



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

Les questions agricoles et agroalimentaires liées au Brexit

Appropriation des enjeux et réorganisation du secteur

Stage réalisé du 24 avril au 04 août 2017 au Service Economique Régional de l'Ambassade de France au Royaume-Uni

Soutenance le 05 septembre 2017

Mémoire sous la direction de Nicolas Fortané

Linda SALAME

Inspecteur Elève de Santé Publique
Vétérinaire

2016-2017

SOMMAIRE

Introduction.....	4
De l'euroscpticisme au Brexit.	4
Enjeux agri/agro-alimentaires	11
Questionnements et problématique	21
Méthodologie adoptée	23
Axes de démonstration	23
Partie 1 : L'appropriation des enjeux du Brexit	24
Le <i>framing</i> du gouvernement britannique : les acteurs placent leurs pions	26
Le « naming » des acteurs du secteur agri/agroalimentaire	38
Partie 2 : le Brexit sur le long terme.....	51
Le Brexit : une fenêtre d'opportunité ?	53
Le poids du marché	65
Conclusion/Synthèse/Recommandations	74

REMERCIEMENTS

Merci à toute l'équipe du Service Economique Régional de Londres d'avoir fait en sorte que mon stage se passe dans les meilleures conditions. Merci à Mickaël, pour ses conseils et sa bienveillance, et pour toutes les discussions passionnantes que nous avons eues et qui m'ont notamment permis d'apprendre énormément sur la politique et spécificités culturelles des britanniques. Merci à Jean d'avoir lancé à chaque occasion possible des débats sur chaque évènement politique qui survenait, aussi bien en France qu'au Royaume-Uni, et sur lesquels on s'exprimait librement dans notre bureau. Merci à François, Mickaël et Jean d'avoir fait du café tous les matins, pour agrémente nos discussions. Merci à François et Mickaël de m'avoir fourni du sucre parce que je n'ai pas pris la peine d'en acheter pendant mes trois mois de stage. Merci à toute l'équipe du SER d'avoir essayé de débloquent ma boule à thé lorsque je n'arrivais plus à l'ouvrir. Merci à Jean d'avoir débloquent ma boule à thé avec une clé USB (un vrai MacGyver). Merci à Victoria pour son soutien précieux dans les moments difficiles et ses petits messages sur Skype. Merci à Cyprien de m'avoir approvisionnée en comté (AOC bien sûr) et fromage de chèvre lorsque j'assurais les vestiaires de la réception du 14 juillet. Merci à Benoît, Adèle, Garance, Margaux, Clément, Robin, Christian, Christine pour les moments que nous avons partagés.

Evidemment, un énorme merci à Eric. Merci de m'avoir fait confiance et de m'avoir conseillée quand ça n'allait pas, merci d'avoir compris mon manque d'enthousiasme quand je ne trouvais plus de sens à mes actions, merci pour la tasse en fer blanc qui m'a servi pendant trois mois. Merci de m'avoir acceptée en stage et de m'avoir permis de vivre une expérience enrichissante et intense en rencontres et en évènements.

En dehors du SER, merci à Claire du Consulat pour son aide et merci à Hélène B. pour le petit jus de pomme à Hyde Park (qu'on m'a gracieusement renversé dessus...) et la super dédicace de son ouvrage sur la démocratie. Merci à Sylvie, Chantal et Sébastien de l'ENSV pour leur aide.

Je n'oublie pas : Tiffany, Francesco pour nos soirées londoniennes, Lina pour nos retrouvailles après plus de 10 ans, Julien pour m'avoir fait découvrir le Pays de Galles et les sentiers du National Trust, Mathilde pour toujours être de bon conseil, Léa, Kevin, Annitha, Guillaume et ma maman pour m'avoir rendu visite, Youri, Lisa et Sophie pour leurs encouragements lors de la rédaction de ce mémoire, et enfin Hélène et Claudine pour leur soutien.

Un merci tout particulier à mon directeur de mémoire Nicolas. Merci pour ton soutien, tes conseils, ta présence dans les moments où j'étais découragée. Merci de m'avoir permis de recharger mon Oyster card quand mon compte en banque disait « Ce sera pas possible ». Merci pour le temps que tu m'as consacré. Et merci d'avance pour la lecture laborieuse de ce mémoire 😊.

Enfin, un merci à ma famille, pour leur accompagnement sans failles depuis plus de 26 ans.

LISTE DES SIGLES/ACRONYMES

AHDB	Agriculture and Horticulture Development Board
ALE	Accord de libre-échange
BRC	British Retail Consortium
CLA	Country Land and Business Association
Defra	Department for Environment, Food and Rural Affairs
FDI	Food and Drink Federation
IFA	Irish Farmers Association
IfG	Institute for Government
MP	Member of Parliament
NFU	National Farmers Union
NSA	National Sheep Association
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
TFA	Tenant Farmers Association
UE	Union Européenne
UK	United Kingdom

DE L'EUROSCEPTICISME AU BREXIT.

- **LA VICTOIRE DU LEAVE**

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont été appelés à voter sur le futur du Royaume-Uni dans l'Union Européenne : « Leave or remain ? ». Une question simple, mais aux répercussions considérables.

Au cours de la campagne qui a précédé le référendum, les sondages donnaient alternativement gagnants les *Brexiters* puis les *Remainers*. Les sondages annonçaient néanmoins globalement qu'une majorité de votants se prononceraient pour rester dans l'Union Européenne.

Avec 72% de votants, c'est finalement le « **Leave** » qui l'emporta : 51,9% des votants (soit 17 410 742 citoyens britanniques) se prononcèrent pour le retrait de l'UE et 48,1% (soit 16 141 241 citoyens britanniques) des votants se rangèrent du côté des *Remainers*.

Les résultats du référendum montrent cependant de **profondes divisions au sein du Royaume-Uni**. D'un point de vue géographique d'abord, car si l'Angleterre – excepté Londres – et le Pays de Galles ont majoritairement voté *Leave*, l'Ecosse et l'Irlande du Nord ont marqué leur préférence pour le maintien du Royaume-Uni dans l'UE. A Gibraltar, autre point chaud de la question du Brexit¹, le taux de participation est monté à 83% et 96% des votants ont voté *Remain*. D'un point de vue démographique, la différence est lourde : 73% des 18-24 ans ont voté *Remain* alors qu'environ 60% des votants de plus de 65 ans se sont prononcés en faveur du Brexit.

Après plus de 40 ans d'histoire commune avec l'Union Européenne, la majorité des Britanniques décidait donc de mettre **fin à l'épopée communautaire**.

Ces résultats donnèrent lieu à une série d'évènements sur le court-terme, soulignant l'agitation provoquée au sein de la société britannique et dans le monde entier. Les premières réactions furent un mélange d'incompréhension et de colère chez les fervents défenseurs de l'UE. Parmi les *remainers*, l'espoir que le conservatisme traditionnel l'emporte sur tout enthousiasme à l'égard d'un changement institutionnel imminent avait entaché la perspective d'un Brexit. Pour certains, le Brexit constituait une erreur historique. Dans les semaines qui suivirent, la **charge émotionnelle du débat** gagna en intensité, donnant lieu à des initiatives ponctuelles émanant du camp des *Remainers* pour

¹ Gibraltar est un sujet de discordance entre les Britanniques et les Espagnols. L'Espagne chercherait à récupérer la souveraineté sur ce territoire, britannique depuis 1713 (du point de vue britannique, l'Espagne chercherait à acquérir une souveraineté sur le territoire). L'UE a permis d'effacer quelque peu les frontières entre Gibraltar et l'Espagne et d'amplifier grandement les échanges entre les deux territoires. Le Brexit remet grandement en question cette relation particulière et fait ressortir un certain nombre d'enjeux que l'UE avait atténués.

contester les résultats du référendum. Une pétition en ligne a notamment rassemblé plus de 3,5 millions de signatures pour demander à ce qu'un second référendum soit organisé².

