

This is an Open Access document downloaded from ORCA, Cardiff University's institutional repository:<https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/145069/>

This is the author's version of a work that was submitted to / accepted for publication.

Citation for final published version:

Gravey, Viviane, Petetin, Ludivine and Dobbs, Mary 2021. Quitter la PAC, comment et pour quoi faire ? La (re)construction des politiques agricoles britanniques au cœur des turbulences du Brexit. *Politique Européenne* 73 (3) , pp. 150-178.

Publishers page: <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-...>

Please note:

Changes made as a result of publishing processes such as copy-editing, formatting and page numbers may not be reflected in this version. For the definitive version of this publication, please refer to the published source. You are advised to consult the publisher's version if you wish to cite this paper.

This version is being made available in accordance with publisher policies. See <http://orca.cf.ac.uk/policies.html> for usage policies. Copyright and moral rights for publications made available in ORCA are retained by the copyright holders.



# Quitter la PAC, comment et pour quoi faire ?

## La (re)construction des politiques agricoles

## britanniques au cœur des turbulences du Brexit

Dr Viviane Gravey (Queen's University Belfast), Dr Ludivine Petetin (Cardiff University) et Dr Mary Dobbs (Maynooth University, Queen's University Belfast)

*Cet article explore l'impact du Brexit, conceptualisé en tant que série de turbulences environnementales, organisationnelles et scalaires, sur les politiques agricoles britanniques. Il s'intéresse à la façon dont les quatre administrations britanniques ont répondu aux défis et opportunités du Brexit en deux études de cas (aides financières et minima réglementaires) et analyse les conséquences de ces choix sur la légitimité politique, angle mort des études de turbulence. Quitter la PAC offrait une opportunité de reconstruire les politiques agricoles qui n'a pas été saisie. Non seulement les politiques agricoles proposées restent très proches de la PAC (échec de légitimité output) mais le processus décisionnel a attisé les tensions entre les quatre nations et perdu le soutien des agriculteurs et des environnementalistes, sapant la légitimité input et throughput du gouvernement britannique.*

*This article investigates the impact of Brexit – conceptualized as a series of environmental, organizational and scalar turbulences – on agricultural policies in the UK. It considers how the four UK administrations responded to Brexit challenges and opportunities through two case studies (subsidies and minimal standards), and analyses the consequences of these choices for UK*

*political legitimacy, a blind spot in turbulence studies. Leaving the EU offered a key opportunity to rethink farming – which remains unfulfilled. Not only are the new policies quite similar to the CAP (output policy failure), but the policy-making process has intensified tensions between the four nations and left both farming unions and environmental groups dissatisfied, undermining both input and throughput legitimacy.*

## Introduction

Cinq ans après le Référendum de juin 2016, l'issue du Brexit reste incertaine. Le Royaume-Uni a désormais négocié deux traités avec l'Union Européenne (UE) : l'Accord de Sortie en 2019 et l'Accord de Commerce et de Coopération fin 2020. Ces négociations ont cependant pris du temps et leur application reste fragile. Une double incertitude, la première concernant l'issue des négociations et la seconde à propos de la mise en place des accords, continue donc de percoler à travers toute l'action publique britannique : la forme que peut prendre le Brexit joue sur la répartition des compétences, des budgets et des marges de manœuvre, tant à l'intérieur du Royaume-Uni que dans ses relations avec l'UE et le reste du monde (Dobbs, Petetin et Gravey, 2018).

Cet article analyse le Brexit comme une situation de turbulence, où des « événements, demandes, soutiens interagissent et changent de manière très variable, incohérente, imprévisible et inattendue » (Ansell and Trondal 2018, 44). À l'instar des autres articles de ce numéro, l'article interroge les interactions entre les turbulences du Brexit, les réponses (et contributions) des acteurs à celles-ci et la légitimité de l'action publique britannique (Introduction, 2021). En particulier, notre objectif est d'appréhender comment la turbulence d'un système politique peut impacter, positivement et négativement, sa légitimité démocratique.

Nous considérons la légitimité tant d'un point de vue substantiel (une politique légitime est une politique qui produit les résultats annoncés) que procédural (légitimité du processus démocratique), reprenant les trois facettes de la légitimité de l'action publique développé par V. Schmidt (2013) : un mandat clair représentant le pays entier (*input legitimacy*, légitimité du mandat), un processus transparent et participatif où les choix politiques sont explicités et justifiés publiquement (*throughput legitimacy*, légitimité du processus décisionnel), produisant des

politiques publiques répondant aux objectifs préalablement décidés (*output legitimacy*, légitimité des résultats).

L'article analyse l'impact profond de ces turbulences sur le fonctionnement des institutions britanniques en se concentrant sur un secteur politique particulier, l'agriculture, choisi pour trois raisons. Tout d'abord, l'action politique britannique a été encadrée pendant près de cinquante ans par la Politique Agricole Commune (PAC). Le cas agricole permet d'analyser les nouvelles politiques instituées à l'aune de la création de la première loi générale agricole britannique depuis 1970 : la Loi Agricole de 2020 qui s'applique avant tout à l'Angleterre. Quitter l'Union Européenne et, en particulier, la PAC entraîne de fait un vide en droit interne ainsi qu'une perte d'objectifs, de cadres législatifs et d'instruments de politique publique. Cela fait de l'agriculture un cas idéal pour analyser le rapatriement de compétences suite au référendum.

Ensuite, le cadre de la PAC était particulièrement peu populaire au Royaume-Uni (Ansaloni, 2013). L'agriculture a occupé un rôle important dans la campagne référendaire de 2016, sujet phare pour le camp soutenant une sortie de l'UE et sujet compliqué pour le camp adverse qui devait expliquer pourquoi il fallait rester dans l'UE *malgré* la PAC (Gravey, 2019). La décision des syndicats agricoles conventionnels comme le *National Farmers Union* (NFU, syndicat agricole dominant en Angleterre) et la *Ulster Farmers' Union* (UFU, Irlande du Nord) d'appeler à voter en faveur du maintien dans l'UE n'a pas suffi à convaincre les agriculteurs qui ont en majorité voté pour en sortir (May et al. 2021). La médiatisation des politiques agricoles a commencé pendant la campagne de 2016. Il s'agissait de remplacer la PAC par une politique plus appropriée à la situation britannique, plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement à travers la promesse d'un « Brexit vert ». Ces différents enjeux sont devenus une pierre angulaire de l'agenda législatif de Theresa May et de son successeur Boris Johnson (Ranta, 2019). Le secteur agricole

est de ce fait un cas idéal pour analyser non seulement les changements de politiques publiques, mais aussi leur légitimité. Le *statu quo* de la PAC étant devenu intenable, les politiques la remplaçant devaient répondre aux attentes de ses destinataires : c'est-à-dire agriculteurs et secteur environnemental (légitimité par les processus et résultats).

Enfin, l'agriculture était une compétence à la fois européanisée et dévolue. Le Royaume-Uni est un système complexe où certaines compétences appartiennent au niveau national (compétences dites réservées) et d'autres sont décentralisées (compétences dites dévolues) vers les trois administrations d'Irlande du Nord, Écosse et Pays de Galles. La distinction entre pouvoirs réservés et décentralisés est confuse : ces pouvoirs sont interdépendants et peuvent fonctionner simultanément. Ainsi, réformer les politiques agricoles touche à la fois à des compétences dévolues (agriculture, environnement) et réservées (commerce). Depuis la fin des années 1990, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse ont pu et su appliquer la PAC différemment en développant leurs propres politiques dans le respect des contraintes européennes (Petetin et Lafon, 2020). La campagne du Brexit avait pour slogan « reprendre le contrôle » (*Take Back Control*). En raison du caractère dévolu des politiques agricoles, cette reprise de contrôle n'est pas simplement affaire de divergence des politiques publiques britanniques vis-à-vis de Bruxelles. Elle concerne tout autant les marges de manœuvres des quatre administrations britanniques et, en particulier, des administrations dévolues vis-à-vis de Londres (Gravey 2019, Engel et Petetin, 2018). Cette imbrication des compétences soulève ainsi des questions de légitimité de mandat (qui décide ? au nom de qui ?) et de processus (comment les voix des autres nations sont prises en compte à Londres). Quitter la PAC produit une rupture profonde et soudaine qui met les dirigeants face à une tâche titanesque de (re)construction, qu'ils décident soit de recréer une version du *statu quo* soit de faire table rase de la PAC et créer de nouvelles politiques, un « Brexit vert », aux ambitions

environnementales fortes. À ce choix d'ambition politique, s'ajoute un choix de processus : procéder de manière soit centralisée avec une unique politique britannique, soit décentralisée en adoptant une politique pour chaque nation.

