins par mois qu'attendu (environ 9 600 unités par mois en 2022), ce qui signifie potentiellement une contraction de 15% de ses perspectives globales en fret⁴⁰. Cette évolution est une conséquence directe du Brexit.

Dans le même temps, le Brexit a créé des opportunités de développement de routes maritimes directes vers l'Irlande, évitant le transit par le Royaume-Uni et les complexités administratives qui y sont liées. Sur les lignes France-Irlande, les volumes ont été multipliés par 6⁴¹.

3. Les impacts indirects pour les ports et sur la Bretagne

L'étude du CESER de 2016 identifiait également de potentiels impacts indirects sur les ports et villes de débarquement des bateaux : entreprises liées au tourisme, au commerce et aux infrastructures portuaires. Sur ce point, les impacts du Covid et du Brexit sont très difficilement différenciables.

³⁹ Pratique consistant à faire passer les exportations irlandaises par le Royaume-Uni, traversé en camion, avant de rejoindre le continent.

⁴⁰ Communiqué de presse - Brittany Ferries confirme des chiffres encourageants pour l'été 2023, Brittany Ferries, juin 2023

⁴¹ Communiqué de presse - Brittany Ferries annonce ses résultats 2022 et confirme l'ensemble de ses navires sous pavillon français, Brittany Ferries, novembre 2022

Enfin, la Brittany Ferries est un employeur important en Bretagne. Ses effectifs n'ont pas baissé avec le Brexit. Au contraire, l'entreprise déclarait employer 2 209 équivalents temps plein en 2015 quand elle en déclare 2 768 en 2023, dont 70% résident en Bretagne.

4. L'appui de la Région Bretagne

Un soutien global de 41,5 M€ à la Brittany Ferries a été voté en session par le Conseil régional en octobre 2020, puis une nouvelle aide de 6M€ en avril 2021. Le Conseil régional avait soumis une demande de remboursement de cette deuxième aide auprès de la Réserve d'ajustement au Brexit, mais elle n'a pas été acceptée car elle venait compenser à la fois les conséquences du Brexit et du Covid.

En conclusion, la concomitance du Brexit et du Covid ne permettent pas de dégager une conclusion précise sur les effets du Brexit sur le transport transmanche. Cependant, l'activité de la Brittany Ferries a été durablement transformée par ces crises, avec une diminution du transport de passagers et du fret entre la Bretagne et le Royaume-Uni qui s'inscrit dans la durée. Elle s'est adaptée en réorganisant son modèle vers d'autres destinations, en particulier l'Irlande et l'Espagne, et grâce au fort soutien de la Région Bretagne. Le Brexit puis la crise du Covid-19 ont obligé l'entreprise à une adaptation permanente. La Brittany Ferries indique aujourd'hui que ces deux crises sont « passées », et remplacées par les enjeux du dumping social et les défis de la transition énergétique.

Le fort développement de l'activité de la Brittany Ferries vers l'Irlande confirme l'opportunité de l'axe celtique, à la fois culturellement pour le transport de passagers mais également économiquement pour le fret.

Le tourisme

Le secteur du tourisme représente 8% du PIB régional, et les touristes britanniques représentent une part importante des touristes étrangers en Bretagne. Ce secteur était ainsi apparu parmi les préoccupations majeures en Bretagne à l'annonce du Brexit.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne s'est accompagnée de la fin de la libre circulation des personnes, des biens et des services entre les deux parties. Ainsi, les règles de la libre-circulation ne s'appliquent plus à destination et en provenance du Royaume-Uni. L'ensemble des formalités à la frontière (migratoires, douanières, etc.) ont été rétablies, même si tous les dispositifs de contrôle ne sont pas encore opérationnels.

L'accord de commerce et de coopération signé entre l'Union européenne et le Royaume-Uni exempte les ressortissants des Etats membres de l'UE de visa pour les voyages touristiques de courte durée au Royaume-Uni, et inversement. Cependant, la carte d'identité n'est plus suffisante pour traverser la frontière, un passeport est désormais obligatoire. Si cette nouvelle formalité peut décourager les Français de se déplacer au Royaume-Uni, de nombreuses autres destinations restant accessibles uniquement avec des cartes d'identités, le frein est plus faible du côté britannique. D'une part, la carte d'identité n'existant pas au Royaume-Uni, de nombreux Britanniques possèdent un passeport. D'autre part, il leur est désormais impossible de voyager dans un autre pays sans passeport, et donc de se reporter vers une destination exigeant moins de formalités.

Avec le Brexit, les longs séjours (plus de 90 jours sur une période de 180 jours) doivent désormais faire l'objet d'un visa. L'accès des Britanniques à leurs résidences secondaires, nombreuses en Bretagne et en particulier dans le Centre Bretagne, est ainsi fortement réduit. Cet état de fait soulève des interrogations liées au développement économique et social de certains territoires dans lesquels ces résidences sont nombreuses.

Dans le même temps, le tourisme a également été très fortement perturbé par la pandémie de Covid-19, rendant difficile d'isoler les conséquences du Brexit sur les évolutions du tourisme en Bretagne. Enfin, la fréquentation de la France par les touristes britanniques subissait une baisse continue depuis déjà 20 ans au profit de l'Espagne.

1. L'évolution du tourisme britannique en Bretagne suite au Brexit

La France n'est pas la première destination des Britanniques, qui prennent majoritairement leurs vacances en Espagne.

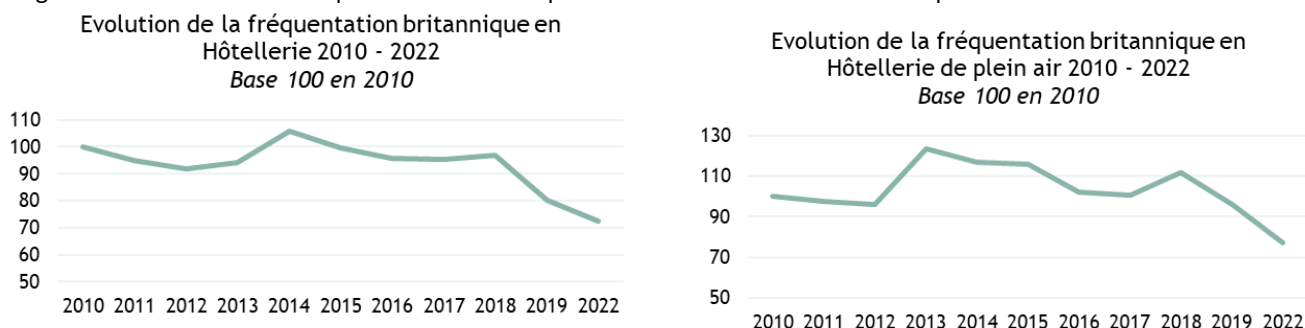
En Bretagne, les nuitées étrangères représentent 20% de l'ensemble des nuitées touristiques. Avant le Brexit, les Britanniques constituaient la première clientèle étrangère de la région ; ils sont désormais en deuxième position après les touristes allemands. Les fréquentations sont en baisse à la fois pour les nuitées dans les hôtels (-28%) et les nuitées dans les campings (-33%).

Figure 20. Evolution des touristes britanniques en Bretagne

	Nombre de nuitées 2016	Nombre de nuitées 2022	Pourcentage dans les nuitées étrangères en 2016	Pourcentage dans les nuitées étrangères en 2022
Hôtels	260 000	187 000	3,5%	2 %
Campings	978 000	650 000	10%	6%

Source : Comité régional du Tourisme, traitement CESER

Figure 21. Evolution de la fréquentation britannique en hôtellerie et en hôtellerie de plein air de 2010 à 2022



Source : Tourisme Bretagne, 2022

La baisse de la fréquentation de la clientèle britannique est intervenue à partir de 2013-2014 (avant le référendum), et s'est accentuée à partir de 2018, avant que le Brexit ne soit effectif. Le Brexit a cependant pu jouer un rôle dans la poursuite de cette diminution.