Dans la sphère politique, une succession de rebondissements vinrent ajouter de la confusion à la situation. Le 25 juin 2016, Jonathan Hill, commissaire européen britannique, annonça sa démission et le 13 juillet 2016, ce fut au tour de David Cameron, premier ministre conservateur, réélu en 2015, et qui avait fait campagne pour le *Remain*, de déclarer sa démission.

La question de la relève de David Cameron créa un certain nombre de **remous dans l'arène politique**. Ce fut au final Theresa May, qui avait adopté une stratégie jouant sur l'ambiguïté pendant la campagne *Leave/Remain*, qui succéda à David Cameron. Theresa May s'était officiellement rangée du côté du *Remain*, mais n'avait pas participé activement à la campagne. Elle a notamment déclaré le 25 avril 2016 :

« Je pense que c'est bien pour nous de rester dans l'UE précisément parce que je crois à la force de notre pays, à notre poids économique, diplomatique et militaire, parce que je suis optimiste sur la question de notre avenir, et parce que je crois à notre capacité à être leaders et pas simplement suiveurs. ³»

Elle aurait ensuite repris ces mêmes arguments pour appuyer sur la nécessité de mettre en œuvre le Brexit, lors du *Andrew Marr Show*⁴ du 4 septembre 2016.

Avocate du *Remain* mais partisane du Brexit, **l'ambivalence de Theresa May** lui permettra d'accéder au lead du gouvernement britannique.

L'annonce du Brexit est en fait le résultat d'un **long processus politique** et de contextes plus ou moins propices au **développement de l'eurosepticisme britannique** – on note cependant que cet eurosepticisme est essentiellement un phénomène anglais.

² La pétition aurait en réalité été créée par William Oliver Healey, un supporter de la campagne *Leave*, en amont des résultats du référendum, pour souligner les éléments qui auraient permis de contester les résultats du référendum si le *Remain* l'avait emporté. La pétition aurait par la suite été reprise par le camp des *Remainers*.

³ GOV.UK. *Home Secretary's speech on the UK, EU and our place in the world*, 25 avril 2016. Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-speech-on-the-uk-eu-and-our-place-in-the-world> (consulté le 02 mai 2017).

⁴ The *Andrew Marr Show* est un programme d'une heure diffusé tous les dimanches matin sur BBC One et présenté par Andrew Marr, ancien rédacteur politique de la BBC. Parmi les invités figurent régulièrement des hommes et femmes politiques haut placés, en général des membres du cabinet du Premier Ministre, des membres de l'opposition, etc.

• PETITE HISTOIRE DU ROYAUME-UNI ET DE L'UE

Le Royaume-Uni possède une histoire commune avec l'Europe, mais il est souvent perçu comme un **maillon entre le continent européen et l'Amérique**. Le Royaume-Uni est le premier à revendiquer cette double relation, revendiquant parfois sa place en Europe et rejetant celle-ci à d'autres occasions. Une particularité que son insularité accentue. « Tout pays a l'histoire de sa géographie ⁵ » semble-t-il. L'existence de la Manche suffit à en faire un territoire différencié, et le maintient quelque peu à l'écart du continent européen. En s'opposant à l'Europe, le Royaume-Uni se présente comme un territoire uni, qui transcende les divisions internes. S'opposer à l' « autre », à l' « extérieur », c'est en quelque sorte un moyen de renforcer les liens à l' « intérieur ». C'est peut-être cela qui explique en partie le rejet si virulent de l'Europe, bien que l'Europe constitue un partenaire économique inévitable. Les propos de Churchill en 1953 illustrent particulièrement cette situation : « Nous sommes avec l'Europe mais nous n'en faisons pas partie » ⁶.

Un rejet symbolique que la réalité économique participe à atténuer.

Si bien que depuis 1973, année de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté Economique Européenne, ne marque en fait que le début (ou une étape ?) d'une histoire passionnée avec le continent. Le Royaume-Uni est perçu, dès le départ, comme un partenaire embarrassant (« *awkward partner* »)

Le 1^{er} janvier 1973 donc, le Royaume-Uni adhère à la Communauté Economique Européenne (CEE), quelques mois après que la Chambre des communes et la Chambre des Lords⁷ se soient prononcées en faveur de l'adhésion et dix ans après que le général de Gaulle ait posé son veto à l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Des **raisons pragmatiques et instrumentales** sont invoquées au Royaume-Uni pour justifier la nécessité de cette adhésion.

Le 5 juin 1975, le Royaume-Uni organise son premier référendum sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans la CEE, le parti travailliste⁸ ayant fait la promesse lors des élections législatives d'octobre 1974 de solliciter l'avis de la population britannique s'il parvenait à être au pouvoir. A plus de 67%, les électeurs britanniques expriment alors leur volonté de rester dans la CEE.

Mais les discours eurosceptiques des dirigeants britanniques au 10 Downing street⁹, ponctuent régulièrement la question de la place du Royaume-Uni dans la CEE puis dans l'Union Européenne. Margaret Thatcher notamment était perçue comme une eurosceptique convaincue. Le discours qu'elle prononça à Bruges le 20 septembre 1988 est d'ailleurs souvent considéré comme un

⁵ Expression du géographe français Paul Vidal de la Blache.

⁶ "What Churchill really thought about Britain's place in Europe". The Conversation, 23 janvier 2015. Disponible sur : <http://theconversation.com/what-churchill-really-thought-about-britains-place-in-europe-36613> (consulté le 02 mai 2017).

⁷ The House of Commons et The House of Lords sont les deux chambres parlementaires au Royaume-Uni

⁸ Il existe deux partis politiques principaux au Royaume-Uni, qui alternent au pouvoir depuis 1920 : le Parti conservateur (les *Tories*) et le parti travailliste (le *Labour*).

⁹ Résidence officielle du Premier Ministre britannique.

marqueur important de l'histoire de l'euroscpticisme britannique. Ses déclarations auraient défini **l'agenda eurosceptique du parti conservateur** pour les deux décennies qui suivirent. C'est d'ailleurs à partir de la décennie Thatcher (1979-1990) que les **aménagements dérogatoires** pour le Royaume-Uni se multiplient : en 1984, un rabais est accordé au Royaume-Uni sur sa contribution au budget communautaire ; en 1992, et suite à la signature du traité de Maastricht, on assiste au lancement de l'Union économique et monétaire (UEM) mais un protocole d'exemption est établi pour le Royaume-Uni. D'où les fameuses déclarations de la Dame de Fer (*Iron Lady*) : "I want my money back" en 1980 ou encore « La plupart des problèmes que le monde a connu viennent du continent européen. Et les solutions viennent d'ailleurs¹⁰ » en 2002.

Dans les années 2000, la communauté européenne prend une importance considérable. L'UE apparaît alors comme une **supra-institution** qui menace la souveraineté nationale des Etats membres. Ce discours est particulièrement fort au Royaume-Uni, car porté par des personnalités politiques de renom.

