



## Brexit 2019

### La pêche dans l'œil du cyclone

**Serge Beslier**

Administrateur en chef des Affaires maritimes  
et ancien fonctionnaire de la Commission européenne

*Après plus de deux ans de négociation, entre le Royaume Uni et l'Union européenne, l'issue de ces négociations et leurs effets restent encore incertains. L'année 2019 risque d'être la dernière année de tranquillité relative pour les pêcheurs européens si une situation de non accord se réalisait. Ce qui se passera après le 31 janvier 2020, en cas de mise en œuvre de l'accord sur les modalités de retrait, relève encore largement de l'inconnu. La négociation, pour la définition du cadre juridique des relations futures entre les deux parties, sera vraisemblablement ardue pour la pêche et ne sera pas exempt de tensions pouvant conduire à de nouveaux blocages.*

**L**e 29 mars 2019, le Royaume Uni (RU) aurait dû quitter l'Union Européenne (UE), conformément au souhait exprimé par le peuple britannique à une faible majorité (51,9 %) lors du référendum du 26 juin 2016, et en conséquence de la notification adressée par le gouvernement britannique au Conseil européen, le 29 mars 2017, conformément à l'article 50 du Traité sur l'Union Européenne<sup>1</sup>.

Afin d'assurer un retrait ordonné du RU de l'UE, le Conseil européen du 25 novembre 2018 avait approuvé, après d'après négociations, deux documents

1. Pour une analyse du contexte historique, politique et économique de la négociation, voir l'article du même auteur « Brexit et pêche », publié par l'IFM dans la revue Maritime n°508 en mars 2017.

concernant le processus de retrait du RU auxquels le gouvernement britannique avait donné son accord, le 5 décembre 2018.

Le premier de ces documents est l'Accord de retrait, instrument juridique constatant le divorce entre l'UE et le RU ; le second est une déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'UE et le RU qui reste à négocier.

L'incapacité de M<sup>me</sup> May à trouver un accord, à trois reprises, avec la Chambre des Communes sur ce « deal » l'a conduit à démissionner de son poste de Premier ministre le 24 mai. Cette démission est devenue effective le 24 juillet avec la nomination de Boris Johnson à ce poste.

Celui-ci, a, dès sa prise de fonction, accentué la stratégie d'ultimatum pratiquée par le Royaume Uni dans cette négociation, non seulement vis-à-vis de l'Union Européenne mais, également, à l'égard de son propre parlement.

Après un bras de fer calamiteux avec la Chambre des Communes, il est parvenu à un nouvel accord avec le Conseil européen, le 17 octobre 2019.

Le processus devrait se faire en deux étapes définies par les deux documents adoptés le 17 octobre.

### *L'accord sur le retrait en constitue la première étape*

Cet accord fixe les conditions du divorce entre l'UE et le RU. La seule modification de ce nouvel accord par rapport au précédent, concerne l'annexe relative à l'Irlande, question vitale pour les Irlandais et cruciale pour l'homogénéité du marché unique européen.

Il n'apporte aucune modification, à ce qui avait été prévu dans le précédent accord, pour ce qui concerne la pêche.

Les dispositions générales de cet accord indiquent que, pendant une période dite de transition<sup>2</sup>, la loi de l'Union continuera de s'appliquer au RU (article 127) jusqu'au 31 décembre 2020. A ce titre, les règles de la politique commune de la pêche (PCP) continueront d'être appliquées par le RU, sans que celui-ci ne participe au processus décisionnel conduisant à leur adoption. Elles prévoient (art 132) la possibilité d'étendre cette période transitoire, d'un an ou deux, par une décision qui devra être prise avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020. Ce qui montre que les négociateurs anticipent une négociation qui sera vraisemblablement longue et difficile. Les pêcheurs peuvent donc espérer pouvoir continuer

*2. Il s'agit plus de l'aménagement d'une période de négociation, que d'une véritable transition, celle-ci se définissant habituellement par une adaptation progressive d'un ordre juridique existant à un nouvel ordre juridique.*



à pêcher dans les eaux britanniques, selon les mêmes modalités que celles qui s'appliquent actuellement jusqu'au 31 décembre 2020, et même au-delà, si la complexité de la négociation implique une prolongation d'un an ou deux de la période de transition. Le nouveau report du délai, pour l'acceptation de cet accord par le parlement britannique au 31 janvier 2020, ne laisse que onze mois pour la négociation du cadre juridique applicable aux relations futures, ce qui paraît complètement irréaliste.