La comparaison avec les autres clientèles étrangères permet d'isoler les effets du Brexit de ceux du Covid-19. Au niveau national, en 2022, l'activité touristique a bénéficié d'un retour à une situation quasi-normale et la France a connu une saison estivale record en termes d'accueil des touristes étrangers. Les touristes britanniques sont revenus en France, mais dans une proportion plus limitée que dans d'autres pays voisins⁴². Au niveau régional, si le nombre

⁴² La mise en œuvre du Brexit en France, Cour des comptes, 2023

global de nuitées est en hausse par rapport à 2019, les nuitées de la clientèle étrangère restent inférieures de 1,2%. La diminution de la fréquentation de la clientèle britannique est, elle, largement plus accentuée, à 17%. Si cette tendance en forte baisse semble pouvoir illustrer un effet Brexit, en complément de l'effet Covid, il faut noter que de fortes disparités de l'évolution du tourisme en Bretagne existent selon la nationalité des touristes. Par exemple, la baisse de la fréquentation touristique espagnole se situe dans la même proportion, à -18%, bien que le nombre de touristes espagnols soit bien plus faible que celui des touristes britanniques, tandis que d'autres comme l'Italie ou la Suisse progressent.

Figure 22. Parts des nuitées étrangères en hôtellerie et hôtellerie de plein air en 2022

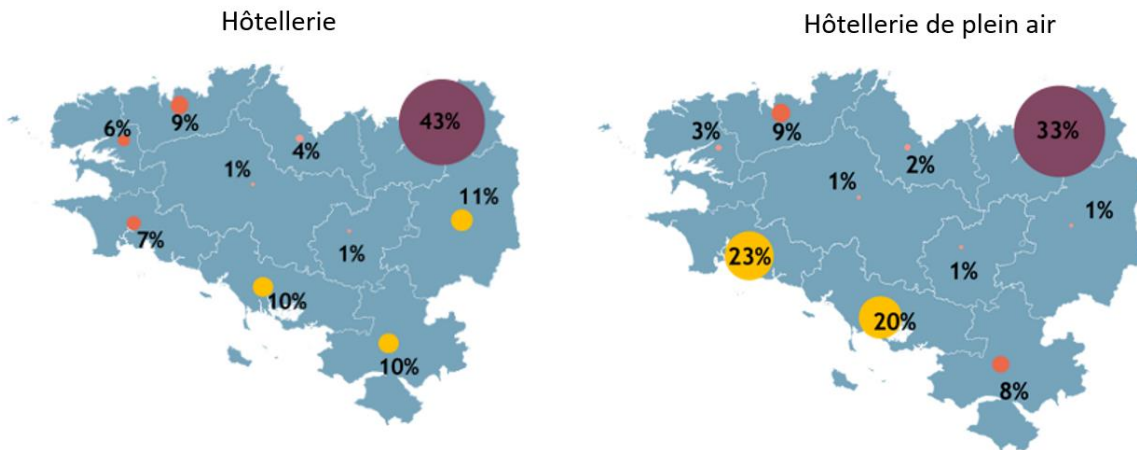
Hôtellerie		Hôtellerie de plein air		
Clientèles	Nombre de nuitées 2022	Clientèles	Nombre de nuitées 2022	Evolution / 2019
Allemagne	199 937	Allemagne	791 500	+25%
Royaume-Uni	187 363	Royaume-Uni	652 400	-17%
Belgique	133 678	Pays Bas	601 800	-5%
Suisse	108 064	Belgique	282 500	+1%
Italie	98 880	Suisse	127 600	+39%
Espagne	89 659	Irlande	87 300	+9%
Etats-Unis	65 275	Espagne	35 100	-18%
Pays Bas	42 624	Italie	32 700	+11%

Source : *Tourisme Bretagne, 2022*

Les nuitées se répartissent inégalement sur le territoire breton. Le nord de l'Ille et Vilaine, ainsi que toute la côte sud de la région, accueillent la majorité des touristes britanniques, et sont donc en premier lieu touchés par la baisse de fréquentation. Le Centre Bretagne est également touché, accueillant un nombre important des résidences secondaires britanniques.

Le pré-bilan de la saison touristique 2023 (avril-août) du Comité régional du tourisme indique une progression de 9% des nuitées étrangères globales en Bretagne par rapport à la même période en 2022, et de 11% pour les nuitées britanniques. Le Royaume-Uni reste en 2ème position après l'Allemagne. Le tourisme britannique est donc en progression plus élevée que le tourisme étranger global, mais sans permettre toutefois de retrouver la fréquentation pré-Brexit.

Figure 23. Répartition des nuitées britanniques en hôtellerie et hôtellerie de plein air, en 2022



Source : Tourisme Bretagne, 2022

En 2016, les professionnels du tourisme indiquaient qu'en dehors du nombre, la clientèle britannique était importante car elle fréquentait la région toute l'année, y compris hors saison. Ils s'inquiétaient donc notamment pour les périodes plus creuses de l'année pendant lesquelles les touristes britanniques apportaient une activité complémentaire. Le recul de la fréquentation britannique a été remarqué par l'ensemble des professionnels, quelle que soit la période de l'année. La clientèle a donc dû faire défaut y compris hors saison, mais le comité régional du tourisme ne dispose pas d'éléments objectifs pour le confirmer.

Un fort enjeu identifié en 2016 portait sur la parité monétaire, la baisse du cours de la livre sterling ayant des effets immédiats sur le pouvoir d'achat des Britanniques à l'étranger. Au-delà de l'évolution de la parité monétaire qui a fait perdre du pouvoir d'achat aux Britanniques lors de leurs voyages en Europe, la crise inflationniste de 2023 au Royaume-Uni a fortement impacté les budgets des Britanniques. En 2016, la dépense des Britanniques était de 69 €/jour/personne en Bretagne (soit 76 € corrigé de l'inflation sur la période). Elle était de 74,8 € en 2022. Leur budget de séjour était de 1900 € (soit 2090 € actualisé), il est désormais de 1 700 € avec une durée de séjour en baisse (7,7 contre 8,8 jours en 2016) et un nombre moyen de personne par groupe en recul (2,9 contre 3,1 en 2016)⁴³. Parce qu'elles entraînent une perte de pouvoir d'achat pour les Britanniques, les difficultés économiques actuelles du Royaume-Uni pourraient paradoxalement avoir un impact positif sur le tourisme en Bretagne, les Britanniques pouvant choisir de privilégier des destinations plus proches et moins onéreuses à l'avenir, même si cela ne se confirme pas pour le moment.

Les résidences secondaires ont également été impactées par le Brexit. En 2016, on estimait que 10 000 résidences secondaires en Bretagne étaient la propriété de Britanniques. En 2019, après les résultats du référendum, ce nombre était de 8 555. En 2021, après la sortie effective du pays de l'UE, il est de 7 432 résidences secondaires. Le nombre de résidences secondaires de Britanniques accuse donc une baisse de 25% depuis 2016. Il faut noter que dans quelques cas, des résidences secondaires sont devenues des résidences principales.

⁴³ Chiffres du Comité régional du tourisme.

Dans le même temps, le nombre de résidences secondaires détenues par des résidents d'autres pays étrangers est resté stable (-0,4%), identifiant clairement le facteur Brexit. Cette baisse risque de se poursuivre, certains résidents britanniques pouvant décider de renoncer à leur propriété en France face aux nouvelles contraintes réglementaires.

Les résidents britanniques détiennent cependant toujours la moitié des résidences secondaires « étrangères » en Bretagne (50,3% en 2021 contre 53,6% en 2019 et 56% en 2017).

La baisse est cependant moins marquée en Bretagne que dans le reste de la France, où elle est de 30%. Une récente étude du ministère britannique du logement⁴⁴ montre une diminution globale du nombre de résidences secondaires des Britanniques en dehors du Royaume-Uni. La France est particulièrement touchée par cette baisse, 60 000 Britanniques y possédant une résidence secondaire contre 89 000 en 2008.