C'est cette profonde croyance en la **souveraineté nationale** au Royaume-Uni qui contraste fortement avec l'idée de transfert progressif des pouvoirs et des compétences vers Bruxelles. « La désillusion européenne serait ainsi une sorte de transfert, qui répondrait à **un sentiment de perte généralisé de prestige et d'influence**, que l'on compenserait en quelque sorte en rejetant la faute sur le « continent » et en soulignant avec une insistance suspecte les accomplissements britanniques. [...] Accepter l'Europe comme nouvelle médiation du rapport au monde, c'est accepter la rupture avec les formes dépassées de cette médiation : l'impérialisme colonial ou post-colonial, ou même la relation privilégiée avec les Etats-Unis, qui a perdu de sa force avec la fin du monde bipolaire. [...] Le souverainisme se nourrit largement d'une amertume de la perte. ¹¹».

Les gouvernements britanniques successifs ont souligné, au fil des décennies, la nécessité économique du projet européen. L'adhésion à la communauté européenne présentait en effet un certain nombre de bienfaits économiques et commerciaux. D'une certaine façon, **le pragmatisme britannique l'emportait sur les considérations plus identitaires** concernant la souveraineté nationale et la démocratie. D'ailleurs, c'est ce pragmatisme véhément typiquement britannique qui fit de Londres le plus ardent défenseur du marché unique, de la dérégulation des marchés et de l'élargissement.

Le traité de Maastricht en 1992 puis le traité de Lisbonne en 2009 ont accentué l'institutionnalisation de la communauté européenne comme superpuissance mettant à mal l'identité des Etats membres. Petit à petit, au Royaume-Uni, les considérations pragmatiques ne suffisent plus à justifier le projet européen et à contrebalancer l'idée d'une supra-institution dont l'emprise sur les Etats membres devient plus flagrante de jour en jour.

¹⁰ Most of the problems the world has faced come from mainland Europe. And the solutions from outside it." (extrait de son Ouvrage "Statecraft : Strategies for a changing world", publié en 2002).

¹¹ Sarter F., « L'ancrage européen du Royaume-Uni en question. Nul pays n'est une île », *Etudes* 2013/5 (Tome 418), p. 595-606.

Les discours soulignant l'importance de conserver et de valoriser la souveraineté britannique gagnent progressivement en intensité dans l'espace public. Les conservateurs s'insurgent ainsi contre « l'Europe fédérale ».

Depuis une vingtaine d'années donc, les discours pragmatiques perdent en intensité au profit de **discours dogmatiques**, prenant pour appui des éléments conceptuels sans réelle connexion avec la réalité économique du royaume. Ces discours, prononcés essentiellement par d'éminent(e)s hommes et femmes politiques, sont relayés par les médias, et notamment les tabloïds¹² qui s'avèrent être viscéralement eurosceptiques, voire europhobes pour certains. Si bien que le rapport publié fin 2008 par le *think tank* londonien Chatham House, regroupant des experts de tous bords pour réfléchir au positionnement du Royaume-Uni en Europe et insistant sur la nécessité d'appartenir à l'UE pour préserver la capacité d'influence britannique, sera évoqué par la presse dite « de qualité » mais passé sous silence par les tabloïds.

A l'opposé, les **discours « europositifs »** se font **rare**s. Peu de discours soulignent l'impact positif de l'UE et ne légitiment la poursuite de l'intégration européenne. Même le Lib-Dem (Liberal Democrats), parti britannique globalement pro-européen issu de la fusion du Liberal Party et du Social Democratic Party (SDP) en 1988 et possédant à l'heure actuelle 12 sièges à la Chambre des Communes, reste discret sur la question¹³. Aucun discours ne porte les valeurs sociales et stratégiques – via le poids que l'union offre à ses membres sur la scène internationale - de l'UE. A l'opposé, en France, les dirigeants politiques insistent sur le rayonnement que l'UE apporte à la France via le *leadership* que l'UE lui a permis d'établir sur le continent. De Gaulle a été le premier à porter cette idée et a, en quelque sorte, contribué à énoncer le **paradigme fondateur de la place de la France au sein de la communauté européenne**, qui servira de référence et de cadre à tous les discours qui suivront sur cette question. L'intégration européenne est un vecteur de grandeur, qui renforce l'identité nationale française et son poids dans un monde globalisé. L'Europe est un « multiplicateur de puissance ». Si cette vision ne suffit plus à convaincre l'ensemble de la population française, elle reste globalement ancrée dans les esprits. Le discours concilie ainsi la question de l'identité nationale et de la souveraineté avec la supra-institution européenne.

¹² Les tabloïds sont particulièrement populaires au Royaume-Uni. Ils s'opposent aux journaux plein format ou journaux de qualité (*broadsheet papers* ou *quality papers*). *The Sun* et le *Daily Mail*, deux tabloïds, sont également les deux journaux à plus fort tirage au Royaume-Uni avec environ 1 500 000 exemplaires diffusés chaque jour – les chiffres sont en fort déclin depuis quelques années, notamment via la numérisation progressive des journaux ; de nombreux britanniques restent cependant attachés à leurs exemplaires papiers. Par comparaison, *The Guardian*, un des journaux de qualité les plus connus au Royaume-Uni, et pro-européen, est tiré à environ 150 000 exemplaires chaque jour (chiffres de 2017). En France, *Le Parisien*, journal à la plus grosse diffusion, était tiré à environ 360 000 exemplaires par jour en 2015. Les tabloïds sont des journaux low-cost avec une forte proportion de publicités à l'intérieur (environ £1.60 pour *The Guardian* en semaine et environ 60p pour *The Sun* en semaine).

¹³ Howorth J., « La Grande-Bretagne et l'Europe : de la résistance à la rancœur », *Politique étrangère* 2010/2, p. 259-271.

Au Royaume-Uni, cette vision n'existe pas, ou du moins, elle ne transparaît pas dans les débats publics sur la question de l'intégration européenne – et n'est de toute façon plus d'actualité. « Tout accroissement du pouvoir des institutions de l'UE est [...] perçu comme une menace non seulement pour l'autonomie de l'exécutif, mais aussi pour la souveraineté du Parlement.¹⁴ »

Vivien A. Schmidt explique cette différence de perception et communication France/Royaume-Uni en adoptant une **approche néo-institutionnaliste discursive** : les idées et les discours participent à créer le contexte institutionnel, à définir les éléments qui le composent et ceux qui sont obsolètes. Par le biais des discours, des concepts et des valeurs qu'ils portent, on donne une forme et un visage aux institutions, et on les fait évoluer au fur et à mesure de l'évolution des concepts mis en avant. Il insiste sur le rôle des idées et du discours sur la « (re)conceptualisation des intérêts, la (re)formulation des règles historiques et la (re)définition des normes culturelles ». « L'état des opinions publiques française et britannique vis-à-vis de l'Europe dépend [...] largement de la qualité des idées et de la capacité de persuasion des leaders politiques nationaux.¹⁵ »

En y regardant de plus près, on remarque que les années qui ont précédé le référendum pour le Brexit en 2016 ont créé des **conditions politiques particulières** qui ont, d'une part, provoqué l'organisation d'un référendum, et d'autre part, amené à la victoire du *Leave* alors que les sondages prévoient majoritairement l'inverse.

L'émergence du UK Independence Party sur la scène politique européenne a participé à porter haut et fort la voix de la **vague antieuropéaniste** au Royaume-Uni, à lui donner un corps politique. C'est suite aux discussions sur le traité de Maastricht que l'Ukip, alors appelé *l'Anti-Federalist League*, voit le jour, sous la direction de Nigel Farage. Le parti fonde alors sa **légitimité sur le sentiment anti-européen en dormance** et récupère ainsi une partie de la base électorale des *Tories*. De manière assez paradoxale, c'est grâce au système de suffrage communautaire que l'Ukip gagne en visibilité à partir des années 2000¹⁶. L'Ukip passe de 3 sièges au Parlement européen en 1999 à 24 en 2014.