La section suivante présente notre cadre conceptuel et analyse le Brexit comme une turbulence et non une crise qui pose défi à la légitimité de l'action publique britannique. Notre méthodologie est fondée sur un projet interdisciplinaire de recherche-action (Jouison-Laffitte, 2009) auprès des acteurs publics et privés des politiques agricoles britanniques (Stewart et al., 2019). La troisième section analyse le développement des politiques agricoles des quatre nations de 2016 à 2020 à travers deux études de cas : le développement de nouvelles aides aux agriculteurs et l'établissement (ou non) de minima réglementaires qui encadrent la production agricole. Notre étude met en évidence l'incertitude permanente sous-jacente aux politiques agricoles post-Brexit : l'application de règles européennes commune a été remplacée par une série de promesses politiques, dont plusieurs ont déjà été trahies (légitimité *output*). Elle montre aussi comment les dirigeants britanniques, en répondant aux turbulences qui touchent le secteur agricole, ont fait le choix, en droit et de fait, de centraliser ces politiques au prix d'une profonde dégradation des relations entre les administrations dévolues et Londres, ce qui porte atteinte à la légitimité procédurale (*throughput*) et de mandat (*input*) de l'action publique britannique au-delà du secteur agricole.

## Le Brexit entre turbulence et légitimité

Le Brexit est souvent présenté comme une crise de plus pour l'UE et son « conglomérat de crises » (Falkner 2016). Il s'agit d'une crise de plus dans cet « inventaire à la Prévert » (Mégie et Vauchez, 2014, p.9) des crises européennes des vingt dernières années. Cet article adopte une autre perspective et considère le référendum de 2016 comme une crise tant britannique qu'européenne, alors que le processus du Brexit amorcé depuis est une forme de turbulence pour le système politique et légal britannique.

### La crise du 23 juin 2016

Le référendum du 23 juin 2016 recoupe un grand nombre des caractéristiques associées à une crise. Pour S. Saurugger (2014), celle-ci se caractérise par une accélération du temps politique, un élément de surprise, d'imprévu et une soudaine salience et politisation de l'action publique dans des domaines jusqu'alors de second rang. Dans le cas du référendum, l'accélération est particulièrement notable. Le Premier ministre David Cameron avait promis un référendum avant la fin 2017. Il l'organisera en juin 2016, quatre mois seulement après avoir trouvé un accord avec Bruxelles essayant de convaincre les britanniques de rester dans une Union réformée et treize mois après son retour triomphant à Downing Street avec une majorité de députés conservateurs. Quant à la saillance de l'enjeu, si les questions européennes divisaient profondément le parti conservateur, le public y accordait peu d'importance avant 2015 (Fisher et Renwick, 2018).

Ce référendum présente plusieurs caractéristiques des crises identifiées par M. Dobry. La « simplification de l'espace social » est propre au référendum qui est réorganisé autour d'un simple clivage pour ou contre la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne (1983, p.411). Cette crise va de pair avec « la perte d'emprise des logiques sectorielles se manifestant par la tendance des

membres des secteurs affectés (...) à faire prévaloir des éléments 'externes' dans les calculs concernant l'activité propre du secteur » (1983, p.410). Les agriculteurs ont ainsi en majorité voté pour sortir de l'Union Européenne, allant à l'encontre des directives des syndicats agricoles. A. Mégie et A. Vauchez expliquent que la crise, et donc la crisologie européenne, est « le nom de code pour un ensemble de dynamiques de décomposition et de recomposition des relations de pouvoir au sein du système européen » (2014, p.12). Cette description est conforme à l'expérience européenne du référendum : la sortie de l'UE par les Britanniques crée inmanquablement des vides, opportunités ou défis, une reconfiguration des alliances politiques et des organisations appelées à devoir faire sans les Britanniques. Cette description fait aussi écho aux « transactions collusives » entre secteurs décrites par M. Dobry, car la crise remet en jeu la coopération routinière entre notamment syndicats agricoles et administrations, que ce soit au niveau britannique ou européen (1983, p.405).

### Le Brexit : turbulence et après-coup

Dobry parle d'une crise comme d'une série de « coups » pour un système politique (*ibid.*, p. 410). Si le référendum est un coup, le Brexit lui-même peut être compris comme l'après-coup, c'est-à-dire la reconfiguration d'un système politique britannique affecté en profondeur par la décision de sortir de l'Union européenne. Cet après-coup n'est pas une crise en soi. Alors que le référendum exigeait une réponse urgente et immédiate des organisations (choisir ou non de faire campagne, pour quel camp), le processus du Brexit a un tout autre *tempo* dans la mesure où il se pense sur le temps long. Plus de cinq ans après le vote, les effets du Brexit commencent seulement à se faire sentir et certaines des grandes lois du Brexit annoncées en 2017, comme la Loi Environnement encore en cours d'examen parlementaire à l'été 2021 et les lois agricoles dévolues, sont encore en suspens. Alors que la crise repose sur un sentiment de menace (Saurruger, 2014), le Brexit est une source de promesses pour de nombreux Britanniques.

Pour conceptualiser cet après-référendum, nous appliquerons les terminologies associées à la turbulence à partir des travaux de C. Ansell et J. Trondal (2018). Ces derniers fondent leur conceptualisation de la turbulence au croisement d'une approche organisationnelle et une approche institutionnelle. Cette double approche est pertinente pour appréhender respectivement la réorganisation des administrations et réseaux agricoles et les développements législatifs.

La turbulence se manifeste à travers trois dynamiques. Il s'agit tout d'abord d'une situation volatile où plusieurs éléments sont en mouvement. Le Brexit questionne de fait les trois dimensions du politique : *politics*, *polity*, *policy* (Burns et al. 2019). Il change la teneur du débat public et les limites de ce qui est acceptable (*politics*). La promesse de « reprendre le contrôle », slogan de la campagne de sortie de l'UE, accentue les tensions entre pouvoirs législatifs et exécutifs, centraux et dévolus, sans qu'une image claire de qui est aux commandes n'apparaisse (*polity*), tout particulièrement en termes d'agriculture étant donné la décentralisation encore en vigueur au temps de la PAC. La sortie de l'UE implique finalement une sortie de l'*acquis communautaire* et la fin de la suprématie du droit européen sur les droits britanniques (droit anglais et gallois, droit écossais, droit nord-irlandais), ce qui ouvre de nouvelles marges de manœuvres à l'action publique (*policy*). Ensuite, c'est une dynamique d'intercurrence où se révèlent de nouveaux assemblages institutionnels inattendus, entre organisations et niveaux de gouvernance indépendants en temps normal. L'étrange coalition *ad hoc* entre organisations environnementales, syndicats agricoles et administrations dévolues, constituée au cours des délibérations sur la Loi Commerce à Westminster et dont nous parlons ci-dessous, l'illustre bien. Enfin, cette turbulence implique une complexité temporelle où les décideurs politiques font faces à des horizons de temps différents voire antagonistes : l'Angleterre pousse à l'adoption d'une Loi Agricole tandis que les administrations dévolues sont beaucoup moins pressées. Ces trois dynamiques rendent toutes

réponses aux turbulences difficiles à formuler. Cinq ans après le référendum, le Royaume-Uni est un cas idéal-typique d'un pays en pleine turbulence où l'on commence à peine à appréhender ce que signifie le Brexit en pratique. Comme l'indique Ranta (2020, p. 659) « le gouvernement britannique ne peut se permettre de décider, car chaque décision a le potentiel de faire dérailler le Brexit et de réduire les marges de manœuvres gouvernementales ».