Les principales intercommunalités qui accueillent des résidences secondaires britanniques sont, dans l'ordre d'importance, Loudéac Communauté, Dinan Agglomération, Ploërmel Communauté, Guingamp-Paimpol Agglomération, Communauté de Commune du Kreiz-Breizh. Ces cinq intercommunalités totalisent le tiers du total des résidences secondaires britanniques en Bretagne.

L'association Intégration Kreiz Breizh (AIKB), qui a pour vocation l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants britanniques en Centre Bretagne, a noté une reprise des achats de maisons secondaires de Britanniques dans la région en 2022.

En termes de transports, jusqu'à la fin 2020, l'aéroport de Dinard proposait une offre aérienne directe vers le Royaume-Uni avec la compagnie Ryanair. Celle-ci devait répondre à la demande de la clientèle anglaise possédant des maisons secondaires en Bretagne, ou en voyage touristique dans la région. En 2015, 34 400 visiteurs britanniques avaient atterri à l'aéroport de Dinard (depuis Londres, Nottingham et Leeds Bradford). Toutefois, conséquence du Brexit et de la crise sanitaire, la compagnie Ryanair a décidé de cesser son activité à Dinard fin 2020.

L'aéroport de Rennes conserve une offre aérienne vers Londres, mais a supprimé trois autres lignes par rapport à 2019 (Southampton, Exeter et Manchester). Entre 2015 et 2019, l'annonce du Brexit ne semble pas avoir eu d'impact négatif sur l'offre des compagnies aériennes, avec un nombre de passagers qui a quadruplé. Cependant, une forte diminution est intervenue entre 2019 (dernière année avant le Covid et le Brexit) et 2022 (première année post-Covid et Brexit). L'aéroport a accueilli 23 741 passagers en provenance de Londres en 2022, contre 45 665 en 2019, auxquels il faut ajouter les 13 728 passagers des autres aéroports britanniques accueillis en 2019.

L'aéroport de Brest accueillait 22 460 passagers en provenance de Londres, Southampton et Birmingham en 2019. Il n'opère désormais plus de vols vers le Royaume-Uni.

L'aéroport de Nantes, important dans la mobilité aérienne depuis et vers la Bretagne, propose en 2023 cinq lignes aériennes vers le Royaume-Uni.

⁴⁴ *Fewer Britons with second homes in France after Brexit*, The Times, 22 juillet 2023

Au total, entre 2019 et 2022, ce sont donc 10 lignes aériennes entre la Bretagne et le Royaume-Uni qui ont été supprimées. Il n'existe plus aujourd'hui qu'une ligne aérienne directe reliant la Bretagne au Royaume-Uni (Rennes-Londres). Cependant, si la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a entraîné quelques surcoûts supplémentaires pour les aéroports, notamment dans l'adaptation des capacités de traitement aux points de passages frontaliers, le Brexit n'est pas la principale raison de cette forte baisse de connectivité avec le Royaume-Uni. La raison principale est la recomposition du transport aérien dans le contexte de la crise Covid, avec la disparition de la compagnie aérienne FlyBe/Stobart, qui assurait une grande majorité des liaisons depuis Brest et Rennes, et le départ de Ryanair de l'aéroport de Dinard.

Cette évolution de l'offre de transport aérien entre la Bretagne et le Royaume-Uni a pu contribuer à la baisse de la fréquentation touristique britannique.

Concernant le transport maritime, aucune ligne de ferry n'a été supprimée entre 2019 et 2022, mais la Brittany Ferries accuse cependant une diminution du nombre de passagers de 34% sur la ligne Roscoff-Plymouth et 21% sur la ligne Saint-Malo-Portsmouth entre 2019 et 2022⁴⁵, résultant à la fois du Brexit, du Covid et de la baisse continue depuis 20 ans du tourisme britannique en Bretagne. Les chiffres 2023 sont positifs, avec une hausse respectivement de 8% et 6% des réservations par rapport à l'année précédente⁴⁶.

2. Les réponses au Brexit dans le domaine du tourisme

Comme le préconisait l'étude du CESER de 2016, des opérations ciblées de promotion de la Bretagne ont été réalisées vers le public britannique, dont certaines mutualisées avec d'autres régions françaises.

Le CESER préconisait de s'appuyer sur les régions partageant une culture commune avec la Bretagne, notamment celte, et de diversifier la clientèle. Comme dans d'autres secteurs, les acteurs du tourisme essaient effectivement de tirer parti de la proximité géographique et culturelle de la Bretagne avec l'Irlande.

Plusieurs actions ont été mises en place pour favoriser la venue des touristes irlandais, avec en premier lieu de nouvelles lignes de transport direct entre l'Irlande et la Bretagne. Une ligne aérienne saisonnière Brest-Dublin a été ouverte en mai 2023 par la compagnie Air Lingus. Une ligne Rennes-Dublin sera également ouverte en septembre et octobre 2023⁴⁷. La Brittany Ferries a de son côté doublé la fréquence de la ligne de ferries Roscoff-Cork. La compagnie a ainsi transporté 131 058 passagers entre la France et l'Irlande en 2022, soit une hausse de

⁴⁵ Communiqué de presse - Brittany Ferries annonce ses résultats 2022 et confirme l'ensemble de ses navires sous pavillon français, Brittany Ferries, novembre 2022.

⁴⁶ Communiqué de presse - Brittany Ferries confirme des chiffres encourageants pour l'été 2023, Brittany Ferries, juin 2023.

⁴⁷ Correspondant à la Coupe du monde de Rugby, qui se tiendra en France.

46% par rapport à 2019⁴⁸. Le comité régional du tourisme a mis en place une campagne de promotion de la Bretagne auprès des jeunes irlandais en 2023.

Le pré-bilan de la saison touristique 2023 du Comité régional du tourisme révèle une augmentation de 36% de la clientèle irlandaise en Bretagne en 2023 par rapport à 2022. Cette tendance à la hausse sera à vérifier sur le long terme.

Afin de diversifier la clientèle, le comité régional du tourisme a également mis en place des actions de communication ciblées sur l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

Afin de faciliter le tourisme français vers les îles anglo-normandes, un assouplissement des règles à titre expérimental a été mis en place d'avril à septembre 2023 : il s'agit d'une levée des passeports pour les ressortissants français effectuant l'aller-retour dans la même journée à Jersey, Guernesey et Aurigny. Les séjours de plus d'une journée, et les ressortissants des autres pays de l'UE restent soumis à l'obligation de présenter un passeport.

En conclusion, la fréquentation des touristes britanniques en Bretagne a diminué de 30% entre 2016 et 2022, représentant 400 000 nuitées en moins chaque année. C'est le fruit d'une conjonction de plusieurs facteurs, une diminution déjà ancienne accentuée par le Brexit, le Covid, la diminution de l'offre aérienne. L'impact est réel sur l'économie bretonne, puisque la clientèle britannique, en plus d'être moins nombreuse, dépense moins. La tendance repart cependant à la hausse en 2023, pouvant donner un signal positif au secteur. Cette tendance sera à confirmer sur le long terme.

Préconisations du CESER en lien avec le tourisme :

↳ Renouer et renforcer les liens entre la Bretagne et le Royaume-Uni

- Les échanges culturels doivent également être soutenus, dans une région où des liens forts et historiques existent déjà avec le Royaume-Uni, via des événements phares comme le festival interceltique de Lorient ou le festival du film britannique de Dinard.
- L'attractivité touristique de la Bretagne auprès de la population britannique doit également être soutenue, afin de stopper l'érosion constatée. La culture et les échanges scolaires et étudiants sont une vitrine de la Bretagne au Royaume-Uni et peuvent participer à son attractivité touristique.