Le régime spécifique applicable aux possibilités de pêche a été précisé par l'article 130. Il a été prévu que les britanniques seraient consultés sur les mesures à prendre. Il a, en outre, été précisé (article 130.4) que les clés de stabilités relatives, qui déterminent les possibilités de pêche de chaque Etat membre, seraient maintenues pendant la durée d'application de cet accord. Cela peut être perçu, par les pêcheurs britanniques, comme une garantie que ces clés ne seront pas modifiées en leur défaveur pendant cette période de transition, alors que leur gouvernement ne participe plus à la prise de décision. Cela peut aussi être perçu, par les pêcheurs européens, comme un message politique quant à l'importance qu'ils attachent au maintien de ce dispositif au-delà de cette période.

*La seconde étape est définie par la déclaration politique qui fixe le cadre des relations futures entre le RU et l'UE*

Cette déclaration a été peu modifiée dans ce nouvel accord hormis sur un point qui ne concerne pas directement le secteur de la pêche. Le RU a fait le choix d'un accord de libre-échange avec l'UE et a demandé à supprimer toute référence à l'option d'un territoire douanier unique entre les deux entités. Les négociateurs de l'UE ont constamment indiqué, que le choix du modèle devant servir de référence pour la négociation incombait au RU, dès lors que le gouvernement de sa gracieuse majesté était capable de réunir une majorité interne sur ce choix, ce qui, jusqu'à présent, n'a pas été le cas. Le niveau d'ambition du futur accord de libre-échange reste à déterminer. Les choix qui seront fait peuvent indirectement influencer le résultat des négociations sur le secteur de la pêche. Plus la solution retenue s'éloignera du régime applicable actuellement dans les échanges entre l'UE et le RU, en qualité d'Etat Membre, plus la négociation du volet pêche sera rendue difficile, dans la mesure où la pêche est incluse dans le paquet global des négociations. En effet, moins les Britanniques seront demandeurs, afin de maintenir leurs accès au marché européen, plus il sera difficile de leur demander des compensations afin d'assurer l'équilibre global de la négociation.

La déclaration politique prend note (§71) que le RU sera un État côtier indépendant. On le savait déjà, mais, le fait de le préciser peut laisser penser que cela a été introduit à la demande des britanniques qui souhaitent placer la négo-

ciation sur le terrain du droit international de la mer et ne pas s'inscrire dans la logique d'une opération de détricotage de la PCP.

Elle indique (§73) qu'un nouvel accord de pêche sera conclu dans le contexte de l'accord global de partenariat économique. Ce paragraphe est plus positif que le précédent, pour la défense des intérêts des pêcheurs européens, car, il confirme la nécessité d'une négociation globale.

Elle précise (§74) que l'accord de pêche devra être conclu et ratifié, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020, pour entrer en vigueur la première année après la période de transition. Cette formulation semble logique, en termes de bonne gestion des possibilités de pêche et d'information des entreprises, à condition de veiller à ce que cela ne conduise pas à un découplage de la négociation relative à la pêche de celle relative aux autres volets de la négociation. Cette rédaction ne tient pas compte de celle de l'article 132 de l'accord de retrait qui permet de renvoyer l'échéance de la négociation à 2021 ou 2022. La question se pose de savoir, comment le lien sera assuré entre les différents volets de la négociation (rien n'est acquis tant que tout n'est pas acquis) si la négociation « pêche » est effectivement bouclée, ce qui reste assez théorique, et que les autres volets de la négociation sont renvoyés à plus tard.

