

Rapporteur : Bernard LAURANS

## « Les enjeux du Brexit en Bretagne – Point d'étape en 2023 »

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 1er 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 territoriale<sup>1</sup>.

---

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

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 1er 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.

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€<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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.

### 1.6.1. 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.

### 1.6.2. La mise en place d'une coopération celte

Par ailleurs, le 3 août 2023, le Conseil régional de Bretagne organisait le premier « Forum celte » 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.

### 1.6.3. 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'Ecosse 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 structure<sup>3</sup>.

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)<sup>4</sup> 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.

---

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

<sup>4</sup> 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.

## 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.

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.

## Vote sur la synthèse du CESER de Bretagne

« Les enjeux du Brexit en Bretagne – Point d'étape en 2023 »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

**Adoptée à l'unanimité**