C. Ansell et J. Trondal (2018) distinguent trois formes de turbulence pertinentes pour analyser la situation britannique actuelle. Tout d'abord, la turbulence environnementale, ou exogène, qui touche à l'environnement changeant dans lequel existent les organisations. Ainsi, pour le gouvernement britannique, les arrêts de la Cour Suprême Britannique (*Miller*<sup>1</sup>) qui portent sur le rôle du Parlement britannique dans le processus de sortie et de la Cour de Justice Européenne (*Wightman*<sup>2</sup>) constituent une turbulence environnementale. Ensuite, la turbulence organisationnelle est une turbulence faisant partie de la fabrique même des organisations (conflits internes, restructurations, etc.). Le Brexit peut ainsi être appréhendé comme une source potentielle de turbulence organisationnelle pour l'appareil gouvernemental britannique. Cette turbulence organisationnelle se manifeste à l'échelon *administratif* (Whitehall, l'administration centrale britannique) et *politique* (Westminster, parlement et gouvernement) mais aussi dans leurs relations avec leurs homologues dans les administrations dévolues et enfin, pour en revenir aux « transactions collusives » (Dobry, 1983), elle considère les réseaux reliant acteurs publics, représentants de la société civile et acteurs économiques. Enfin, une turbulence scalaire est née des conséquences d'une décision prise à un autre niveau de gouvernance, car le Brexit ne remet pas seulement en cause les relations entre Royaume-Uni et l'UE mais entre les quatre parties

---

<sup>1</sup> Court Suprême du Royaume-Uni, *R. (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

<sup>2</sup> CJUE, ass. plén., 10 déc. 2018, *Andy Wightman e. a.*, aff. C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999.

constituantes du Royaume-Uni. Le Pays de Galles et l'Angleterre ont voté pour sortir de l'UE, tandis que l'Écosse et l'Irlande du Nord ont voté contre le Brexit (Minto et al. 2016). Le Brexit n'est donc pas un moment isolé de crise mais un long processus de turbulence qui constitue graduellement une nouvelle réalité aux contours encore incertains et fluctuants. Le champ des possibles s'ouvre, notamment dans le contexte agricole, et les nouvelles opportunités créées à cette occasion pour une multiplicité d'acteurs (responsables politiques, fonctionnaires et organisations représentant des intérêts collectifs) soulèvent des questions de légitimité.

### Le Brexit comme regain de légitimité de l'action publique ?

L'illégitimité perçue de la gouvernance et des politiques européennes était au cœur du référendum de 2016. Elle touchait au contenu des politiques (*output legitimacy*). La PAC ne plaisait ni aux agriculteurs, ni aux environnementalistes, ni aux citoyens (Gravey, 2019). Ces critiques touchaient aussi son processus décisionnel : perception d'une politique hors-sol, technocratique, distante du peuple (*input and throughput legitimacy*). Le slogan de campagne « Reprendre le contrôle » présente le Brexit comme la promesse d'un regain de légitimité de la décision publique et des politiques mises en œuvre. Il fait écho à de nombreuses discussions sur le déficit démocratique européen et notamment à la manière dont, selon F. Scharpf, « L'intégration européenne affaiblit l'efficacité des gouvernements à résoudre des problèmes ainsi que leur responsabilité tout en maintenant leurs caractéristiques démocratiques apparemment irréprochables » (Scharpf, 2010, p.177). De manière significative, Henderson et al. (2015) montrent que près de 30% des Anglais considéraient en 2014 que l'UE était le niveau de gouvernance ayant le plus d'influence sur la

manière dont l'Angleterre était gouvernée, alors que seul 1% estimaient que l'UE méritait d'avoir une telle influence.

Or, la campagne référendaire a donné lieu à une simplification du débat public (le clivage pour ou contre le Brexit) qui a occulté le caractère indéterminé du Brexit. Cette simplification a créé un idéal impossible à atteindre, chacun se faisant une idée différente de ce que le Brexit signifie (Hobolt *et al.*, 2020). De plus, la simplification due au référendum a repoussé à l'arrière-plan les logiques sectorielles et divisions traditionnelles. Une fois le temps référendaire passé, celles-ci ont réémergé, offrant différentes visions parfois incompatibles du Brexit : on peut noter ici l'opposé entre un Brexit libéral, où le Royaume-Uni s'ouvre sans limites au commerce extérieur, illustré métaphoriquement par « *Singapore-on-Thames* » et « *Global Britain* », et un Brexit protectionniste qui cherche à protéger de l'impact de la mondialisation (The Economist, 2017).

S'il est ainsi difficile d'interpréter quel est le « vrai » ou « bon » Brexit, on peut considérer les promesses politiques effectuées depuis 2016 pour ébaucher ce qui rendraient les politiques agricoles britanniques post-Brexit légitimes. En ce qui concerne le contenu des politiques (*output legitimacy*), tant l'appel à « reprendre le contrôle » que le rejet de la PAC souligne une préférence généralisée pour une rupture profonde avec le modèle de subventions européennes (Stewart et al, 2019). Les promesses d'une politique moins complexe mais aussi plus verte et protégeant les consommateurs (Gove, 2018) nous permettent de préciser un contenu « légitime » idéal : une politique plus simple, qui soutient mieux les agriculteurs et protège mieux l'environnement. Concernant le processus décisionnel (*throughput legitimacy*), un processus légitime repose sur la réelle participation des acteurs concernés (syndicats agricoles, environnementalistes) à la fabrique et à l'application des politiques futures, et ce, d'autant plus si les politiques changent radicalement. Enfin, en ce qui concerne le mandat (*input legitimacy*), il faut ici prendre compte des dynamiques

territoriales. Ainsi, dans cette même étude d'Henderson et al. (2015), seulement 5% et 6%, respectivement de Gallois et d'Écossais, considéraient l'UE comme niveau le plus influent. Ils n'étaient pas pour autant satisfaits de la répartition des pouvoirs, souhaitant d'une profonde réduction de l'influence de Londres. Une reprise de contrôle par Londres peut ainsi être légitime en Angleterre sans l'être à Édimbourg, Belfast et Cardiff.

L'accumulation de différentes formes de turbulence rend l'action publique et la décision publique bien plus complexes. Ces turbulences créent néanmoins de nombreuses opportunités pour repenser les politiques agricoles. *A contrario*, l'incertitude du contexte britannique rend à la fois plus nécessaire et plus difficile la préparation et l'adoption de politiques publiques légitimes. Notre objectif principal, comprendre comment la turbulence peut avoir un impact tant positif que négatif sur la légitimité de l'action publique, est décliné en trois questions structurant notre réflexion. Premièrement, quels sont les opportunités et défis pour reconstruire la politique agricole dans un contexte de turbulence ? Deuxièmement, est-ce que le Royaume-Uni et en premier lieu les quatre administrations ont réussi à répondre à ces défis et à « reprendre le contrôle » des politiques agricoles de manière légitime ? Troisièmement, qu'est-ce que cette étude du cas agricole nous enseigne dans l'évaluation et le développement des études sur la turbulence ?

## Approche méthodologique

Afin de répondre à ces trois questions, cet article s'appuie sur les résultats de cinq ans de recherche-action participative. Cette approche correspond à un processus de recherche itératif et participatif où la compréhension du problème et la formulation de solutions est le fruit d'un dialogue entre chercheurs et acteurs d'une communauté. La finalité de ce processus est « d'apporter une aide » (Jouison-Laffite, 2009, 3) et de favoriser un « changement de pratique sociale amené par

l'accroissement des capacités des acteurs » (Kusago, 2019, 201) avec lesquels les chercheurs coopèrent. Si les stratégies de recherche-action sont encore peu développées en science politique dans le monde francophone, elles sont fréquentes dans les domaines d'études rurales, agronomiques ou environnementales (Sellamna, 2010). Ces approches, ainsi que plus généralement la co-production des savoirs, a connu un regain d'intérêt au Royaume-Uni après le référendum de 2016 qui est allé de pair avec une réorientation des financements de la recherche vers une stratégie d'impact (Dougan et O'Brien, 2019) et la création de programmes de recherche se dédoublant en *think tank*, comme *UK in a Changing Europe* auquel nous collaborons.

Au cours des cinq dernières années, la communauté avec laquelle nous collaborons s'est étendue. Elle inclut des organisations de protection de l'environnement comme la coalition *Greener UK*, qui regroupe les plus grandes ONGs environnementales britanniques et représente huit millions de membres. Nous avons ainsi soutenu l'écriture de réponses aux consultations gouvernementales pour certaines de ces ONGs (*RSPB, Friends of the Earth*). Elle inclut aussi les organisations agricoles (e.g. co-production d'une « vision pour l'agriculture » avec différents acteurs du monde agricole, Stewart et al, 2019), les gouvernements (participation à des comités de conseil ou des comités de représentation d'intérêt, échanges fréquents avec des fonctionnaires) et les législatures (contribution aux travaux de commissions parlementaires des quatre parlements britanniques : Chambres des Communes et des Lords, Parlements Écossais et Gallois, Assemblée Nord-Irlandaise).