↳ Accompagner les évolutions

- Le Conseil régional et l'ensemble des acteurs intervenant dans les échanges internationaux doivent veiller à faciliter les flux entre la Bretagne et le Royaume-Uni, en soutenant l'accessibilité de la Bretagne depuis le Royaume-Uni, en accompagnant les Britanniques souhaitant s'installer ou rester résider en Bretagne malgré le Brexit, ou encore en accompagnant les acteurs dans les formalités administratives pour la circulation des biens. Là encore, la coopération avec les autres régions françaises concernées est pertinente.

⁴⁸ La mise en œuvre du Brexit en France, Cour des comptes, 2023

Les résidents britanniques installés en Bretagne

En 2016, le nombre de résidents britanniques en Bretagne était estimé à 13 000 personnes, majoritairement en Centre-Bretagne⁴⁹. Leur possibilité de rester en Bretagne à l'annonce du Brexit était fortement questionnée. La sortie du Royaume-Uni de l'UE ayant entraîné le retour des frontières, les Britanniques séjournant plus de 90 jours sur une période de 180 jours sur le sol français doivent désormais justifier d'un visa long séjour.

1. Les évolutions de la population britannique en Bretagne

Le nombre de résidents britanniques en Bretagne a fortement progressé au cours des trente dernières années. Dans les années 90, peu d'entre eux résidaient en dehors des métropoles en France. Leur installation en dehors des métropoles a débuté de façon sensible en 2006, et s'est poursuivie jusqu'en 2011 avant de se stabiliser, bien avant le Brexit.

Au moment de la rédaction de cette fiche, l'INSEE dispose uniquement des données du recensement de 2020. Les chiffres présentent donc la situation des résidents britanniques en Bretagne lors de la période de bascule du Brexit : le pays est sorti de l'Union européenne, mais la période de transition et donc les conditions de libre circulation s'appliquent pour encore un an. Les chiffres de ce recensement peuvent cependant éclairer sur la situation et la tendance à venir, les Britanniques ayant eu quatre ans pour anticiper la situation depuis le vote du Brexit⁵⁰.

En 2020, 141 400 Britanniques résidaient en France métropolitaine, contre 151 300 en 2014. 11 547 d'entre eux (soit 8%) résidaient en Bretagne, contre 12 437 en 2014, ainsi que 1 761 Français nés britanniques en 2020 (naturalisations), contre 1 577 en 2014. Le nombre de résidents britanniques a diminué en Bretagne, dans les mêmes proportions qu'au niveau national (7%). Les naturalisations ont augmenté, mais sans compenser les départs.

⁴⁹ Chiffre auquel il faut ajouter 10 000 résidences secondaires détenues par des Britanniques en Bretagne, qui sont traitées dans la note sur le tourisme.

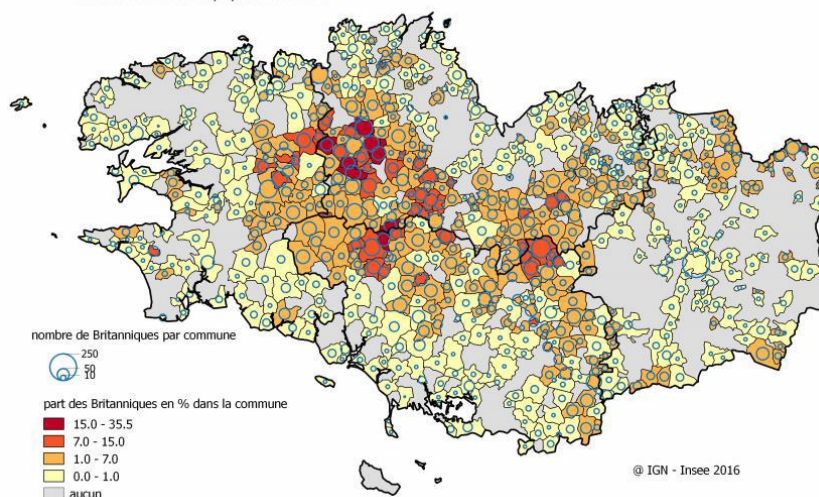
⁵⁰ Les chiffres pour 2021, date de la sortie effective du Brexit, seront disponibles fin 2023.

Ces départs résultent de plusieurs difficultés, déjà identifiées par le CESER en 2016 et qui se sont matérialisées. Tout d’abord, si l’évolution de la parité monétaire reste source d’incertitude pour les Britanniques, c’est surtout l’inflation qui pénalise leur pouvoir d’achat actuellement. La plus grande difficulté relevée par l’association Intégration Kreiz Breizh (AIKB) – qui a pour vocation l’accueil et l’intégration des nouveaux arrivants britanniques en Centre Bretagne – est liée à la demande de visa de long séjour, qui doit désormais être effectuée par les Britanniques pour résider et travailler au sein de l’Union européenne. Cette difficulté freine en particulier les nouveaux arrivants et les dissuade de s’installer sur le territoire. L’accès au système de protection sociale et de santé a également été impacté par le Brexit. Le système des retraites n’est pas modifié, mais le système d’accès à la sécurité sociale en France est désormais conditionné à l’obtention du titre de séjour.

1.1. La répartition géographique des Britanniques en Bretagne

Figure 24. Les résidents britanniques en Bretagne en 2013

Les Britanniques en Bretagne
Recensement de la population 2013

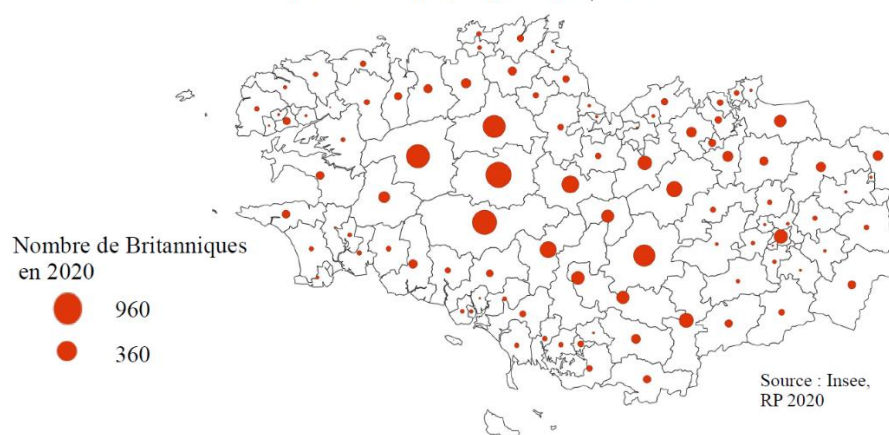


En Bretagne, en 2016, les Britanniques étaient surreprésentés en Centre Bretagne, et peu présents sur le littoral. L’INSEE avait produit une typologie des bassins de vie selon le profil et la présence de la population britannique : les retraités britanniques en Bretagne se situaient dans le Centre Bretagne et les étudiants et actifs dans les deux métropoles⁵¹.

⁵¹ « 148 000 Britanniques résident en France », INSEE, 2020

Figure 25. Les résidents britanniques en Bretagne en 2020

Nombre de Britanniques par canton en 2020



Si les Britanniques ne représentaient que 0,4% de la population bretonne en 2016, ils représentaient une part importante de la population de certaines communes, en Centre Bretagne, générant une inquiétude particulière pour ces territoires. En 2020, la répartition des Britanniques en Bretagne n'a pas évolué sensiblement, la majorité résidant toujours en Centre Bretagne. La baisse du nombre de résidents s'élevant à 890 personnes (sur 12 437 en 2014) sur toute la Bretagne, aucun territoire n'a subi de diminution massive de sa population suite au Brexit.