Cette date butoir du 1<sup>er</sup> juillet 2020, pour la conclusion d'un accord de pêche, est irréaliste dans le cadre du calendrier découlant du nouveau report du début de la période transitoire au 1<sup>er</sup> février 2020. La négociation d'un accord complexe sur le plan technique<sup>3</sup> en cinq mois paraît difficilement tenable. En outre, certains éléments des autres éléments de la négociation impliqueront une ratification du ou des traités, établissant le cadre des relations entre l'UE et le RU, par chacun des Etats membres selon ses procédures constitutionnelles internes. Ce qui demande quelques mois, et implique que l'ensemble de la négociation soit terminée plus ou moins six mois avant la date d'entrée en vigueur du retrait effectif du RU.

### *Les positions de négociation*

**L**a déclaration unilatérale adoptée par le Conseil européen, à 27 États membres, le 25 novembre 2018, à l'occasion de l'approbation du traité de retrait et de la déclaration politique sur le cadre de relations futures, indique qu'il « fera preuve d'une vigilance particulière quant à la nécessité de protéger les entreprises de pêche et les communautés côtières vivant de la pêche ». Il précise qu'« Ainsi qu'il est rappelé dans l'accord de retrait, un accord de pêche est prioritaire, et devrait reposer, entre autres, sur l'accès réciproque et les parts de

3. *La sortie du RU de l'UE et la négociation d'un accord de pêche avec ce pays sera d'autant plus compliquée qu'il faudra intégrer les conséquences de ce retrait sur les accords de l'UE avec certains pays tiers tels que la Norvège ou le Groenland.*



quotas existants. Un tel accord devrait être négocié bien avant la fin de la période de transition ». La référence à un accès réciproque ne garantit pas le *statu quo*, tous les accords de pêche conclus par l'UE, avec des pays tiers qui prévoient des échanges de possibilité de pêche, reposent sur la réciprocité, par contre la référence aux quotas existants montre clairement la volonté des États membres de l'UE de défendre les intérêts de leurs pêcheurs.

La position de l'Union repose également sur le principe de la globalité de la négociation. L'accès au marché de 450 millions de consommateurs européens, contre l'accès à un marché de 66 millions de consommateurs britanniques, devrait faire l'objet de compensations qui peuvent être faites au bénéfice des pêcheurs européens, à l'image de ce qui a été fait par la Norvège et l'Islande lors de la négociation sur l'Espace Economique Européen en 1992.

Les dirigeants européens ne manquent pas de rappeler l'importance du secteur de la pêche lors de leurs interventions relatives au Brexit. Michel Barnier, le négociateur en chef de l'UE, a souligné l'été dernier, lors d'une interview au Danemark, qu'il ferait de son mieux pour obtenir le meilleur résultat possible pour les pêcheurs européens mais, qu'il ne fallait pas se cacher, que cette négociation serait très difficile.

Le gouvernement britannique affirme, pour sa part, de manière répétitive, que le 1<sup>er</sup> janvier suivant la fin de période de transition, le RU reprendra le contrôle de ses eaux et que la PCP et son corollaire la stabilité relative ne seront plus applicables dans ses eaux.

Il réaffirme régulièrement que la négociation sur la pêche se fera séparément de celle sur le commerce.

Il est symptomatique de constater que la Reine, lors du discours du Trône, le 14 novembre 2019, a cité la pêche comme premier sujet du programme de travail de son gouvernement.

Le projet de loi sur la pêche, en cour d'examen par le parlement britannique confirme un engagement politique, mainte fois répété, que le RU n'acceptera pas le maintien de la stabilité relative, telle qu'elle existe actuellement, et que la négociation devra aboutir à un meilleur partage des possibilités de pêche. Il prévoit que les possibilités additionnelles de pêche résultant de ce nouveau partage seront distribuées entre les pêcheurs britanniques.