Cet ancrage participatif et les organisations avec lesquelles nous avons travaillé influencent le cadre de notre recherche. Tout d'abord, nous mettons l'accent sur le caractère dévolu et non unitaire du Royaume-Uni, en particulier sur comment les trois administrations dévolues sont impactées par les décisions londoniennes et y répondent. Ce choix répond non seulement à une

tendance forte dans la littérature émergente sur le Brexit de considérer celui-ci via le prisme de Westminster, mais aussi à une tendance dans les études francophones sur les politiques agricoles britanniques à la synecdoque constitutionnelle, ne considérant que le cas *anglais* tout en prétendant parler du *Royaume-Uni*. Ensuite, nous adoptons une conception *lato sensu* des politiques agricoles et construisons notre analyse autour de deux cas distincts : le régime d'aides financières (conflits autour de la création de la Loi Agricole 2020) et l'appareil réglementaire (en particulier, normes phytosanitaires et de bien-être animal, conflits commencés avec la Loi Agricole mais continués notamment dans les négociations de la loi Marché Intérieur 2020). Ce choix est fondé sur les décisions des administrations dévolues, des syndicats agricoles et organisations environnementales de s'opposer aux propositions du gouvernement britannique sur les minima réglementaires et de mettre la question des minima réglementaires au centre des débats sur le futur des politiques agricoles (Petetin et Lafon, 2020).

Notre analyse s'appuie sur un corpus de données collectées au cours de ce processus de recherche-action. Elle constitue une analyse socio-légale de la trajectoire des politiques agricoles reposant sur une étude des Livres Verts et Blancs sur l'agriculture ainsi que des propositions de loi et lois concernant ce secteur et les domaines connexes (Commerce, Marché Intérieur) en fonction des développements législatifs, à Londres comme dans les administrations dévolues. Ces lois et projets de loi étant plus ou moins détaillés et à divers stades de préparation, nous prenons en compte leurs objectifs généraux ainsi que, s'ils sont déjà mis en place, leurs instruments précis. D'autre part, Elle propose une analyse des prises de position publiques des acteurs agricoles (NFU en particulier) et environnementaux en réponse aux développements législatifs et institutionnels (déclarations publiques, réponses aux commission parlementaire, pétitions etc.).

# Comprendre la reconfiguration de l'agriculture grâce aux dynamiques de turbulence

Pour mieux comprendre les conséquences pratiques des turbulences du Brexit, il est nécessaire d'analyser l'impact des turbulences sur les alliances et sur le jeu des acteurs publics-privés qui sont partie prenante de la (re)construction des politiques publiques agricoles ainsi que les conséquences de celles-ci sur les équilibres institutionnels britanniques. Nous identifierons dans un premier temps comment se manifestent les trois formes de turbulence (organisationnelle, environnementale et scalaire) dans le secteur agricole. Nous nous concentrerons, dans un second temps, sur la manière dont les acteurs publics et privés composent avec la turbulence dans deux études de cas : le développement, encore à ses débuts, de nouveaux régimes d'aides et l'établissement précaire de *minima* réglementaires pour le commerce extérieur et intérieur.

## La turbulente fabrique des politiques agricoles

Le processus de sortie de l'Union Européenne et de ses politiques communes – PAC et politique commerciale en particulier – appelle à une reconfiguration profonde du rôle des administrations et de leurs liens avec leurs destinataires. Cette reconfiguration marquée par l'incertitude intervient dans un contexte de turbulence multiforme (Tableau 1). La turbulence organisationnelle était déjà présente préalablement au Brexit dans la fonction publique britannique. Ainsi on peut noter d'une part que l'administration centrale britannique, Whitehall, est en 2016 affaiblie par 6 ans d'austérité et que d'autre part les ministères en charge du Brexit vont devoir faire face à un fort taux de renouvellement du personnel. Hors de Londres, on peut noter les tensions sur les clefs de

répartition des fonds entre administrations centrale et dévolues, ainsi qu'un affaiblissement de la Convention Sewel, convention parlementaire selon laquelle le Gouvernement britannique ne doit pas « normalement légiférer » dans des domaines dévolus sans le consentement des parlements dévolus (Reid, 2021 ; Torrance, 2021).

Ces tensions ont eu une résonance particulière dans le secteur agricole. L'agriculture est l'un des premiers chantiers de politique publique visant à rendre le Brexit tangible (Gravey, 2019). Tous les scénarios du Brexit impliquaient de quitter la PAC qui était devenue très impopulaire au Royaume-Uni. Or le remplacement de la PAC signifie que les arbitrages auparavant réalisés à Bruxelles sont désormais être confiés à Londres et/ou aux administrations dévolues. Des questions aussi importantes que le montant du budget pour l'agriculture, le choix des instruments de soutien, l'établissement de normes phytosanitaires et l'éventuelle importation de produits ne respectant pas ces normes sont effectivement rapatriées au Royaume-Uni.

Cette situation a été à l'origine d'une profonde turbulence organisationnelle pour les administrations et les acteurs privés concernés. Les premières doivent se réinventer afin de créer une politique plutôt que simplement l'administrer et les seconds doivent envisager les stratégies et alliances à mettre en place dans un contexte où le niveau de gouvernance et le département responsable de la nouvelle politique reste incertain. Cette situation crée aussi une turbulence scalaire où des décisions prises à Londres dans le domaine de la politique extérieure (accords politiques avec l'UE et commerciaux avec des pays tiers) et de la politique intérieure (projet de loi Environnement (depuis 2018), loi Marché Intérieur (2020)) contraignent de plus en plus l'action des administrations dévolues. Enfin, cette reconstruction des politiques agricoles se fait dans un cadre de forte turbulence environnementale. On notera ici en particulier les incertitudes électorales, les électeurs britanniques étant appelés deux fois aux urnes pour des élections anticipées en juin

2017 (les Conservateurs perdant leur majorité) et décembre 2019 (et la regagnant). La forte majorité conservatrice depuis Décembre 2019 donne les mains libres au gouvernement britannique pour réaliser son agenda législatif.

	<b>Impact sur les politiques agricoles</b>
<b>Turbulence environnementale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incertitude judiciaire : recours à la Cour Suprême du Royaume-Uni sur la modalité de sortie (<i>Miller</i>) et à la Cour de Justice de l'UE sur la réversibilité de la notification de l'Article 50 demandant l'ouverture des négociations de sortie (<i>Whightman</i>).</li> <li>- Incertitude électorale : deux élections anticipées en juin 2017 et décembre 2019</li> <li>- Difficile mise en place de la Loi de Retrait 2018 et du programme législatif mettant en place le Brexit (au-delà de la loi agricole).</li> <li>- Pandémie Covid19 préoccupant les gouvernements, réduction forte du temps parlementaire disponible</li> </ul>
<b>Turbulence organisationnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de préparation au Brexit en amont du Référendum sur consigne de David Cameron</li> <li>- Organisation d'un référendum après 6 ans d'austérité, soldée par une diminution des effectifs de la fonction publique, à son plus faible niveau depuis 1945</li> <li>- Création d'un département dédié à la sortie de l'UE (DEXEU) écartant de fait les spécialistes du département Environment, agriculture et affaires rurales (DEFRA).</li> <li>- Recrutement massif de fonctionnaires généralistes en début de carrière qui restent peu de temps à DEXEU et DEFRA</li> <li>- Impact sur les fonctions publiques dans les administrations dévolues : financements de nouveaux postes si et seulement si Londres finance des postes équivalents</li> <li>- Renouvellements fréquents à Whitehall mettant à mal les réseaux informels entre fonctionnaires chargés des mêmes dossiers dans les quatre administrations, ainsi qu'entre administrations, société civile et représentants du secteur agricole.</li> <li>- Perte des réseaux et soutiens d'organisations européennes pour le secteur agricole, environnemental, mais aussi pour les administrations.</li> </ul>

<b>Turbulence scalaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incertitude sur le futur financement des politiques agricoles : répartition entre administrations selon la méthode Barnett (au <i>pro rata</i> des dépenses anglaises) ou méthode spécifique (besoin de secteurs agricoles).</li> <li>- Contestation des limites des compétences dévolues – test de la Convention Sewel</li> <li>- Établissement d'un Marché Intérieur britannique sans qu'en soient fixées les règles et possibilités de divergence</li> <li>- Instabilité et contestation du calendrier Brexit avec deux versions du Traité de Sortie, accord sur le Traité de Commerce et Coopération fin Décembre 2020.</li> <li>- Négociation de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers (Australie, Canada, États-Unis), adhésion à des accords déjà existants (Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP)).</li> </ul>
----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tableau 1. Turbulences du Brexit dans et hors secteur agricole (Auteurs).