1.2. Les Britanniques en Bretagne par catégorie de population

Figure 26. La population britannique en Bretagne par type d'activité

Type d'activité	2014	2020	évolution
11 - Actifs ayant un emploi	3 237	3 382	145
12 - Chômeurs	652	558	-94
21 - Retraités ou préretraités	5 885	5 695	-190
22 - Elèves, étudiants, stagiaires	625	434	-191
24 - Femmes ou hommes au foyer	565	442	-123
23 - Moins de 14 ans	929	607	-322
25 - Autres inactifs	544	429	-115
Ensemble	12 437	11 547	-890

Source : INSEE

L'évolution de nombre de Britanniques entre 2014 et 2020 reflète les grandes évolutions démographiques : si le nombre d'actifs est en légère hausse (+4%) et le nombre de retraités en légère baisse (-3%, ce qui correspond à la perte de 190 retraités sur la région), les catégories « élèves, étudiants, stagiaires » et « moins de 14 ans » accusent une diminution d'un tiers. Ces chiffres pourraient indiquer que les familles avec enfants sont parties suite à l'annonce du Brexit.

2. Les conséquences pour la Bretagne

L'étude du CESER de 2016 identifiait un impact limité de la diminution du nombre de résidents britanniques au niveau régional, mais des effets importants pour les communes du Centre Bretagne. Le CESER émettait une vigilance sur l'économie présentielle (immobilier, commerce local, tourisme local) et la vitalité des territoires. Le nombre de départs étant resté limité, l'économie présentielle en Centre Bretagne ne semble pas avoir été très impactée.

Cependant, le Brexit a entraîné des conséquences en termes de citoyenneté. Les Britanniques résidant sur le territoire bénéficiaient jusqu'ici du droit de vote aux élections locales, en raison de leur appartenance à l'UE. La sortie du Royaume-Uni de l'UE a mis un terme à cette possibilité et limite par conséquent l'exercice de la citoyenneté pour ces habitants du territoire. Les Britanniques ne peuvent également plus assurer de mandat électif, mettant fin à la forte implication dans la vie locale de certains résidents.

3. Les perspectives d'évolution

Les données 2020 montrent une tendance à la baisse. Les chiffres pour 2021, date de la sortie effective du Brexit ne seront disponibles que fin 2023. Il faudra attendre les chiffres de 2022 (en 2024) pour pouvoir analyser réellement les effets du Brexit sur la population, car début 2021, il semble que certains Britanniques qui n'avaient pas anticipé les nouvelles modalités étaient encore présents sur le territoire et l'ont quitté en cours d'année. L'association Intégration Kreiz Breizh indique que certains Britanniques ont en effet quitté la région en 2021. A partir de 2022, la situation s'est stabilisée. De plus, l'INSEE a besoin d'une vision de long-terme (chiffres sur plusieurs années) pour pouvoir se détacher des effets à court terme.

En conclusion, il est encore trop tôt pour connaître précisément les conséquences du Brexit sur la présence des résidents britanniques en Bretagne et leurs conditions de vie dans ces territoires, les données démographiques pour 2022 n'étant pas encore disponibles. Cependant, une diminution de 7% du nombre de résidents britanniques en Bretagne a déjà pu s'observer entre 2014 et 2020 (890 habitants en moins). Ces chiffres traduisent une diminution mais pas un effondrement de la population britannique en Bretagne. Cette diminution touche inégalement les catégories de population en fonction de leur type d'activité, mais n'a pas impacté sur la répartition géographique de la présence des Britanniques sur le territoire, toujours majoritairement installés en Centre-Bretagne.

Enseignement et recherche

La recherche et l'enseignement supérieur faisaient partie des sujets suscitant le plus d'inquiétudes à l'annonce du Brexit. A l'inverse, l'enseignement scolaire en premier et le second degré n'avait pas fait l'objet d'inquiétudes particulières. Le CESER a cette fois interrogé les effets concrets de la mise en œuvre du Brexit sur les projets de recherche des laboratoires bretons et de mobilité des élèves et étudiants, tant dans l'enseignement supérieur que dans l'enseignement secondaire.

1. Impacts du Brexit sur les projets de recherche des laboratoires bretons

Le principal programme de recherche et d'innovation au niveau européen, le **programme-cadre pour la recherche et l'innovation, Horizon Europe**, permet de financer des projets de recherche transnationaux. De nombreux projets partagés entre la Bretagne et des instituts britanniques étaient financés par ce programme. Entre 2014 et 2020, 220 projets comptaient un partenaire breton et un partenaire britannique, soit 58% des projets collaboratifs auxquels participaient les acteurs bretons sur cette période⁵².

L'accord de commerce et de coopération devait permettre au Royaume-Uni de poursuivre sa participation au programme **Horizon Europe**. Entre 2014 et 2020, le pays était le deuxième bénéficiaire du programme de recherche européen, avec un très bon taux de retour financier⁵³ ; il n'est donc pas étonnant qu'il ait souhaité rester dans le programme. Cependant, un différend entre Londres et l'Union européenne sur les dispositions relatives à l'Irlande du Nord dans l'accord de commerce et de coopération bloquait la validation de la participation du Royaume-Uni au programme. La Commission européenne et le Royaume-Uni ont annoncé, le 7 septembre 2023, qu'ils étaient parvenus à un accord politique de principe sur la participation du Royaume-Uni à *Horizon Europe*, à partir du 1^{er} janvier 2024. Cet accord

⁵² Chiffres extraits du tableau de bord Horizon de la Commission européenne, au 27/09/23, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard>

⁵³ L'indicateur du « taux de retour » est utilisé pour analyser les bénéfices des programmes pour chaque Etat membre. Il exprime les montants obtenus grâce aux projets financés par rapport à la contribution de ces Etats au budget de l'UE.

politique de principe nécessite une approbation par le Conseil européen avant d'être formellement adopté.

La participation du Royaume-Uni au programme a donc subi une pause de trois ans à cause du Brexit. Les collaborations restaient cependant possibles, car le gouvernement britannique a mis en place un « filet de sécurité », qui prévoit que les partenaires britanniques sont financés par leur gouvernement à la même hauteur que s'ils avaient été financés par *Horizon Europe*, s'ils souhaitent participer à des projets avec des partenaires européens.

Durant les trois années sans participation du Royaume-Uni au programme, 50 projets retenus dans le cadre d'*Horizon Europe* associaient un partenaire breton et un partenaire britannique⁵⁴. Ramenées à une estimation annuelle, **les collaborations de recherche entre le Royaume-Uni et la Bretagne à la suite du Brexit ont donc diminué approximativement de 30% dans ce programme par rapport à la période 2014-2020**. Cependant, ce chiffre est à relativiser, le nombre de projets étant habituellement plus faible en début de programmation. En comparaison, l'étude du CESER de 2016 indiquait 42 projets financés sur les deux premières années du programme *Horizon 2020* (prédécesseur d'*Horizon Europe* pour la période 2014-2020). **Si entre 2014 et 2020, 58% des projets collaboratifs auxquels participaient des acteurs bretons impliquaient un partenaire britannique, ce chiffre tombe à 42% sur la période 2021-2023.**

Le retour du Royaume-Uni dans le programme devrait permettre de revenir au même niveau de collaboration qu'avant le Brexit, mais il faudra vérifier cette affirmation dans les prochaines années.

Un autre programme de l'UE permettant de financer des actions de collaboration de recherche et des projets spécifiquement dédiés à la compétitivité des entreprises et aux PME (**anciennement COSME, aujourd'hui nommé Programme du marché unique**), ne permet plus de collaborer avec les entreprises britanniques, le Brexit ayant entraîné la sortie du programme. Cependant, cette opportunité était peu utilisée par les entreprises bretonnes pour collaborer avec le Royaume-Uni (un seul projet financé).

Les **programmes INTERREG** permettent également de financer des projets de recherche transnationaux. Lors de la période 2014-2020, la Bretagne partageait trois programmes de financement *INTERREG* avec le Royaume-Uni. La sortie du pays de l'UE a entraîné sa sortie de ces programmes de coopération. Le budget global de ces programmes a en outre baissé du fait de la perte de la contribution du Royaume-Uni.