Ce projet se réfère à la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) en tant qu'élément de base de ses relations avec l'UE. La Commission dans un document d'information, diffusé en avril 2018, indique également que le cadre juridique dans lequel s'effectueront les négociations pour la conclusion d'un accord de pêche avec le RU sera celui de la CNUDM<sup>4</sup>. La

4. Pour une analyse du contexte juridique de la négociation voir l'article du même auteur « Brexit et Droit de la Mer » publié par l'INDEMER dans l'Annuaire du Droit de la Mer (2016, Tome XXI, page 15).

différence tient au fait que le RU considère que la négociation pêche se fera dans ce seul cadre et que la négociation commerciale se fera dans les cadre des règles applicables au commerce international, notamment celles de l'Organisation mondiale du Commerce ; alors que l'UE considère qu'il existe un lien politique entre les différents volets de la négociation même si, en pratique, des négociations techniques peuvent se dérouler en parallèle.

La décision du Conseil, du 29 octobre 2019, de reporter l'échéance au 31 janvier 2020 pour la ratification de cet accord par les deux parties et le vote du 30 octobre de la chambre des Communes, acceptant des élections générales anticipées qui auront lieu le 12 décembre 2019, font que ce schéma est suspendu jusqu'au résultat de ces élections.

Le risque de « no deal » est momentanément écarté mais n'est pas totalement éliminé.

### *Le risque de « no deal »*

Même si la nouvelle Chambre donne son accord avant le 31 janvier, l'hypothèse d'un « no deal » n'est toutefois pas totalement écartée. Elle n'est, en effet, pas limitée à cette échéance.

Elle peut réapparaître ultérieurement à l'échéance de la période de transition qui, en l'état actuelle des choses, peut se prolonger jusqu'au 31 décembre 2023. Il s'agit donc d'une hypothèse qui va peser en permanence sur la négociation, quelles qu'en soient les péripéties.

Une des originalités de cette négociation vient du fait qu'elle se déroule dans un contexte d'échéances prédéterminées, et qu'il semble exclu d'arrêter les pendules pour la continuer au-delà du terme prévu, par le Traité de Lisbonne ou les instruments dérivés (Accord de retrait). De plus, cette négociation est marquée par un caractère de régressivité : à l'échéance du délai prévu, on ne reste pas, comme dans la généralité des négociations internationales, dans la continuité du régime juridique en cour. L'absence d'accord se traduit par une rupture du cadre juridique existant, sans aucune transition, et au passage au cadre juridique de droit commun des relations internationales qui, dans le cas de l'espèce, devrait se traduire par de fortes perturbations dans les relations bilatérales.

Cette situation conduit les négociateurs à utiliser une technique de négociation que les anthropologues qualifient de « jeu de l'ultimatum », en pariant sur la capacité de résistance de l'adversaire et de l'appréciation qu'il fait des risques de dommage qu'il devra subir, en cas d'absence d'accord, comparés à ceux encourus par son adversaire. Ce jeu est dangereux et risque de conduire la négociation dans une impasse. Comme le dit l'ancien premier ministre britannique John Major : « lorsque l'on se jette du haut d'une falaise, cela finit toujours mal ».

Dans la perspective du pire, la Commission européenne avait proposé,





le 23 janvier 2019, aux Etats membres d'adopter deux mesures de circonstance, visant à atténuer l'impact considérable qu'un Brexit sans accord aurait sur les pêcheries européennes.

La première de ces mesures visait à donner une base juridique aux licences, pouvant être accordées de façon dérogatoire et unilatérale sur le plan formel, aux navires de pêche britanniques, désormais ressortissants de pays tiers, pour le maintien de leurs activités de pêche dans les eaux de l'UE jusqu'au 31 décembre 2019. Elle n'est plus d'actualité.

La seconde mesure prévoyait l'octroi d'une compensation financière aux pêcheurs dans le cas d'une fermeture brutale des eaux britanniques. Elle peut être réactivée à tout moment.