Face à la popularité grandissante du Ukip, les conservateurs affichent une ligne plus expressément eurosceptique, de façon notamment à séduire l'électorat qu'il perdait au profit du Ukip. Conscients du danger du parti Ukip, le vice-président du parti conservateur Michael Fabricant publie même en 2012 un rapport intitulé *The Pact* qui prévoit la mise en place d'une alliance entre l'Ukip et *les Tories*.

Quelques années plus tard, en 2013, le Premier Ministre David Cameron affirme dans le fameux *Bloomberg speech* que s'il est réélu en 2015, il chercherait à renégocier les termes du contrat reliant le Royaume-Uni à l'UE et qu'il soumettrait ces éléments à l'approbation du peuple britannique lors d'un référendum avant fin 2017. Il énonçait : « Je suis en faveur d'un referendum. Je crois en la

¹⁴ Schmidt V. A., « Délibération publique et discours de légitimation en France et en Grande-Bretagne face à l'intégration européenne », *Revue internationale de politique comparée* 2008/4 (Vol. 15), p. 555-571.

¹⁵ Schmidt V. A., « Délibération publique et discours de légitimation en France et en Grande-Bretagne face à l'intégration européenne », *Revue internationale de politique comparée* 2008/4 (Vol. 15), p. 555-571.

¹⁶ Aux élections européennes, les candidats sont élus proportionnellement au nombre de voix recueillies.

nécessité de faire face à ce problème, à en cadrer les contours et à mener le débat. Et non pas seulement en l'espoir qu'une situation difficile s'en aille d'elle-même. »¹⁷

David Cameron insistait alors sur sa volonté de maintenir la position du Royaume-Uni dans l'UE, mais aussi sur la **nécessité de travailler cette relation**.

La stratégie conservatrice s'avèrera gagnante car les conservateurs emportèrent une majorité absolue de 331 sièges suite aux élections législatives de 2015.

En avril 2016, la commission électorale au Royaume-Uni a pour mission de désigner les groupes pouvant officiellement mener la campagne du *Leave* et celle du *Remain*. Si officiellement le parti conservateur, sous le lead de Cameron, se veut partisan du *Remain*, des tensions en interne font rapidement surface.

Dans le camp du *Leave*, deux groupes s'opposent : la frange eurosceptique du Parti conservateur associée à des groupuscules travaillistes, et l'Ukip. L'Ukip ne sera pas désigné officiellement comme groupe de campagne mais son discours n'en restera pas moins éloquent. Quant aux conservateurs, menés par Boris Johnson, ils fondent leur campagne sur trois éléments clés du débat : la question de la souveraineté nationale (« take back control »), des dépenses communautaires (« give back our money ») et de la liberté de circulation (« stop free movement »). Sur le deuxième point, les conservateurs du camp du *Leave* affirment notamment que les 350 millions de livres alimentant le système européen chaque semaine pourraient servir à financer le National Health Service (NHS)¹⁸.

Les conservateurs pro-européens sont accusés de leur côté de jouer sur la peur des citoyens en mettant en œuvre le *Project Fear* qui décrit l'apocalypse économique que la sortie de l'UE provoquerait au Royaume-Uni.

La campagne du *Leave* a donc fondé sa légitimité sur des valeurs nationales reprises par les tabloïds, dénonçant la « superEurope » en construction et insistant sur la nécessité de reprendre possession des politiques nationales. La campagne a donné lieu à un **affrontement de valeurs et de concepts**. Les données sur lesquelles elle s'est fondée ne semblent pas avoir été le fruit d'une vérification profonde. C'est dans des valeurs identitaires que l'euroscepticisme des partisans du Brexit tire sa puissance. L'annonce du Brexit a en quelque sorte consacré la **suprématie des concepts sur la réalité des faits**. Le Brexit est une victoire du symbolisme sur le pragmatisme britannique.

Suite aux résultats du référendum, le pragmatisme britannique n'a cependant pas tardé à refaire surface. Les enjeux sont conséquents et les différents secteurs de l'économie se préparent à y faire face. Le secteur agri/alimentaire est particulièrement concerné.

¹⁷ GOV. UK. *EU speech at Bloomberg*, 23 janvier 2013. Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (consulté le 02 mai 2017).

¹⁸ Il semblerait cependant que ces données soient faussées, car une fois déduits les financements dont bénéficie le Royaume-Uni, la contribution à l'UE s'élèverait au final à 136 millions de livres par semaine.

L'agriculture et la pêche seront **parmi les secteurs les plus touchés** par le Brexit, pour plusieurs raisons :

- Leur dépendance aux réglementations communautaires
- L'ampleur de la relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'UE et la dépendance du Royaume-Uni aux échanges. Le Royaume-Uni possède un taux d'autosuffisance de 61% et le déficit de sa balance commerciale agroalimentaire est estimé à plus de 30 milliards d'euros par an.
- Le large recours à la main d'œuvre étrangère, en particulier européenne, saisonnière ou permanente, qualifiée ou non.

Le secteur agricole et agroalimentaire dépend plus que tout autre des cadres réglementaires, normatifs et financiers fixés par l'UE, tels que : la Politique Agricole Commune (PAC), la politique sanitaire et de l'alimentation, la politique environnementale et la politique en matière de recherche et d'innovation.

On rappelle la vitalité du secteur au Royaume-Uni.

Chaque £1 investi en agriculture rapporterait à l'économie britannique £7,4, selon le président de la NFU¹⁹ Meurig Raymond. En 2015, l'agriculture représentait environ 0,7 % du PIB du Royaume-Uni, soit moins que la moyenne de l'Union Européenne, générant 26 milliards de livres et employant 466 000 personnes dont 170 000 salariés. L'agriculture occupe de plus 70% du territoire et participe à la protection des habitats sauvages et des paysages et génère dans les territoires ruraux près de 2 milliards de livres grâce au tourisme notamment, selon un communiqué publié par la NFU le 29 mars 2017. Elle constitue le socle d'une filière alimentaire puissante (54% des produits consommés sont d'origine britannique), premier secteur manufacturier au Royaume-Uni. Selon Owen Paterson, ancien ministre du Defra, le secteur emploierait 18,5% de la population dans les zones rurales anglaises et galloises.

Les liens commerciaux avec l'UE sont étroits : 60% des importations britanniques sont d'origine communautaire et 73% de ses exportations sont à destination du marché communautaire. La France est à la fois son deuxième fournisseur et son deuxième client. L'Irlande est son troisième fournisseur et son premier client. La balance agroalimentaire présentait en 2015 un déficit de 20 milliards de livres, dont 16,7 milliards avec l'UE²⁰. Les boissons sont les produits les plus exportés, avec une balance commerciale de 6,8 milliards de livres.

On note cependant que les chiffres avancés peuvent varier grandement selon l'acteur qui les utilise.

¹⁹ La NFU est un puissant syndicat agricole au Royaume-Uni.

²⁰ Centre for Policy Studies. *Brexit, agriculture and agricultural policy*, janvier 2017. Disponible sur : <http://www.cps.org.uk/files/reports/original/170104093344-PostBrexitAgriculturalPolicy.pdf> (consulté le 02 mai 2017).

La Food and Drink Federation (FDF), instance de représentation des intérêts des entreprises agroalimentaires au Royaume-Uni, énonce dans son manifeste 2017, publié quelques semaines avant les élections législatives :

« L'agriculture et l'agroalimentaire sont les secteurs les plus impactés par le Brexit. Que ce soit l'accès à la future main-d'œuvre, la forme du futur régime réglementaire, nos relations commerciales ou l'état de la *supply chain* sur l'île irlandaise, le futur du secteur est dépendant des accords que le prochain gouvernement mettra en place²¹. »

Ce paragraphe résume en quelques phrases les principaux enjeux que pose le Brexit au secteur agri/agroalimentaire au Royaume-Uni : l'accès à la main d'œuvre étrangère, le cadre réglementaire, les relations commerciales et la frontière en Irlande. Quelques éléments d'explications supplémentaires sont nécessaires à ce stade.