Un programme était dédié aux coopérations entre la France et l'Angleterre (*Interreg France-Manche-Angleterre*) et a donc disparu. La perte de ce programme a été compensée pour la Bretagne par l'entrée dans un autre programme Mer du Nord, avec des régions allant de la France à la Suède. Cependant, le programme France-Manche-Angleterre était le programme comptabilisant le plus de participations bretonnes.

⁵⁴ Ibid.

De plus, les partenaires britanniques étaient expérimentés dans la coordination de projets européens, permettant souvent aux entités bretonnes d'être simples partenaires du projet et limitant ainsi leur rôle de gestion et de pilotage du projet, nombre de partenaires bretons n'ayant pas les ressources pour être coordinateurs.

2. Les impacts du Brexit sur la mobilité étudiante en Bretagne

Le **programme Erasmus +** constitue le principal financement européen de la mobilité dans l'enseignement supérieur. Le Royaume-Uni n'a pas souhaité rester dans ce programme, contrairement au programme de recherche *Horizon* qui est plus avantageux pour lui. La sortie du Royaume-Uni de l'UE et d'*Erasmus +* a entraîné un retour aux dispositifs de mobilité internationale, c'est-à-dire à un même niveau que pour les échanges avec le Canada ou les Etats-Unis par exemple. Les mobilités sont toujours possibles au cas par cas, via la signature d'accords bilatéraux avec des universités britanniques, comme pour tous les pays ne disposant pas d'accords spécifiques avec l'UE.

La principale conséquence de la sortie du pays d'*Erasmus* est financière et administrative. Le programme permettait aux étudiants de payer leurs frais d'inscription dans leur pays d'origine et non auprès de l'établissement d'accueil. Ce fonctionnement était très avantageux pour les étudiants français, les coûts universitaires étant largement plus élevés au Royaume-Uni qu'en France (frais pour étudiants étrangers entre 15 et 35 000€ par an pour une licence au Royaume-Uni). De plus, les Européens doivent désormais obtenir un visa étudiant pour les séjours de plus de 6 mois (490£) et prendre à leur compte la « surcharge santé »⁵⁵.

Comme pour toute mobilité internationale, des initiatives sont mises en œuvre au cas par cas pour réduire les coûts pour les étudiants étrangers en échange dans une université britannique, soit par les universités (par exemple quelques établissements français et britanniques ont signé des accords permettant l'exemption ou la réduction des frais d'inscription et certaines universités britanniques proposent des bourses aux étudiants internationaux), soit par le gouvernement (programme d'échange et de bourses *Taith* mis en place par le gouvernement gallois). Cependant, il n'existe plus de système généralisé comme auparavant sous *Erasmus*. La bourse *Erasmus+* peut être attribuée aux étudiants européens pour un échange au Royaume-Uni lorsque les établissements d'envoi et d'accueil ont signé un partenariat, ce qui n'est pas toujours le cas. Les étudiants français peuvent également bénéficier d'aides classiques pour une mobilité internationale vers le Royaume-Uni, délivrées, notamment, par le Crous, le Conseil régional ou le British Council.

Le gouvernement britannique a créé un nouveau programme de soutien à la mobilité internationale de ses étudiants, le programme *Turing*, qui finance uniquement les universités et étudiants britanniques et ne prévoit pas de réciprocité avec l'UE comme sous *Erasmus*.

Sur la période 2018-2019, le Royaume-Uni était la deuxième destination des étudiants bretons de l'enseignement supérieur en *Erasmus*, après l'Espagne, avec 434 étudiants. Pour les

⁵⁵ La mise en œuvre du Brexit en France, Cour des comptes, 2023

étudiants bretons en formation professionnelle, le Royaume-Uni arrivait en 3^{ème} position après l'Espagne et la Belgique, avec 160 mobilités⁵⁶.

A la suite de la sortie du Royaume-Uni d'*Erasmus*, il n'existe plus de chiffres consolidés du nombre d'étudiants et stagiaires bretons de l'enseignement supérieur effectuant une mobilité au Royaume-Uni. Une enquête menée par le CESER auprès des universités et grandes écoles bretonnes démontre une diminution des échanges. Ces derniers se poursuivent cependant, grâce à des partenariats mis en place avec des universités britanniques et une adaptation des accords de coopération au contexte post-Brexit. Les stages sont plus fortement touchés à cause d'une législation britannique complexe en matière d'accueil de stagiaires. Les échanges ayant été fortement impactés par le Covid en 2020 et 2021, l'enquête se concentre sur l'année scolaire 2022-2023 et/ou 2023-2024. Cependant, il semble nécessaire de compléter ces chiffres pour avoir une vision plus objective de la situation en Bretagne.

Figure 27. Nombre d'étudiants ayant effectué un séjour académique ou stage au Royaume-Uni

Etablissement	Nombre d'étudiants ayant effectué un séjour académique ou stage au Royaume-Uni			
	2017-2018	2018-2019	2022-2023	2023-2024
Echanges académiques				
Brest Business School	4	9	0	
Rennes Business School	34	46	15	32
Université de Rennes 1	48	47	41	36
Sciences Po Rennes	16	27	13	
Stages				
Université de Rennes 1	68	82	11	
Sciences Po Rennes	4	6	1	

Données compilées auprès des établissements et mises en forme par le CESER

➤ **Face aux freins à la mobilité étudiante vers le Royaume-Uni à la suite du Brexit, le CESER encourage la création de programmes de substitution**, pour faciliter financièrement et administrativement la reprise des mobilités étudiantes. Une stratégie repensée de coopération internationale doit permettre à la Bretagne de dépasser le Brexit et de renforcer ou créer des échanges européens s'appuyant sur une pertinence géographique, elle-même renforcée par des bases historiques et culturelles. Le Conseil régional semble, en ce sens, être sur la bonne voie avec des annonces d'un « Erasmus Celte » avec l'Ecosse et le Pays de Galles. Le CESER ne peut que l'encourager tout en attendant de connaître davantage la feuille de route des accords celtes à venir et leur contenu, et la place qui sera donnée aux coopérations avec d'autres régions ou territoires, ailleurs dans le monde, hors Forum celte.

➤ **Le CESER encourage également la mise en place d'un suivi, à l'échelle de la région, de la mobilité étudiante vers le Royaume-Uni**, pour identifier les besoins réels d'accompagnement des étudiants bretons et de leurs établissements. Le Comité régional de la mobilité (COREMOB) pourrait permettre de mobiliser les établissements bretons à ce sujet.

⁵⁶ Source : Atlas territorial de la mobilité européenne et internationale, Région Bretagne, octobre 2020

3. Les impacts du Brexit sur les échanges scolaires

Les voyages scolaires et les échanges linguistiques sont fortement affectés par le Brexit. En effet, les nouvelles modalités de séjour au Royaume-Uni s'appliquant à ces déplacements, le passeport est désormais obligatoire.

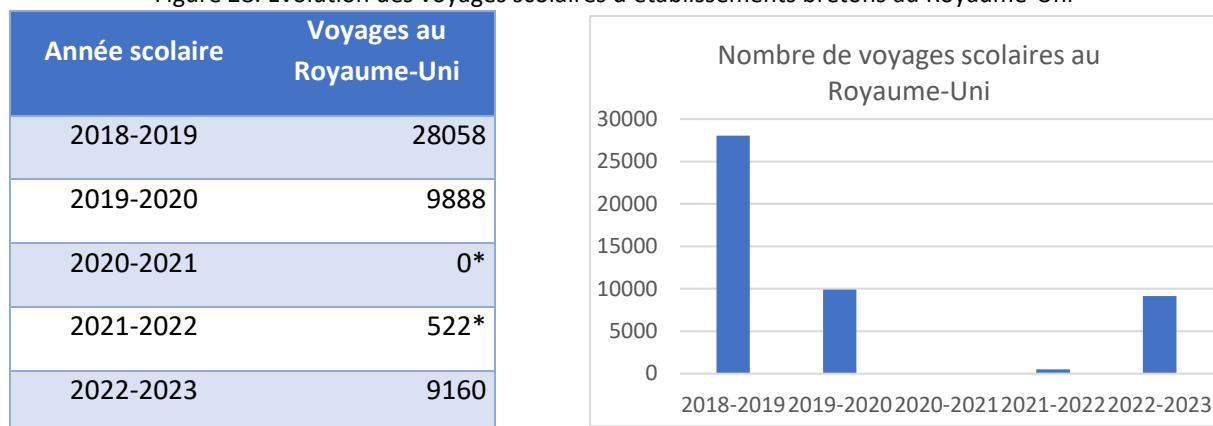
Les élèves de nationalité française disposent de la possibilité de voyager grâce à un passeport collectif du Conseil de l'Europe. Mais cette faculté est refusée aux élèves non français qui doivent présenter un passeport et pour certains d'entre eux un visa ⁵⁷.