La reconstruction de la politique agricole britannique, en fait des politiques agricoles des quatre nations du pays, a été amorcée dans un contexte de turbulence et créé à son tour davantage de turbulence. Le rapatriement des compétences a ouvert la possibilité de contester leur partage. Les mécanismes de coopération entre administrations mais également entre société civile, secteur agricole et administrations sont en pleine reconstruction. Chacune de nos deux études de cas montrent à la fois l'instabilité de ces nouvelles alliances et les tensions croissantes entre administrations.

### Remplacer la PAC – une, ou quatre politiques ?

Avant de sortir de la PAC, le Royaume-Uni l'a profondément influencée. Prendre en compte l'historique des réformes de la PAC offre des clefs de compréhension sur l'ambition des réformes britanniques : le cadre conceptuel soutenant la PAC, en particulier la PAC « verdie » de 2014-2021 fondée sur le principe « biens publics contre argent public », est d'origine britannique (Lataste et al. 2015). Cette orientation a été poussée, entre autres, par les ONG environnementales (Ansaloni, 2013). Ce cadre conceptuel intègre des notions économiques – biens publics, biens non rivaux, biens non excluables – adaptées au débat politique agricole européen. Il s'agit de garantir

que la PAC apporte des biens bénéfiques au grand public, bien que non rémunérés par les marchés (Gravey, 2011). Par exemple, si la production alimentaire est un bien privé, la protection d'habitats en lisières de champs, cruciaux pour des espèces fragiles, est un bien public. Au cours du débat sur la PAC de 2013, la notion de bien public a cependant été l'objet d'une redéfinition et est devenue une catégorie fourre-tout regroupant des objectifs tels que la sécurité alimentaire ou la compétitivité du secteur agricole (Gravey, 2011).

Dès août 2016, le *National Trust*, une organisation de préservation du patrimoine et de l'environnement britannique et un des premiers bénéficiaires des aides PAC en Angleterre, a remis les biens publics à l'ordre du jour en suggérant la fin des aides directes et une politique s'orientant pleinement vers des contrats de fourniture de biens publics, principalement environnementaux (Vidal, 2016). Il serait tentant d'analyser les réformes agricoles britanniques depuis 2016 comme une continuation des propositions britanniques de réforme de la PAC mais ce serait méconnaître la diversité des politiques agricoles et des priorités politiques au sein du Royaume-Uni. La PAC permet depuis longtemps une application différenciée. L'importance accordée respectivement aux mesures agri-environnementales et aux biens publics est avant tout anglaise (Ansaloni 2013 ; F. Lataste et al. : 2015). Ces mesures et ces concepts occupaient historiquement une portion bien moindre des politiques galloises, écossaises et nord-irlandaises (Gravey, 2019).

Depuis 2016, on observe qu'un cadre anglais plus informel mais pas nécessairement moins contraignant remplace le cadre formel européen. L'Angleterre est en effet la plus grande des quatre nations britanniques. Son administration a le plus de ressources et est donc la mieux à même de développer des instruments pour une politique aussi complexe. De plus, le gouvernement britannique, qui décide de la politique agricole *anglaise*, décide aussi du financement agricole *britannique*.

Cette centralisation du contrôle du budget agricole influence les calculs des administrations dévolues ainsi que ceux des syndicats agricoles. Il faut attendre la Loi Agricole de Novembre 2020 (soit un mois avant la fin de la période de transition) pour que les financements agricoles britanniques post-Brexit, comme les financements européens, soient inscrits dans un instrument légal pluriannuel (janvier 2021-décembre 2027 et au minimum tous les cinq ans à partir de 2028). Entre 2016 et 2020, les agriculteurs ont dû se contenter d'une promesse – n'engageant que le ministre en place – que ces financements seraient garantis, et ce seulement jusqu'à la fin du mandat parlementaire en cours. Les deux élections anticipées de la période ont ainsi créé une grande incertitude.

Les financements étant incertains pendant des années après le référendum et fondés sur des arbitrages effectués à Londres, les administrations dévolues ont par précaution suivi la même logique que la politique anglaise – celle du gouvernement britannique. Elles se sont inspirées de ses mots clefs, de ses objectifs et de ses instruments. Dépourvus de leurs soutiens organisationnels européens et préalablement opposés au Brexit pendant la campagne de 2016, les syndicats agricoles ont, quant à eux, cherché à garantir le maintien des financements sans critiquer ouvertement le Brexit. Le précédent européen de la PAC laisse supposer qu'une fois le Brexit confirmé et irrévocable, l'objectif de verdissement d'une approche « bien publics » et son degré d'ambition pourront être revus à la baisse (Gravey, 2011).

La séquence de développement des politiques agricoles a renforcé cet avantage institutionnel anglais. Les Anglais ont été les premiers à publier leur plan, préparant le terrain pour la loi Agricole de 2020. Le Livre vert *Santé et Harmonie* (Février 2018) a suivi une longue phase de consultation avec organisations agricoles et environnementales, sans que les administrations dévolues en soient préalablement informées. À la fin 2020, seule l'Angleterre avait voté et adopté une loi agricole.

La nouvelle politique établie par La Loi Agricole de 2020 est principalement anglaise mais elle inclue l'ensemble du Royaume-Uni en ce qui concerne le commerce des produits agro-alimentaires et le budget des quatre politiques agricoles.

La Loi Agricole de 2020 définit les deux volets du financement de l'agriculture : l'argent public pour les biens publics, principalement environnementaux, et l'augmentation de la productivité avec la fin des aides directes à moyen terme. Si ces modes de financement reflètent les approches existantes des deux piliers de la PAC, la Loi Agricole adopte une vision très restrictive des activités et acteurs éligibles au financement. Ainsi, l'accent mis sur des biens environnementaux limités et exhaustifs limite les bases de financement. Malgré la rhétorique de la « reprise du contrôle » et d'un « Brexit vert » (Gove, 2018) ainsi que la volonté affichée de faire de l'agriculture britannique un champion mondial en termes de protection de l'environnement, la Loi Agricole ne garantit pas le verdissement de l'agriculture anglaise. Sa priorité est tout autre : elle prévoit la fin du soutien au revenu des agriculteurs en 2028 et abandonne le développement rural. Enfin, à l'instar de la PAC, elle n'aborde pas les questions d'alimentation.

En réaction aux propositions anglaises, les trois administrations dévolues ont publié leurs propres plans. Le Pays de Galles reste le plus proche de l'Angleterre. Il prévoit la mise en place d'un régime de soutien basé sur l'agriculture durable (Gouvernement Gallois, 2020). Ce nouveau régime est fondé sur deux formes complémentaires de soutien agricole : les aides pour l'agriculture durable liées aux biens publics et les aides aux entreprises. Il se calque ainsi sur les deux volets de la Loi Agricole anglaise ainsi que la fin programmée des aides directes. Le paiement pour l'agriculture durable comporte trois éléments principaux : un revenu stable pour les agriculteurs, la récompense des pratiques environnementales pour faciliter la création de biens publics et une application flexible à tous types d'exploitations.

Le projet de stratégie agricole de l'Irlande du Nord de 2018 (DAERA, 2018) contient, quant à elle, quatre objectifs : l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la résilience, la durabilité environnementale et « une chaîne d'approvisionnement intégrée, efficace, durable, compétitive et réactive » (p. 7). Le projet pondère ces objectifs en faveur des considérations économiques. Contrairement aux approches anglaise et galloise, l'Irlande du Nord a cherché dans une certaine mesure à conserver des aides directes, souvent essentielles compte tenu de la petite taille de ses exploitations (DEFRA et al., 2020).

Enfin, le document de consultation « Stabilité et Simplicité » de l'Écosse, le moins abouti, prévoit une longue période de transition (Gouvernement Ecossais, 2018). Le document fait allusion à la multifonctionnalité de l'agriculture, aux variations de la nature des exploitations agricoles et du type d'agriculture ainsi qu'à la flexibilité au sein du système. Il liste une série de propositions dont l'ouverture d'une réflexion sur la révision des instruments et des modes de gouvernance agricole, tout en poursuivant en réalité la trajectoire de la PAC, y compris sur le volet des aides directes.