- **LES RELATIONS COMMERCIALES**

La **figure 1** donne une idée globale de l'importance des échanges agricoles entre le Royaume-Uni et le reste de l'UE. La **figure 2** montre l'importance des exports du Royaume-Uni vers les autres membres de l'UE par rapport aux pays non membres de l'UE.

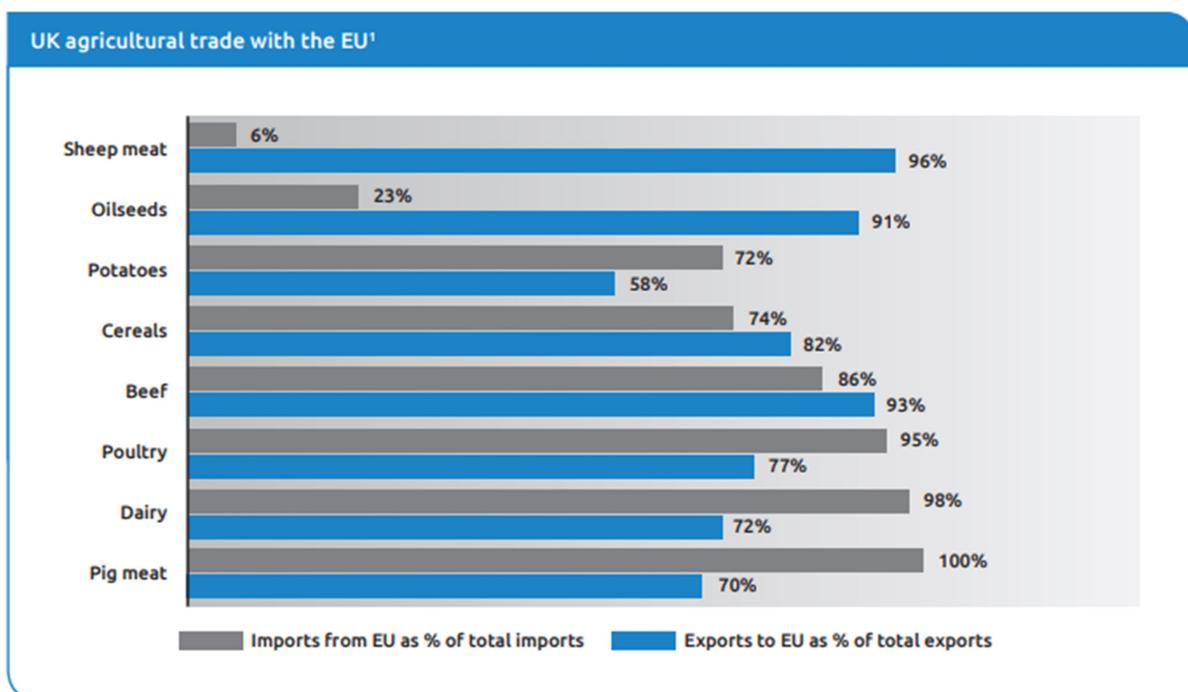


Figure 1 : Echanges agricoles entre le Royaume-Uni et l'UE

Source: AHDB. *What will an UK/EU trade relationship look like post-Brexit ?*, juillet 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_AlternativeOptions_July08_2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

²¹ FDF. *FDF Manifesto 2017*, 2017. Disponible sur : https://www.fdf.org.uk/corporate_pubs/FDF%20Manifesto%202017.pdf (consulté le 20 juin 2017).

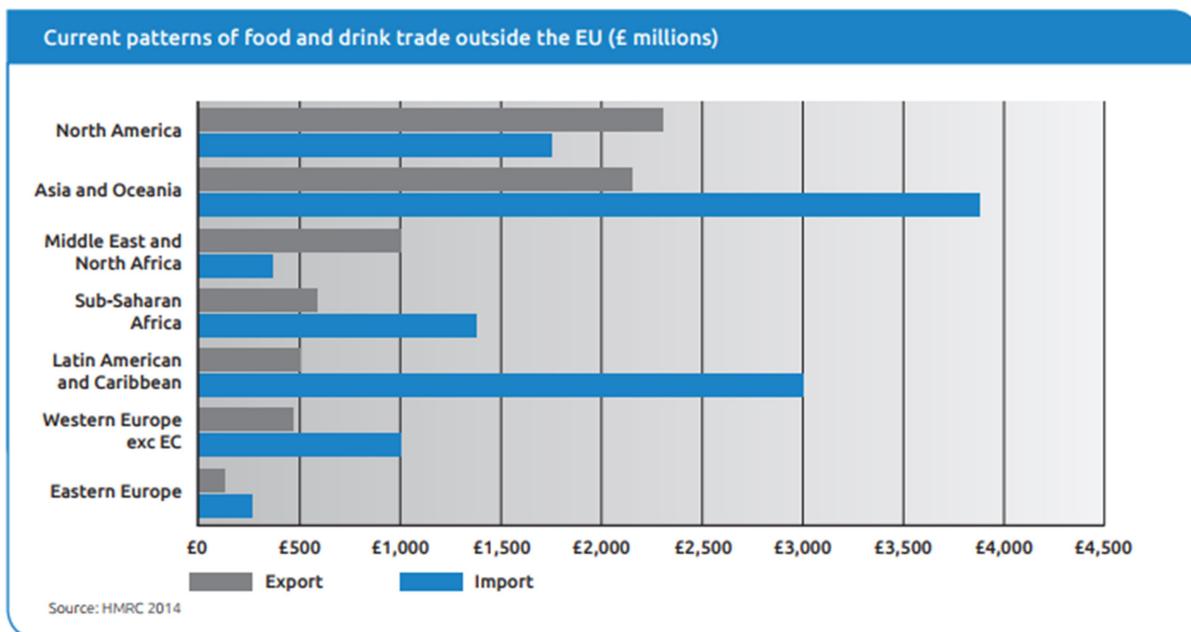


Figure 2 : Les échanges agroalimentaires du Royaume-Uni avec le reste du monde

Source: AHDB. *How will Brexit affect the UK's trade outside the EU?*, juillet 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_NonEUTrade_July19_2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).²²

On remarque que presque la totalité voire la totalité des imports de viande de porc, de produits laitiers et de viande de volaille proviennent de l'UE. Le Royaume-Uni exporte par ailleurs quasiment 100% de sa production de viande de mouton et de viande de bœuf vers le reste de l'UE.

Quant au commerce en dehors de l'UE, l'Amérique du Nord, l'Asie et l'Océanie, ainsi que la zone Amérique latine et Caraïbes – essentiellement pour la partie imports – constituent des partenaires commerciaux du Royaume-Uni non négligeables. La proportion d'échanges non communautaire est en augmentation : il est passé de 34% du commerce total britannique en 2010 à 40% en 2015.

Suite à l'annonce du Brexit, les premiers scénarios concernant les relations commerciales futures du Royaume-Uni avec l'UE et le reste du monde ont très vite été publiés. Ces scénarios sont inspirés de cas particuliers de relations commerciales entre l'UE et d'autres pays qui existent déjà à l'heure actuelle.

Jusqu'en mars 2019 au moins, le Royaume-Uni reste cependant un membre à part entière de l'UE et est donc soumis aux mêmes obligations, réglementations et politiques qu'avant le déclenchement de l'article 50.