L'anglais étant enseigné à la quasi-totalité des apprenants (élèves et étudiants), le Royaume-Uni a naturellement constitué jusqu'en 2019 la première destination des voyages scolaires, stages et séjours d'études hors de France. Les chiffres des déclarations préalables aux services académiques des mobilités organisées par les établissements scolaires du premier et du second degré, qui portent sur tous les types de mobilité (voyages scolaires, stages professionnels, séjours d'études), nous renseignent précisément sur l'évolution des mobilités vers le Royaume-Uni.

Dans un contexte de forte croissance de la mobilité européenne et internationale des apprenants entre 2016 et 2019, la proportion de voyages vers le Royaume-Uni reste stable (entre 31 et 34%). Une première diminution des voyages a été constatée en 2019-2020, en conséquence des menaces liées à l'application du Brexit qui ont conduit de nombreux enseignants et établissements à renoncer à se rendre au Royaume-Uni. La pandémie de Covid a conduit à un arrêt complet des voyages à partir du printemps 2020. Après la pandémie, en 2022, ces échanges auraient pu reprendre. Cependant, les statistiques académiques montrent une chute spectaculaire et peut-être durable du nombre de ces voyages vers le Royaume-Uni. De 28 058 en 2018-2019, les voyages scolaires des établissements bretons au Royaume-Uni ont chuté à 9 160 en 2022-2023, soit une baisse de 67%. Les voyages dans les autres pays tels que l'Irlande ou l'Espagne ayant retrouvé leur niveau d'avant Covid, cette chute peut clairement être identifiée comme une conséquence du Brexit.

⁵⁷ La mise en œuvre du Brexit en France, Cour des comptes, 2023

Figure 28. Evolution des voyages scolaires d'établissements bretons au Royaume-Uni



Source : DRAREIC / Voyages scolaires

* Les statistiques des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022 peuvent indiquer un effondrement total du nombre de voyages scolaires ou traduire un arrêt de la tenue des statistiques par des services dont le travail a pu être impacté par la pandémie.

➤ **Le CESER incite le Conseil régional à développer un outil à destination de l'enseignement primaire et secondaire** pour faciliter ces échanges dans le cadre des coopérations qu'il développe au sein du Forum celtique, afin de lutter contre cette coupure forte des liens avec le Royaume-Uni.

En conclusion, si les enjeux identifiés en 2016 pour la recherche et l'enseignement supérieur étaient similaires, la mise en œuvre effective du Brexit et ses impacts se révèlent très différents entre les deux secteurs. La recherche est le seul domaine dans lequel le Royaume-Uni n'a pas voulu rompre avec l'Union européenne. En conséquence, le gouvernement britannique a mis en place un accompagnement financier conséquent pour les établissements de recherche souhaitant coopérer avec l'UE, ce qui a permis de poursuivre les coopérations scientifiques entre l'UE et le Royaume-Uni. Le pays entrera dans le programme *Horizon Europe* à partir de 2024 ; ce sera la première fois qu'il entrera dans un programme européen depuis le Brexit.

En revanche, les échanges scolaires et universitaires ont connu une grande déstabilisation, le Brexit ayant introduit des freins financiers et administratifs forts, notamment avec la sortie du pays du programme *Erasmus*. Le nombre d'échanges, historiquement haut, s'est effondré. Cet effondrement concerne en particulier les échanges scolaires, alors que l'enseignement du premier et second degré ne faisait pas l'objet d'inquiétudes particulières à l'annonce du Brexit. Il apparaît très important pour le CESER de stopper cette érosion des échanges scolaires et universitaires, qui, au-delà de la formation, constituaient des échanges humains, culturels et historiques essentiels.

Préconisations du CESER en lien avec l'enseignement et la recherche :

➤ **Renouer et renforcer les liens entre la Bretagne et le Royaume-Uni**

- Les voyages scolaires et les échanges étudiants étaient un élément fort de la relation historique et de proximité entre les deux territoires. Leur reconstruction doit être une

priorité. Le Conseil régional pourrait aider en construisant des dispositifs pour faciliter l'organisation et le financement de ces échanges.

➤ **Poursuivre l'évaluation des conséquences du Brexit par la mise en œuvre d'indicateurs** dans les domaines qui n'en possèdent pas pour le moment, afin de pouvoir identifier avec précision les besoins et dimensionner efficacement les aides, notamment :

- Les échanges universitaires : impact sur l'évolution du nombre d'échanges universitaires avec le Royaume-Uni et l'évolution de la charge financière pour les étudiants.

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par les référents « Europe et international » dans le cadre de ce travail. *NB. Les titres et les mandats mentionnés sont ceux des personnes au moment de leur audition.*

Annie BERTHELOT	Directrice générale, Bretagne Commerce International
Sarah BONNARD	Animatrice, Association Intégration Kreiz Breizh
Maggie FEE	Animatrice, Association Intégration Kreiz Breizh
Alan HERVE	Professeur de droit public, Sciences Po Rennes
Jacques LE VAGUERESSE	Directeur des affaires européennes et internationales, Conseil régional de Bretagne
Pierre KARLESKIND	Député européen
Christophe MATHIEU	Président du directoire, Brittany Ferries
Tristan PICARD	Directeur régional adjoint, INSEE

Nous remercions aussi toutes les personnes ayant apporté des informations complémentaires et des contributions écrites. *NB. Les titres et les mandats mentionnés correspondent à leur situation au moment des échanges.*

Servane BOURREE	Juriste, CRPMEM Bretagne
Perrine DANIEL	Chargée de la pêche et de son développement durable, Conseil régional de Bretagne
Jacques DOUDET	Secrétaire général, CRPMEM Bretagne
Patrice DUCLOS	Chef du pôle « Mobilité internationale », Conseil régional de Bretagne
Sophie DURGEAUD	Responsable administrative des relations internationales, Sciences Po Rennes
Emmanuelle FALLON LENORMAND	Coordinatrice des échanges Chine, Irlande, Royaume-Uni et USA, Rennes School of Business
Yves FOEZON	Directeur, Les pêcheurs de Bretagne
Thierry GUIGUE	Directeur adjoint, Les pêcheurs de Bretagne
William GUILLO	Chargé de mission économie-emploi, Chambres d'agriculture de Bretagne

- Katarzyna KOLANKOWSKA** Responsable du pôle mobilité, Université de Rennes 1
- Aude KORFER** Déléguée permanente, Représentation de la Région Bretagne à Bruxelles
- Anthony OLLITRAUT** Chef du service de la pêche et de l'aquaculture, Conseil régional de Bretagne
- Nelly PLOUZENNEC** Coordinatrice à international, Brest Business School
- Delphine SCHECK** Chargée de missions économie, Chambres d'agriculture de Bretagne
- Damien VENZAT** Directeur Général, COBRENORD
- Luc VERGEZ-PASCAL** Assistant parlementaire européen
- Ronan VIEL** Chargé de mission stratégie aéroportuaire, Conseil régional de Bretagne
- Jessica VISCART** Directrice adjointe, Tourisme Bretagne