Si la refonte d'une politique agricole était considérée comme une réforme à entreprendre en priorité, les quatre politiques agricoles en sont encore à leurs balbutiements. Même dans le contexte anglais, qui est le plus avancé, de nombreux éléments entrent à peine en phase pilote comme, par exemple, les dispositifs de paiements. Si ces retards de mise en œuvre s'expliquent, en partie, par les nombreuses consultations avec les secteurs concernées (*throughput legitimacy*), il est notable que les changements annoncés sont bien loin de mettre en œuvre le « Brexit vert » promis. Elles restent très proches de la PAC tant par ce qu'elles contiennent (importance accordée aux biens publics et à la productivité) que par ce qu'elles omettent (l'alimentation et la nutrition). Leur divergence principale, la fin ou la forte réduction des aides aux revenus, risque de pousser de

nombreux petits agriculteurs à la faillite. L'étendue des changements est bien plus radicale dans l'étude de cas des minima réglementaires.

### Divergences internes et recentralisation du marché intérieur britannique : quels minima réglementaires pour le Royaume-Uni ?

Le processus de sortie de l'UE pose une série de questions : que faut-il remplacer, abandonner ou préserver du cadre législatif et institutionnel européen ? Il s'agit là de la forme la plus importante de turbulence environnementale pour la fabrique des politiques agricoles britanniques. Afin d'y répondre, le gouvernement britannique et les administrations dévolues ont lancé un ambitieux programme législatif.

La Loi de Retrait de l'UE de 2018 en est la pièce maîtresse. Elle a mis fin à la suprématie du droit européen sur le droit national et a transféré les lois européennes en droit britannique. Ce transfert a ouvert la possibilité d'un dumping réglementaire jusqu'alors impossible, car le droit européen créait un plancher de minima réglementaires. La loi de Retrait marque en effet la première étape de la création d'un marché intérieur britannique qui fonctionne très différemment du marché intérieur européen. Les décisions à ce niveau ont des conséquences directes pour les agriculteurs britanniques, jusqu'ici habitués à devoir produire en respectant des minima réglementaires, à travers notamment la conditionnalité des aides PAC.

Le gouvernement britannique a choisi de centraliser son processus d'adaptation au Brexit avec une Loi de Retrait de 2018, plutôt que de maintenir le principe de subsidiarité qui aurait potentiellement laissé trop de liberté aux administrations dévolues. Ce choix centralisateur a accentué la nature inégale des relations intergouvernementales britanniques, accordant un rôle prépondérant à l'Angleterre représentée par le gouvernement britannique (Swenden et McEwen, 2014). Cette loi

a donc été une « reprise de contrôle » par Westminster face à deux turbulences, l'une environnementale (concernant les relations commerciales extérieures) et l'autre scalaire (risque de divergence interne).

Or cette centralisation touche des domaines directement liés à l'agriculture comme les normes environnementales, sanitaires et phytosanitaires ainsi que l'étiquetage agro-alimentaire (Engel et Petetin, 2018). Au sein de l'UE, les quatre nations britanniques pouvaient adopter des mesures environnementales allant au-delà du droit européen dans de nombreux domaines mais elles ne pouvaient pas aller en deçà. Le Brexit a créé de fait la possibilité d'un dumping réglementaire dans le domaine environnemental, des normes alimentaires et du bien-être animal, à la fois entre le Royaume-Uni et l'UE et au sein même du Royaume-Uni. Le gouvernement britannique a affirmé à de multiples reprises qu'aucune garantie juridique d'anti-dumping n'était nécessaire, aussi bien dans les accords avec l'UE que dans le projet de Loi sur l'Environnement, dans la Loi Agricole (2020) ou dans la Loi Commerce (2021). Pourtant, administrations dévolues, syndicats agricoles et organisations environnementales avaient formulée de nombreuses demandes et propositions en ce sens pendant l'examen de ces trois projets de lois. La NFU a notamment organisé une pétition relayée par les environmentalistes qui a collecté plus d'un million de signatures, tandis que les administrations dévolues et organisations environnementales ont soutenu des propositions d'amendements aux projets de loi. Le fait que le gouvernement britannique n'ait pas intégré des demandes portées par une opposition unie des secteurs concernés, des administrations dévolues et des partis d'opposition a contribué à affaiblir la légitimité procédurale de ces lois (*throughput legitimacy*).

Les administrations dévolues ont adopté des positions divergentes en réponse au processus législatif britannique. Le Pays de Galles et l'Écosse veulent continuer à maintenir le niveau de

protection des normes de l'UE, voire cherchent à le dépasser. Le Pays de Galles a initié l'examen d'une proposition de « normes minimales nationales », tandis que la Loi écossaise sur la Continuité avec l'UE de 2021 s'est concentrée sur des domaines spécifiques incluant la santé et le bien-être animal, les normes phytosanitaires et la protection de l'environnement, permettant à cette administration de se maintenir aux niveaux européens dans ces domaines.

L'Irlande du Nord, en raison du Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord du Traité de Sortie de l'UE, est un cas à part. D'un côté, le Protocole maintient l'Irlande du Nord alignée à une partie des minima réglementaires européens. De l'autre, le Protocole ne couvre qu'une partie de l'acquis environnemental. Il ouvre donc la voie à une déréglementation des normes hors-Protocole, comme les dispositions concernant les pollutions d'origines agricoles. Le Pays de Galles et l'Écosse ont tous deux choisi de mettre en place leurs propres minima réglementaires : l'Irlande du Nord, en consentant au projet de loi Environnement britannique au lieu de développer sa propre législation n'a pas cherché à faire de même.

Les divergences potentielles qui résultent de ces différents développements législatifs sont susceptibles de fracturer le marché intérieur britannique, en particulier si certaines nations conservent ou augmentent les normes tandis que d'autres les réduisent (Reid, 2021). Les représentants des secteurs agricole et agro-alimentaire – la NFU et ses équivalents dans les autres administrations britanniques (NFU Scotland, NFU Cymru, Ulster Farmers' Union) – ont exprimé leur vive inquiétude face à ce risque de fracturation du marché britannique. Ils ont insisté sur l'incohérence de développements favorisant la création de barrières au commerce interne, et ce, à l'heure où le marché européen devient plus difficile d'accès pour les producteurs britanniques réitérant leur soutien à des minima réglementaires communs (NFU Scotland, 2020).

Pour éviter que le commerce interne ne soit pénalisé, le gouvernement britannique a proposé la Loi sur le Marché Intérieur (2020). Cette loi protège le marché intérieur britannique (en particulier en Grande-Bretagne<sup>3</sup>) à travers une centralisation *de facto* en faveur de la plus grande nation, l'Angleterre. Le principe de reconnaissance mutuelle des produits inséré dans la loi est la clef pour accéder au marché intérieur. Selon ce principe, une nation peut créer de nouvelles normes (alimentaires, environnementales ou animales) mais cette possibilité de divergence est limitée en pratique. Ainsi, les nouvelles normes ne s'appliqueront qu'aux produits domestiques : les produits des autres nations britanniques, à condition qu'ils respectent les normes de leur marché d'origine, pourront y être commercialisés. Ce principe est interprété *lato sensu* et inclut les méthodes de production, les normes environnementales, les procédures d'identification ou de traçage et les caractéristiques des aliments. Ces règles s'appliquent également aux marchandises importées au Royaume-Uni, produits agro-alimentaires compris.

Les exclusions au principe de reconnaissance mutuelle sont plus rares et ont une portée plus limitée que dans le droit européen. Ils ne peuvent être modifiées que par le secrétaire d'État britannique à l'environnement. Les rares exclusions sont liées à l'agriculture comme, par exemple, la prévention de la propagation de ravageurs ou de maladies qui constituent des menaces pour la santé humaine, animale ou végétale.

Les dispositions de la Loi sur le Marché Intérieur ont été controversées auprès des gouvernements dévolus, en particulier du Pays de Galles et de l'Écosse. Leurs critiques portent à la fois sur le contenu de la loi (*output legitimacy* – la loi ne garantissant pas les minima réglementaires pourtant politiquement soutenus) et sur le processus législatif (*throughput legitimacy*) (Torrance, 2021). La

---

<sup>3</sup> Le Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord régit le commerce entre la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord.

loi est passée précipitamment à l'automne 2020, après une courte période de consultation au milieu de l'été, une fois de plus sans discussions préalables avec les administrations dévolues. Une procédure formelle devant la cour administrative par le gouvernement gallois a été déboutée comme « prématurée » et « abstraite » car aucune loi n'était, pour l'instant, en conflit avec la Loi sur le Marché Intérieur (Cour Administrative Galloise, 2021). Il existe ainsi une possibilité réelle que les administrations dévolues ne mettent pas en œuvre les dispositions de cette loi. La possibilité d'un tel cas de figure illustre le fait que, malgré cinq ans de préparation au Brexit, les relations entre les quatre nations sont plus que tendues (*input legitimacy*). ONG environnementales et syndicats agricoles se sont de nouveau opposés ensemble à cette loi. Ils ont défendu comme alternative une option négociée entre les quatre administrations et garantissant des minima réglementaires (NFU Scotland, 2020).