²² AHDB. *How will Brexit affect the UK's trade outside the EU?*, juillet 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_NonEUTrade_July19_2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

Cinq scénarios principaux ont été avancés, allant du scénario où le Royaume-Uni aurait une relation particulière avec l'UE à celui où il deviendrait un simple membre de l'Organisation mondiale du commerce.

Scénario 1 : le modèle turc (*Turkish model*)

Dans ce scénario, le Royaume-Uni quitte l'Union Européenne mais reste partie intégrante de l'union douanière. Ce scénario correspond plus ou moins à la situation actuelle entre l'UE et la Turquie.

La Turquie n'a pas accès au marché unique mais fait partie de l'union douanière pour un certain nombre de biens. Elle n'est pas tenue d'adopter la majorité des règles et réglementations établies à Bruxelles mais se doit d'adopter la politique extérieure de l'UE sur les imports provenant de pays tiers. Elle n'est cependant pas incluse dans les accords de l'UE concernant les exports de produits communautaires vers des pays tiers.

Sous cette option, il y aurait une libre circulation de biens entre le Royaume-Uni et l'UE et un tarif douanier externe serait négocié et établi sur les biens provenant de pays extérieurs à la zone de libre circulation. Ce tarif est fixé par l'UE.

Scénario 2 : le modèle norvégien (*Norwegian model*)

La Norvège fait partie de la Zone Economique Européenne (*European Economic Area*), une zone de commerce préférentielle entre plusieurs pays.

La Norvège a librement accès au marché unique – il existe quelques exceptions pour les produits agricoles - et met en place sa propre politique de contrôle du commerce extérieur avec les pays tiers. Elle ne fait cependant pas partie de l'union douanière. Elle est soumise à la plupart des règles et réglementations européennes pour les exports vers l'UE.

Ce modèle présente l'avantage de conserver l'accès au marché unique tout en ayant la possibilité de négocier des accords commerciaux avec d'autres pays et de mettre en place sa propre politique agricole. La contribution au budget européen de la Norvège est réduite.

Il implique cependant de se soumettre à la plupart des règles et réglementations européennes pour les exports vers l'UE, et donc d'être intégré au marché unique sans être représenté au niveau des instances européennes et donc sans avoir la possibilité d'influencer les décisions dans un sens qui pourrait être bénéfique au pays (« *integration without representation* »). De plus, la mise en place d'accords commerciaux préférentiels avec des pays tiers peut prendre jusqu'à 10 ans, alors que l'UE possède déjà des accords préférentiels avec certains d'entre eux.

Scénario 3 : le modèle suisse (*Swiss model*)

La Suisse ne fait partie ni du marché unique ni de l'union douanière.

Elle a négocié un certain nombre d'accords bilatéraux et sectoriels avec des membres de l'UE. Les accords sectoriels ont été mis en place un à un, ce qui a été d'une grande complexité et implique une forte bureaucratie. Il aura fallu une dizaine d'années à la Suisse pour que les accords de base soient établis.

Sa participation au budget européen est réduite.

La Suisse n'est pas techniquement soumise à l'autorité de la Cour Européenne de Justice (*European Court of Justice*), mais se retrouve régulièrement en position de devoir en acceptant le jugement et les interprétations des règles qui régissent ses relations commerciales avec l'UE.

Ces accords impliquent un certain nombre d'obligations dont des règles sur l'origine des produits, ce qui peut représenter un coût substantiel pour l'industrie agroalimentaire.

De plus, bien que la Suisse ne fasse pas partie de l'UE, elle a dû accepter la libre circulation des personnes, comme composante de ces accords.

Scénario 4 : le modèle Etats-Unis/Canada (US/Canada option)

Cette option correspond à la mise en place d'accords de libre-échange taillés sur mesure, négociés pour que chaque partie y trouve des intérêts particuliers²³.

En adoptant ce modèle, le Royaume-Uni aurait la possibilité d'établir ses propres politiques et réglementations et négocier librement des accords avec les pays choisis. Il ne serait pas tenu de participer au budget européen et d'en suivre les réglementations.

Néanmoins, en tant qu'entité extérieure à l'UE, son pouvoir de négociation se retrouvait amoindri dans les discussions commerciales avec d'autres pays. Un certain nombre de barrières tarifaires et douanières régiraient ses échanges commerciaux avec les pays en question.

Scénario 5 : les règles fixées par l'OMC (WTO option)

L'encart n°1 rappelle quelques éléments de fonctionnement de l'OMC.

Le Royaume-Uni est membre de l'OMC depuis sa mise en place le 1^{er} janvier 1995. S'il devenait un membre quelconque de l'OMC, il serait soumis à l'ensemble de ces règles et ses options en matière de politique agricole domestique et de standards s'appliquant aux produits du secteur agroalimentaire en seraient donc directement dépendantes. Les biens britanniques seraient soumis aux mêmes conditions d'entrée dans l'UE et donc à la même tarification que les biens d'autres pays n'ayant pas d'accord préférentiel avec l'UE. Mais il aurait le choix de mettre en place les accords commerciaux façonnés en fonction des priorités domestiques. Il aurait ainsi une plus grande flexibilité dans la gestion de ses rapports commerciaux au monde. En sortant de l'UE, il perdrait cependant en pouvoir de négociation.

Les coûts pour l'économie britannique pourraient être deux fois plus élevés en cas de retour aux règles OMC que si le Royaume-Uni restait dans le marché unique, selon une étude du *Center for Economic Performance*²⁴.

²³ Accords de libre-échange (ALE) : ils permettent de réduire les barrières au commerce entre un ou plusieurs pays. Ces barrières peuvent prendre la forme de tarifs sur chaque unité de bien importé – le tarif est un pourcentage sur le prix du produit concerné – ou de quotas – une limite sur la quantité de biens qui peuvent être importés. D'autres barrières aux échanges de nature toute autre peuvent être établies : celles qui concernent les standards sanitaires et phytosanitaires et de bien-être animal.

« Sans accord, Michel Barnier a énuméré ce à quoi le Royaume-Uni s'exposerait :

* Tarifs : environ 19% de taxes sur les boissons alcoolisées et 12% pour le mouton et le poisson.

* Fort contrôles douaniers : cela pourrait être particulièrement dommageable pour les organisations fonctionnant en « just in time » qui auraient besoin de constituer des stocks sur 3-4 jours au lieu de quelques heures actuellement. Cela nécessiterait des investissements dans les moyens de stockage et provoquerait une augmentation des coûts de transport et des risques associés.²⁵»

Encart n°1 : Eléments de fonctionnement de l'OMC

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) compte 164 membres à l'heure actuelle et encadre 95% du commerce mondial. Elle permet à ses membres d'établir des règles de commerce internationales et s'assure de la bonne mise en œuvre de ces règles. L'OMC a succédé au *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) en 1995, mais possède la particularité supplémentaire d'avoir établi un organe de résolution des disputes entre Etats membres. Les principes fondamentaux de l'OMC sont les suivants :

- Principe de la nation de la plus favorisée : tout avantage accordé à un pays membre doit être étendu à tout autre pays membre.
Il existe cependant des exceptions : des accords de libre-échange peuvent être établis au sein d'un groupe d'Etats membres, conférant un certain nombre d'avantages aux pays membres de ce groupe par rapport aux autres pays membres. Le marché unique (*Single market*) est un exemple d'accord de libre-échange (*free-trade agreement FTA*).
- Principe du traitement national : les taxes et réglementations domestiques doivent accorder le même traitement aux biens importés et aux biens domestiques.
- Une libéralisation progressive du commerce via l'abaissement progressive des barrières au commerce telles que les barrières douanières, les barrières tarifaires ou les restrictions de quotas.
- La prédictibilité des échanges via la transparence.
- La promotion de la juste compétitivité.
- Encourager le développement et les réformes économiques.