En cas de rupture des négociations, la situation du secteur de la pêche serait extrêmement difficile. L'espoir de voir les britanniques maintenir un dispositif volontaire d'accès réciproques aux eaux et aux ressources, basé sur le maintien des activités de pêche existantes, est plus qu'aléatoire. L'hypothèse d'un échange de possibilités de pêche basé sur l'équilibre de ces échanges (un poisson contre un poisson), comme cela se pratique habituellement dans les accords de pêche conclus par l'UE avec les pays tiers (Norvège par exemple), pourrait vraisemblablement être accepté par les Britanniques à titre de mesure conservatoire ; il ne soulèverait sans doute pas d'objection de la part des pêcheurs britanniques, qui verraient leurs activités de pêche préservées dans les eaux de l'UE, alors que celle des pêcheurs de l'UE dans les eaux britannique serait amputée des quatre cinquièmes. Elle est donc envisageable par les pêcheurs de l'UE compte tenu, en outre, du précédent qu'elle constituerait pour la suite des négociations.

La pêche est le seul secteur économique qui risquerait, en cas de « no deal », de connaître une réelle interruption d'activité, sans possibilité de solution alternative pour les navires qui ne pourront plus accéder à leurs lieux de pêche traditionnels. La re-ventilation des possibilités de pêche des Britanniques dans les eaux de l'UE, au bénéfice des pêcheurs de l'UE, n'est pas suffisante pour répondre au problème. En 2015, les pêcheurs de l'UE ont capturé 683 000 tonnes de poisson, dans les eaux placées sous juridiction britannique, alors que les pêcheurs britanniques ne pêchaient que 110 000 tonnes dans les eaux UE <sup>5</sup>. Pour la France ce sont environ 400 navires qui pourraient être affectés par cette situation.

Pour les autres secteurs<sup>6</sup>, y compris celui du commerce des produits de la pêche, il y aura très vraisemblablement de sérieuses perturbations, notamment pour le mareyage, du fait d'une perte d'apport de l'ordre de 100 000 tonnes de

5. Le rapport est un peu moins élevé quand on compare la valeur des débarquements (de 1 à 5 au lieu de 1 à 6) mais reste significativement important.

6. Bien que cet article n'envisage pas le cas de l'économie des ports de la Manche et de Bretagne et le trafic transmanche, il est certain que ce secteur connaîtra également de fortes perturbations qui sont, pour le moment, difficiles à évaluer.

poisson dans les ports du nord de la France. Toute la filière, en amont et en aval du secteur productif, sera certainement affectée par cette situation. Il y aura des pertes d'emploi, et il sera nécessaire de trouver de nouveaux équilibres à plus ou moins long terme.

La situation « no deal », même si elle se prolongeait, ne serait vraisemblablement pas éternelle.

Par contre, le passage par une période de « no deal » constituerait, sans doute, un handicap supplémentaire pour la suite de la négociation du volet pêche. L'interruption des activités de pêche, des navires de l'UE dans les eaux britanniques, ne pourrait qu'accroître la pression des pêcheurs britanniques sur leur gouvernement, pour conserver le contrôle de leurs eaux qu'ils considéreront comme un fait acquis.

### Conclusion

La première phase de la négociation qui devrait se terminer le 31 janvier 2020, si Boris Johnson obtient une majorité favorable aux Communes, ne préjuge en rien du résultat final concernant le cadre des relations futures. Les positions de négociation, annoncées de part et d'autre, montrent que leur écart est, pour le moment, considérable, dans le secteur de la pêche.

Dans ce cadre, il reste à négocier pour la pêche, deux éléments fondamentaux :

- celui de l'attachement zonal d'une centaine de stocks de poisson. La CNUDM prévoit le partage des stocks chevauchants, selon des critères flous qui reposent pour l'essentiel sur des indicateurs de répartition biologique, qui peuvent eux-mêmes faire l'objet de diverses appréciations. Il existe donc des marges de manœuvre en la matière ;
- celui d'un accord de pêche bilatéral permettant des échanges de possibilités de pêche. L'appréciation du caractère équilibré de cet accord dépendra de son degré d'intégration aux différents éléments économiques de la négociation et des équilibres globaux auxquels seront parvenus les négociateurs.

Rien n'est joué, tout reste à négocier.