Avec ces deux lois sur (Marché Intérieur et le Retrait de l'UE de 2018), le gouvernement britannique a donné la priorité à la centralisation, mettant en théorie l'accent sur la souveraineté du parlement britannique et en pratique sur la souveraineté de l'exécutif sur le législatif. Cela s'est fait au détriment de l'établissement de bonnes relations externes et internes. Cette même loi sur le Marché Intérieur a été très critiquée par l'Union Européenne et les États-Unis et elle n'établit pas un régime interne cohérent basé sur des valeurs partagées par les quatre nations. Le choix politiquement opportun pour un gouvernement britannique cherchant à concrétiser rapidement le Brexit remet en question la légitimité de l'action publique britannique bien au-delà des questions agricoles. Alors que l'Angleterre a *de jure* acquis le droit de diverger de l'UE, les autres nations ne peuvent plus *de facto* diverger de l'Angleterre.

## Discussion et conclusions

Cet article a étudié la « révolution agricole » (Stokstad, 2020) britannique en termes de turbulence, analysant les formes de turbulence créées par le Brexit, les réponses des acteurs des politiques agricoles et l'impact de ces réponses sur la légitimité de l'action publique britannique, en particulier au travers des relations entre les quatre nations britanniques. Les trois formes de turbulence identifiées par Ansell et al. (2018) nous ont permis de démêler les trajectoires parfois contradictoires des politiques agricoles britanniques depuis le référendum de 2016. Elles ont aussi révélé les opportunités et défis posés par la sortie du Royaume-Uni de la PAC. Au cours des dernières années, les quatre administrations britanniques ont ainsi pu « reprendre le contrôle » d'une compétence longtemps européanisée, à l'occasion d'une opportunité inédite de réforme de ce domaine d'action publique. Elles ont en même temps dû faire face à de nombreux dilemmes : entre décentralisation et centralisation, réforme secteur par secteur, refonte générale des relations intergouvernementales, changements radicaux des politiques publiques afin de montrer l'impact du Brexit ou graduels pour accompagner les agriculteurs dans la transition.

Face à ces dilemmes, le gouvernement britannique a utilisé sa position constitutionnelle privilégiée, et depuis 2019 sa majorité assurée, afin de réformer en vitesse, avec des consultations limitées. Au-delà du contenu des politiques, il a fait le choix de renforcer des dynamiques constitutionnelles inégalitaires, s'assurant que le gouvernement britannique, agissant pour l'Angleterre dans les domaines agricoles et environnementaux, ait une marge de manœuvre supérieure à celles des administrations dévolues et que la « reprise de contrôle » du Brexit se fasse de Bruxelles vers Londres et non vers Belfast, Cardiff ou Édimbourg. En termes de légitimité, on peut ainsi voir une volonté de prioriser la divergence avec l'UE et créer une alternative à la PAC

au plus vite. Si agriculteurs et environnementalistes ont été amplement consultés sur les modèles de subventions, leur front uni – pourtant rare – a été ignoré sur les minima réglementaires. Les décisions prises éloignent le Royaume-Uni d'un « Brexit vert » et ouvrent leurs agriculteurs à la compétition internationale. D'un point de vue *output legitimacy*, cet exemple montre le choix du gouvernement de prioriser une certaine vision générale du Brexit (« Global Britain ») et d'abandonner ses objectifs sectoriels (« Brexit vert », soutien aux agriculteurs). Ce choix se fait au prix d'une détérioration de la légitimité procédurale (*throughput legitimacy*) mais aussi en l'absence d'un mandat territorial inclusif (*input legitimacy*). Le Brexit est ainsi présenté par le gouvernement de Londres comme une décision liant tout le Royaume-Uni, mais l'agenda législatif agricole a été développé avant tout pour servir les intérêts anglais.

Notre cadre conceptuel a combiné turbulence et légitimité. Comme l'indique l'introduction de ce numéro, les études sur la turbulence omettent trop souvent de considérer la légitimité des solutions trouvées. Alors que l'objet « turbulence » devient de plus en plus populaire dans les études européennes (en particulier environnementales, voir par exemple Oberthür et al. (2016) ainsi que Dupont et Torney (2021)), notre comparaison du développement des quatre politiques agricoles britanniques nous permet de contribuer au développement de nouvelles catégories de turbulence. Ainsi, notre comparaison montre, d'une part, que la turbulence scalaire peut être bien plus complexe que la simple interaction entre deux niveaux et, d'autre part, que ces effets collatéraux sont bien plus généralisés. Dans le cas du Brexit, il y a plus que deux niveaux – on a ici des niveaux régionaux, nationaux et internationaux – et ils contiennent chacun de multiples acteurs qui interagissent. Les répartitions de compétences entre les quatre nations ainsi que les négociations parallèles entre différents partenaires commerciaux révèlent une forme horizontale, voire polycentrique, de turbulence scalaire : relations bilatérales entre Écosse et Pays de Galles sur le

refus de consentir aux lois londoniennes, interactions entre les négociations respectives avec Bruxelles et Washington, attention particulière portée par ces deux capitales à la situation Nord-Irlandaise. Le cas agricole illustre de plus la difficulté de contenir la turbulence dans un domaine et le caractère transversal de celle-ci. Le refus de garantir une non-déréglementation des normes environnementales et (phyto)sanitaires afin de pouvoir inclure les produits agricoles dans des accords commerciaux a affaibli les relations intergouvernementales au sein du Royaume-Uni (les gouvernements de Cardiff, Belfast et Edimbourg ne faisant plus confiance à celui de Londres) (turbulence scalaire), a retardé l'adoption de lois clefs pour le Brexit (Loi Agricole, projet de Loi sur l'Environnement, Loi sur le Commerce...) (turbulence organisationnelle) et a rendu nécessaire le Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord qui divise encore plus le marché intérieur britannique et dont la mise en place ravive les tensions politiques en Irlande du Nord (turbulence environnementale).

Le Brexit et ses répercussions sur le secteur agricole illustrent une limite supplémentaire aux trois catégories de turbulence mobilisées ici. La perte de la PAC ne correspond proprement à aucune de ces cases. Quitter la PAC crée un vide en droit interne, un besoin de développer une nouvelle politique publique agricole (objectifs, cadres législatifs, instruments, financements). Cela remet à plat les relations établies entre les administrations, syndicats agricoles et organisations environnementales et rouvre le débat sur le partage des compétences entre administrations : les arbitrages jusqu'alors rendus à Bruxelles doivent maintenant être fait à Londres et potentiellement à Cardiff, Édimbourg et Belfast. Ce qui est vrai pour l'agriculture l'est aussi pour la politique halieutique ou environnementale et illustre ce que l'on peut caractériser comme une quatrième forme de turbulence, une turbulence instrumentale/politique (*policy*).

En conclusion, notre comparaison du développement des politiques agricoles britanniques révèle la profondeur de la reconfiguration en cours au sein du système politique et les profondes questions de légitimité que posent ces développements. En particulier nous montrons la manière dont le processus du Brexit ravive les tensions entre les quatre nations constituant le Royaume-Uni. Cette reconfiguration est pilotée depuis Londres, avec le consentement très limité de Cardiff, Belfast et Édimbourg, et en dépit des critiques des représentants agricoles et des organisations environnementales. Le cas agricole illustre en quoi la « reprise du contrôle » au cœur du Brexit est ainsi avant tout une affaire anglaise, offrant des marges de manœuvres bien moindre aux administrations dévolues.