Sous certaines conditions, des barrières au commerce peuvent être mises en place, notamment pour des raisons sanitaires et phytosanitaires, pour empêcher la diffusion d'une maladie ou encore pour protéger le consommateur.

L'OMC possède un ensemble de règles qui encadrent spécifiquement le secteur agroalimentaire, notamment celles énoncées dans le *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) *Agreement* et le *Technical Barriers to Trade* (TBT) *Agreement*.

Le premier, SPS, encadre les mesures concernant la sécurité sanitaire des aliments, la santé animale et la santé végétale établies par les pays membres. Il s'agit d'assurer un approvisionnement sain aux consommateurs et de vérifier que ces mesures ne constituent pas une sorte de protectionnisme caché. A noter que les accords SPS ne couvrent pas les mesures concernant la protection environnementale, les intérêts des consommateurs ou le bien-être animal. Les mesures SPS peuvent prendre diverses formes : produits importés devant provenir d'une zone indemne de maladie, inspection des produits, méthodes spéciales de traitement et de transformation des produits, niveau maximum de résidus de pesticides, usage restreint de certains additifs dans les aliments. L'OMC exige que ces mesures soient fondées sur des arguments scientifiques, même si des mesures de précaution ou des mesures d'urgence peuvent être prises dans certains cas.

Le second, TBT, permet d'assurer que la réglementation, les standards, les procédures de certification et de tests ne constituent de barrières inutiles au commerce. Cet accord couvre toute réglementation de nature technique, sauf quand elle entre dans le cadre des accords SPS.

L'OMC prévoit par ailleurs un certain nombre de limites quant aux montants déboursés destinés à soutenir le secteur agricole d'un pays membre. Le subventionnement de la production ou l'interventionnisme sur les prix encouragent la surproduction, ce qui crée des distorsions sur le marché mondial.

- **ACCES A LA MAIN D'ŒUVRE ETRANGERE**

En 2016, 27 000 ressortissants de l'Union Européenne ont travaillé dans le secteur agricole au Royaume-Uni hors travailleurs saisonniers, ce qui représente 8% de l'ensemble des employés du secteur.

La même année, 116 000 ressortissants de l'Union Européenne ont travaillé dans le secteur agroalimentaire au Royaume-Uni hors travailleurs saisonniers, ce qui représente 33% de l'ensemble des employés du secteur. L'industrie agroalimentaire aurait le plus fort pourcentage de travailleurs non britanniques de tous les secteurs industriels²⁶.

Lors du pic de saison, près de 75 000 travailleurs supplémentaires sont nécessaires dans le secteur agricole. 98% de ces travailleurs sont des ressortissants de l'Union Européenne, hors Royaume-Uni.

Les besoins diffèrent évidemment selon les secteurs. A titre d'exemple, les ressortissants de l'UE hors Royaume-Uni représentent 11% et 63% de la main d'œuvre ouvrière respectivement dans les fermes avicoles, et l'industrie de la viande rouge et blanche. Dans le secteur maraîcher, 80 000 travailleurs saisonniers sont employés et 75% d'entre eux viennent de Roumanie et de Bulgarie, le reste provenant d'Europe centrale et de l'est. 56% des fermes laitières ont employé des travailleurs non britanniques au cours des 5 dernières années²⁷.

De plus, 85% des vétérinaires impliqués dans les contrôles de la viande sont des ressortissants de l'UE.²⁸

Dans le secteur agricole, différents points de vue s'affrontent sur la question des travailleurs étrangers. Certains affirment que restreindre l'entrée des travailleurs étrangers au Royaume-Uni nécessiterait de rendre les travaux agricoles plus attractifs aux travailleurs britanniques, d'autres que cela pourrait booster les développements technologiques qui remplaceraient la main d'œuvre non disponible, quand d'autres encore argumentent que cette restriction marquerait la fin des ventes de fruits et légumes au Royaume-Uni²⁹.

²⁶ NFU. *Vision for the future of farming. Access to a competent and flexible workforce. Delivering for farmers and for the public*, juillet 2017. Disponible sur : <https://www.nfuonline.com/assets/97783> (consulté le 20 juillet 2017).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ "Brexit could herald end to British fruit and veg sales, producers warn.". *The Guardian*, 03 août 2016. Disponible sur : <https://www.theguardian.com/environment/2016/aug/03/brexit-could-herald-end-to-british-fruit-and-veg-sales-producers-warn> (consulté le 05 mai 2017).

Il semble en tout cas que la main d'œuvre étrangère soit difficilement remplaçable par de la main d'œuvre d'origine britannique. Seulement 4% des britanniques considéreraient par exemple que travailler dans une ferme laitière serait acceptable d'un point de vue conditions de travail³⁰ (horaires difficiles, travail en extérieur...).

Depuis le référendum, le secteur peine déjà à recruter. Le pays serait moins attractif et la faiblesse de la valeur de la livre, l'amélioration des conditions économiques et sociales en Roumanie, Bulgarie et Pologne y contribueraient.

Neil Parish, président du comité environnement, alimentation et affaires rurales de la Chambre des Communes, estime que sans travailleurs saisonniers immigrés, les prix des fruits et légumes britanniques pourraient augmenter de 50%³¹.

• LE CADRE REGLEMENTAIRE

Suite aux élections législatives, la Reine a annoncé dans un discours à Westminster les priorités législatives du Parlement pour les cinq années à venir³².

Une grande partie du discours – d'une dizaine de minutes en tout – était consacrée à la question du Brexit. Sur la partie agroalimentaire, l'élaboration des lois suivantes devrait permettre de faire en sorte que le Brexit se fasse le plus aisément possible:

- Repeal Bill

Cette loi lance les travaux de transposition du cadre réglementaire communautaire dans le droit britannique, le « *Statute Book* ».

En effet, de manière générale, la sortie de l'Union Européenne remettrait en cause près de 202 accords d'harmonisation des réglementations³³, ce qui représente un enjeu de taille pour l'administration britannique.

Le 30 mars 2017, le gouvernement a publié un Livre blanc dans lequel il présente son approche pour permettre une sortie ordonnée de l'UE³⁴ : le corpus législatif de l'UE sera intégralement transposé en

³⁰ "Survey shows UK workforce reluctant to help out on dairy farms post-Brexit". *Farming UK*, 27 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Survey-shows-UK-workforce-reluctant-to-help-out-on-dairy-farms-post-Brexit_46807.html (consulté le 27 mai 2017).

³¹ "Prices of British strawberries could double if migrant labour drops due to Brexit". *Farming UK*, 07 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Prices-of-British-strawberries-could-double-if-migrant-labour-drops-due-to-Brexit_46901.html (consulté le 07 juillet 2017).

³² Le Queen's speech (ou discours de la reine, ou discours du trône, ou discours de la couronne) est un événement durant lequel la Reine lit un discours aux membres du parlement sur les prochaines priorités législatives. Si le discours est prononcé par la Reine, il est cependant écrit par le gouvernement britannique.