Glossaire

AMP	Aire marine protégée
BCI	Bretagne Commerce international
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRPMEM	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins
DRAREIC	Délégation de région académique aux relations européennes, internationales et à la coopération
FEAMPA	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OP	Organisme de producteur
PAI	Plan d'accompagnement individuel
PME	Petites et moyennes entreprises
RAB	Réserve d'ajustement au Brexit
TAC	Totaux admissibles de capture
TPE	Très petite entreprise
UE	Union européenne
ZEE	Zone économique exclusive

Vote en séance plénière

Ont voté pour la synthèse : 100

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Loïc GUINES (CRAB), Jean-Paul RIAULT (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Jean CABARET (Confédération paysanne de l'Ouest), Philippe DAGORNE (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Gilles MARECHAL (Par accord FRCIVAM-IBB), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Anne-Françoise MENGUY (CRPMEM), Agnès BARBE (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Sylvie GOURVIL (CRMA), Jean-Michel GOUEDARD (CRMA), Nelly BUDET (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Cathy VALLEE (CCIR), Michel BELLIER (MEDEF), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Yannick SAUVEE (CJDE), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Jean-Yves LABBE (Bretagne Pôle Naval), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4CAR), Cécile MAISONNEUVE (SER-FER), Samuel BRICARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Béatrice FRISONI (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Yves LAURENT (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Elisabeth MAIGNAN (CFDT), David RIOU (CFDT), Vincent VILARD (CFDT), Christine ZIMMERMANN (CFDT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Michel FRANCOMME (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Julie MASSIEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Céline BONY (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Daniel CLOAREC (CFTC), Sylvie BOURBIGOT (SOLIDAIRES), Gérard HURE (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Catherine MAILLARD (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Justine KERSALE (Planning familial), Laurent FONTENELLE (FCPE), Virginie TEXIER (APEL), Laëtitia BOUVIER (JA), Quentin TIREL (Fédé B-FAGE-UNEF), Yannick MORIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Michelle LE ROUX (FAS), Jean-Claude THIMEUR (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Dominique PIRIO (Réseau Cohérence), Joseph-Bernard ALLOUARD (ATD Quart-Monde), Mireille MASSOT (UNAASS), Fabienne COLAS (Mutualité française), André DE DECKER (Par accord CPAM-CAF-MSA), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), Valérie MAZAURIC (IFREMER), Hélène LUCAS (INRAE), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Maryvonne LE PEZENNEC-CHARRIER (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Karim KHAN (Par accord UNAT-UBHPA-UMIH-SNAV-FNTV-FVRB-UBGF), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Pierre BAGEOT (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Alain THOMAS (Bretagne Vivante – SEPNB), Aude POCHON (REEB), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Bernard

GAILLARD (Personnalité qualifiée), Thierry MERRET (Personnalité qualifiée), Anne-Françoise PALMER LE GALL (Personnalité qualifiée), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée).

Ont voté contre le rapport : 0

Se sont abstenus : 0

Ce rapport a été adopté à l'unanimité.

Table des matières

Fiche 1	1
Echanges commerciaux et investissements	
1. Les évolutions des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni	1
1.1. L'évolution des échanges à l'échelle européenne	1
1.2. L'évolution des échanges à l'échelle nationale	3
1.3. L'évolution des échanges à l'échelle de la Bretagne	3
1.3.1 Des impacts différenciés en fonction des secteurs	5
1.3.2 Des impacts différenciés en fonction du type d'entreprise	6
1.3.3 Les investissements étrangers britanniques en Bretagne	7
2. Les déterminants de l'évolution du commerce avec le Royaume-Uni	7
2.1. Les contraintes réglementaires	7
2.2. Les difficultés des ressources humaines	8
2.3. La situation économique	9
3. Le poids de l'incertitude	9
Fiche 2	13
Agriculture et industrie agroalimentaire	
1. Les évolutions des échanges agricoles et agroalimentaires avec le Royaume-Uni	13
1.1. L'évolution des échanges au niveau national	13
1.2. L'évolution des échanges à l'échelle de la Bretagne	14
2. Les déterminants de l'évolution des échanges	16
2.1. Les effets de la parité monétaire	16
2.2. Les effets réglementaires	16
Fiche 3	19
La pêche et la filière des produits de la mer	
1. Les effets à court terme du Brexit sur la pêche bretonne	20
1.1. Un accès sous condition aux eaux britanniques pour les pêcheurs bretons	20
1.2. Une diminution des captures qui touche les pêcheurs bretons	23

1.3. La réponse politique de l'UE face aux conséquences de l'accord de commerce et de coopération sur la pêche	25
2. Les effets à moyen terme du Brexit sur la compétitivité de la pêche bretonne	27
2.1. Des conséquences en cascade sur toute la filière des produits de la mer à mieux appréhender	27
2.2. La compétitivité de la pêche bretonne face aux nouvelles contraintes réglementaires pour l'import-export	29
2.3. La compétitivité de la pêche bretonne face à une stratégie britannique incertaine	30
2.3.1 Vers un renforcement de la politique de protection des aires marines protégées britanniques ?	30
2.3.2 Vers un soutien renforcé de la filière pêche britannique ?	30
3. L'évolution des politiques maritimes européennes et régionales dans un contexte d'incertitudes	33
3.1. L'incertitude pesant à long terme	33
3.2. La place de la pêche dans les politiques européennes	34
3.3. Une occasion pour la Bretagne de développer ses coopérations interrégionales	35

Fiche 4	39
Le transport maritime transmanche	

1. Les impacts du Brexit sur le transport de passagers	40
2. Les impacts du Brexit sur le fret	41
3. Les impacts indirects pour les ports et sur la Bretagne	41
4. L'appui de la Région Bretagne	42

Fiche 5	43
Le tourisme	

1. L'évolution du tourisme britannique en Bretagne suite au Brexit	44
2. Les réponses au Brexit dans le domaine du tourisme	48

Fiche 6	51
Les résidents britanniques installés en Bretagne	

1. Les évolutions de la population britannique en Bretagne	51
1.1. La répartition géographique des Britanniques en Bretagne	52
1.2. Les Britanniques en Bretagne par catégorie de population	53
2. Les conséquences pour la Bretagne	54
3. Les perspectives d'évolution	54

Fiche 7	55
Enseignement et recherche	

1. Impacts du Brexit sur les projets de recherche des laboratoires bretons	55
--	----

2. Les impacts du Brexit sur la mobilité étudiante en Bretagne	57
3. Les impacts du Brexit sur les échanges scolaires	59
Remerciements	63
Glossaire	65
Vote en séance plénière	66
Table des matières	69

Trois ans après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, quelles sont les conséquences de ce bouleversement en Bretagne ?

Pour répondre à cette question, le CESER réinterroge les enjeux qu'il avait identifiés en 2016, dès l'annonce du Brexit. Échanges commerciaux, pêche, agriculture, tourisme, échanges scolaires... l'assemblée consultative propose une photographie des nouvelles relations de la Bretagne avec son plus proche voisin.

S'il n'y a pas eu d'effondrement en Bretagne à la suite du Brexit, tous les secteurs d'activités étudiés ont cependant été déstabilisés, pour certains de manière durable, à l'image de la pêche ou des échanges étudiants. Au-delà de l'économie, les impacts du rétablissement d'une frontière entre nos deux pays sont aussi humains.

À travers ce travail, le CESER identifie des points de vigilance et d'opportunité pour l'avenir. En 2023, le Brexit n'est pas terminé. À n'en pas douter, les prochaines années demanderont une capacité d'adaptation et de résilience forte à la Bretagne. Le CESER formule des préconisations pour accompagner ces évolutions sur le territoire régional et pour renouer et renforcer les liens entre la Bretagne et le Royaume-Uni.

CESER / BRETAGNE / BREXIT / INTERNATIONAL / EUROPE

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 – 35 069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 18 75 • contact@ceser.bretagne.bzh
🐦 twitter.com/ceserbretagne • ceser.bretagne.bzh