## Bibliographie

- Ansaloni, Matthieu. 2013. « La fabrique du consensus politique Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe », *RFSP*, 2013/5 (Vol. 63) 917-937.
- Ansell, Christopher, and Jarle Trondal. 2018. “Governing Turbulence: An Organizational-Institutional Agenda.” *Perspectives on Public Management and Governance* 1 (1): 43–57.  
<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx013>.
- Burns, Charlotte, Viviane Gravey, Andrew Jordan, and Anthony Zito. 2019. “De-Europeanising or Disengaging? EU Environmental Policy and Brexit.” *Environmental Politics* 28 (2): 271–92. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549774>.
- Cour Administrative Galloise, 2021. R (on the application of the Counsel General for Wales) v the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy [2021] EWHC 950 (Admin), <https://www.casemine.com/judgement/uk/60825e172c94e06d625bc488>
- Dupont, Claire and Torney, Diarmuid. 2021. “Climate Governance and the European Green Deal in Turbulent Times”, *Politics and Governance*, 9(3) – en presse
- DAERA, 2018. Northern Ireland Future Agricultural Policy Framework: Stakeholder Engagement, <https://www.daera-ni.gov.uk/sites/default/files/consultations/daera/NI Future Agricultural Policy Framework - Stakeholder Engagement - FINAL.pdf>
- DEFRA, DAERA, Welsh Government Knowledge and Analytical Services and the Scottish Government, Rural and Environment Science and Analytical Services, 2020. ‘Agriculture in the United Kingdom 2019’ <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachme>

nt\_data/file/848641/AUK\_2018\_09jul19a.pdf

DEFRA. 2018. *Health and Harmony: The Future for Food, Farming and the Environment in a Green Brexit*. London. <https://www.gov.uk/government/consultations/the-future-for-food-farming-and-the-environment>.

Dobbs, Mary, Ludivine Petetin, and Viviane Gravey. 2018. “Written Evidence to House of Commons EFRA Committee’s Inquiry on the Agriculture Bill.” London: House of Commons.

<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/environment-food-and-rural-affairs-committee/scrutiny-of-the-agriculture-bill/written/91290.pdf>.

Engel, Annegret, and Ludivine Petetin. 2018. “International Obligations and Devolved Powers – Ploughing through Competences and GM Crops.” *Environmental Law Review* 20 (1): 16–31. <https://doi.org/10.1177/1461452918759639>.

European Commission. 2018. *Special Eurobarometer 473 Europeans, Agriculture and the CAP*. Brussels. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2161>.

Falkner, Gerda. 2016. “The EU’s Current Crisis and Its Policy Effects: Research Design and Comparative Findings.” *Journal of European Integration* 38 (3): 219–35.

Fisher, Stephen et Renwick, Alan. 2018. “The UK’s référendum on EU membership of June 2016: how expectations of Brexit’s impact affected the outcome.” *Acta Politica* 53:590-611

Gove, Michael. 2018. “Green Brexit: A New Era for Farming, Fishing and the Environment.”

Gov.Uk. <https://www.gov.uk/government/speeches/green-brex-it-a-new-era-for-farming-fishing-and-the-environment>.

Gouvernement Britannique, 2020. Revised Frameworks Analysis: Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/792738/20190404-FrameworksAnalysis.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792738/20190404-FrameworksAnalysis.pdf)

Gouvernement Ecosais, 2018. ‘Stability and Simplicity: proposals for a rural funding transition period’, June 2018, ISBN 9781787819174, <https://www.irishtimes.com/news/consumer/online-shopping-from-the-uk-delivers-financial-shocks-1.4451638>.

Gouvernement Gallois, 2020 Agriculture (Wales) White Paper, <https://gov.wales/sites/default/files/consultations/2020-12/agriculture-wales-bill-white-paper.pdf>

Gravey, Viviane. 2011. “Réformer la PAC pour quoi faire ? Cartographie du débat PAC 2013.” *Iddri : Idées pour le débat*, 11(4) :1-22

Gravey, Viviane. 2019. “Finally Free to Green Agriculture Policy? UK post-Brexit Policy Developments in the Shadow of the CAP and Devolution”, *Eurochoices* 18(2) 11-16

Greener UK. 2020. “Briefing for Commons Second Reading: environmental implications of the United Kingdom Internal Market Bill” [https://greeneruk.org/sites/default/files/download/2020-09/GreenerUK\\_briefing\\_second\\_reading\\_UK\\_Internal\\_Market\\_Bill.pdf](https://greeneruk.org/sites/default/files/download/2020-09/GreenerUK_briefing_second_reading_UK_Internal_Market_Bill.pdf)

- Henderson, Ailsa, Jeffery, C., Liñeira, Robert. 2015. “National Identity or National Interest? Scottish, English and Welsh Attitudes to the Constitutional Debate”, *Political Quarterly*, 86(2), 265-274
- Jouison-Laffitte, Estèle. 2009. « La recherche action : oubliée de la recherche dans le domaine de l’entrepreneuriat », *Revue de l’Entrepreneuriat*, 8, pp.1-35
- Kusago, Takayoshi, 2019. “Post-disaster Community Recovery and Community-Based Collaborative Action Research—A Case of Process Evaluation Method for Community Life Improvement”. In. Sébastien Lechevalier Ed. *Innovation Beyond Technology, Science for Society and Interdisciplinary Approaches*, pp.195-222
- May, Daniel, Arancibia, Sarah et Manning, Louise. 2021. “Understanding UK farmers’ Brexit voting decision: A behavioural approach”, *Journal of Rural Studies*, 81, pp. 281-293.
- Mégie, Antoine et Vauchez, Antoine, 2014. « Crise, crises et crisologie européenne », *Politique Européenne*, 2(44), 8-22
- Minto, Rachel, Hunt, Jo, Keating, Michael, McGowan, Lee, 2016. “A Changing UK in a Changing Europe: The UK State between European Union and Devolution”, *Political Quarterly*, 87(2), 179-186
- NFU Scotland, 2020. “White paper proposal presents risks to vital internal UK markets.”  
<https://www.nfus.org.uk/news/news/white-paper-proposal-presents-risks-to-vital-internal-uk-markets>
- Oberthür, Sebastian, Görlach, Benjamin, Bart, Istvan, Książkowski, Krzysztof, Barata, Pedro, Nesbit, Martin. 2016. *The EU in Turbulence: What are the Implications for EU Climate and Energy Policy?* Brussels: Ecologic, pp.1-36.

- Petetin, L. and Lafon, J. 2020. Brexit : quelles conséquences agricoles et halieutiques ?. In: Abis, S. and Brun, M. eds. *Le Déméter 2020*. Hors collection Iris éditions, pp. 119-137.
- Ranta, Ronald, 2019. “Dissonance on the Brexit Menu: What does Britain Want to Eat?”, *Political Quarterly*, 90(4), 654-663
- Reid, Colin, 2021. “Mapping post-Brexit environmental law”, *ERA forum* 21(4) 655-665
- Saurruger, Sabine, 2014. “Europeanisation in times of crisis”, *Political Studies Review*, 12(2) 181-192
- Scharpf, Fritz W. 2010 *Community and Autonomy : Institutions, policies and legitimacy in Multilevel Europe* Cologne: Max Planck Institute
- Sellamna, N.-E. 2010. « la recherche-action des origines à nos jours ». In Guy Faure, Pierre Gasselin, Bernard Triomphe, Henri Hocdé, Ludovic Temple, Eds. *Innover avec les acteurs du monde rural, la recherche-action en partenariat*. Editions Quæ, pp. 21-29.
- Swenden, Wilfried, and Nicola McEwen. 2014. “UK Devolution in the Shadow of Hierarchy? Intergovernmental Relations and Party Politics.” *Comparative European Politics* 12 (4): 488–509. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.14>.
- Stewart, Bryce, Burns, Charlotte, Hejnowcz, Adam, Gravey, Viviane, O’Leary, Bethan, Hicks, Kevin, Farstad, Fay, Hartley, Sue, 2019. “Making Brexit work for the environment and livelihoods: Delivering a stakeholder informed vision for agriculture and fisheries” *People and Nature* 1(4), 442-456.
- Stokstad, Erik. 2020. “United Kingdom to embark on ‘agricultural revolution’ in break from EU farm subsidies”, *Science*, doi:10.1126/science.aba9492

Torrance, D. 2021. Internal Market Bill: Reactions from Scottish and Welsh Governments,  
London: House of Commons Library

The Economist. “If Britain became “Singapore-on-Thames” The British economy if the country  
crashes out of the European Union”, *The Economist*, 15 Juillet 2017  
[https://www.economist.com/the-world-if/2017/07/13/the-british-economy-if-the-country-  
crashes-out-of-the-european-union](https://www.economist.com/the-world-if/2017/07/13/the-british-economy-if-the-country-crashes-out-of-the-european-union)

Vidal, John. 2016 “National Trust calls for complete reform of British farm subsidies”, *The  
Guardian* [https://www.theguardian.com/environment/2016/aug/04/national-trust-calls-for-  
complete-reform-of-british-farm-subsidies](https://www.theguardian.com/environment/2016/aug/04/national-trust-calls-for-complete-reform-of-british-farm-subsidies)