³³ "After Brexit: the UK will need to renegotiate at least 759 treaties". *Financial Times*, 30 mai 2017. Disponible sur: <https://www.ft.com/content/f1435a8e-372b-11e7-bce4-9023f8c0fd2e> (consulté le 30 mai 2017).

droit britannique pour continuer à s'appliquer après le Brexit. Des adaptations sur le fonctionnement concret de ces lois avant la sortie de l'UE sont nécessaires : remplacement des autorités de référence, répartition des compétences entre autorités centrales et dévolues au Royaume-Uni...Des amendements en temps utile pourront avoir lieu après le Brexit. 12 000 règlements européens sont actuellement en vigueur au Royaume-Uni. Entre 800 et 1000 actes réglementaires devront être établis pour permettre la transposition.

Le gouvernement a appelé cette opération de transposition le *Great Repeal Bill*, avant de la renommer plus modestement *Repeal Bill* au moment du discours de la Reine. Elle porte actuellement le nom de *EU (Withdrawal) Bill*.

80% des réglementations que gère le Defra sont d'origine communautaire. Le Defra aurait à lui seul besoin de transférer 45% de la réglementation communautaire, ce qui nécessitera d'importants moyens humains et financiers et des compétences techniques, administratives et juridiques.

La loi abrogera donc les clauses de l'*European Communities Act 1972* et convertira l'ensemble des lois communautaires en loi britannique.

Elle accordera des pouvoirs temporaires au Parlement pour lui permettre d'élaborer une législation secondaire et d'effectuer les corrections nécessaires pour rendre les lois converties opérationnelles voire d'effectuer des modifications suite aux nouveaux accords avec l'UE.

Cette loi devrait constituer un arrangement transitionnel laissant la possibilité aux britanniques de s'appuyer sur une base réglementaire déjà connue et d'établir progressivement une stratégie pour s'adapter aux changements qui devraient être introduits au fur et à mesure après le Brexit.

- Customs Bill

Le Royaume-Uni devra établir son propre régime douanier, une fois sorti de l'UE.

- Trade Bill

Cette loi mettra en place le cadre législatif nécessaire pour permettre au Royaume-Uni d'établir sa propre politique commerciale.

- Immigration Bill

Il s'agit ici de contrôler l'entrée de citoyens non britanniques au Royaume-Uni et donc d'abroger la libre circulation des personnes entre le Royaume-Uni et l'UE.

- Fisheries Bill

Pour que le Royaume-Uni retrouve un accès privilégié à certaines zones de pêche.

- Agriculture Bill

³⁴ Department for Exiting the European Union. *Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, 2017. Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/publications/the-repeal-bill-white-paper/legislating-for-the-united-kingdoms-withdrawal-from-the-european-union> (consulté le 05 juin 2017).

• LA FRONTIERE IRLANDAISE

Les relations sont extrêmement étroites entre l'Irlande et le Royaume-Uni, aussi bien d'un point de vue historique qu'économique et commercial, énergétique, culturel...Une fois le Brexit effectif, la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande constituera la seule frontière terrestre entre l'UE et le Royaume-Uni, d'où la spécificité de la situation.

Le Royaume-Uni constitue le premier partenaire commercial de l'Irlande dans le secteur agroalimentaire. Environ 20% de tous les exports agroalimentaires du Royaume-Uni sont à destination de l'Irlande et plus d'un tiers des exports agroalimentaires de l'Irlande sont à destination du Royaume-Uni³⁵. En particulier, 46% des exports de viande, 50% des exports de bière, 60% des exports de fromage en provenance d'Irlande sont à destination du Royaume-Uni.

Les secteurs agri/agroalimentaire en Irlande et au Royaume-Uni sont profondément intégrés et imbriqués.

En particulier, le Brexit perturbera les chaînes logistiques du secteur. L'Irish Farmers Association estime que chaque année 33 000 camions de lait traversent la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Si chaque camion se retrouvait bloqué à la frontière, ne serait-ce que pendant une heure, 33 000 heures pourraient être perdues chaque année.³⁶ Un quart du lait nord-irlandais est en fait envoyé en Irlande pour être transformé³⁷.

Les représentants du syndicat agricole NFU et de l'IFA, lors d'une rencontre organisée à Belfast, ont rappelé que les secteurs agri du Royaume-Uni et de l'Irlande du Nord sont très liés :

- 40% des exports de bœufs du Royaume-Uni vont en Irlande
- 50% des exports de bœufs de l'Irlande vont au Royaume-Uni
- 40% des moutons élevés en Irlande du Nord sont abattus en République d'Irlande³⁸.

³⁵ "Top Brexit negotiator seeks to reassure on Irish border issue". *Farmers weekly*, 12 mai 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/top-brex-it-negotiator-seeks-to-reassure-on-irish-border-issue.htm> (consulté le 12 mai 2017).

³⁶ "Concern over free transport of milk lorries across border". *Farm Ireland*, 21 juin 2017. Disponible sur : <http://www.independent.ie/business/farming/dairy/concern-over-free-transport-of-milk-lorries-across-border-35842704.html> (consulté le 21 juin 2017).

³⁷ "Top Brexit negotiator seeks to reassure on Irish border issue". *Farmers weekly*, 12 mai 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/top-brex-it-negotiator-seeks-to-reassure-on-irish-border-issue.htm> (consulté le 12 mai 2017).

³⁸ "Essential for free trade to be maintained between UK and EU, farming unions state." *Farming UK*, 23 mai 2017. Disponible sur : <https://www.farminguk.com/news/Essential-for-free-trade-to-be-maintained-between-UK-and-EU-farming-unions-state-46520.html%20> (consulté le 23 mai 2017).

Michael Creed, le ministre de l'agriculture irlandais a également affirmé que 10 000 porcs par semaine élevés en Irlande du Nord étaient abattus en Irlande et que, en 2015, 50 000 têtes de bétail avaient traversé la frontière dans un sens ou dans l'autre³⁹.

Le 22 juin à Dublin, le président de l'IFA a indiqué que pour lui, il fallait que le Royaume-Uni reste dans l'union douanière pour minimiser les interruptions d'échanges⁴⁰. La réintroduction de droits de douanes et la mise en place par défaut des tarifs de l'OMC pourraient coûter au secteur laitier près de 130 millions d'euros par an⁴¹. Le rétablissement de contrôles à la frontière et la réintroduction d'un processus de certification vétérinaire pourraient augmenter les coûts de production des exportateurs irlandais, affecter leur compétitivité et perturber le commerce.

Padraig Brennan, représentant de Bord Bia, l'agence publique irlandaise chargée de la promotion des produits agricoles et agroalimentaires, résume ces craintes et ces sollicitations :

« Il sera très difficile de trouver un autre partenaire commercial qui pourra absorber 41% de nos exportations agricoles [...]. Le Royaume-Uni est loin d'être auto-suffisant pour les produits laitiers et la viande. Cette forte demande de produits importés signifie que les opportunités pour les entreprises irlandaises sont toujours présentes [...] Nous demandons donc à pouvoir continuer à vendre sur ce marché comme avant ».

QUESTIONNEMENTS ET PROBLEMATIQUE

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a déclenché **l'article 50 du Traité de Lisbonne**, ce qui a officiellement lancé le processus de sortie de l'UE : « Tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. »

Les négociations pour le Brexit ont officiellement commencé à Bruxelles le 19 juin 2017. Elles devraient prendre fin à l'automne 2018 au plus tard pour qu'ensuite une proposition d'accord puisse être faite à l'équipe de négociateurs européens et qu'elle puisse être approuvée par le Parlement européen. La **sortie** du Royaume-Uni de l'UE devrait être **effective en mars 2019**.

Bruxelles a été très claire sur la stratégie à adopter. Les négociations auront lieu en deux phases : la première consiste à négocier l'accord de sortie du Royaume-Uni, la seconde consiste à négocier les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE. La seconde phase ne devrait pas commencer tant que la première n'aura pas avancé à un niveau jugé satisfaisant.

⁴⁰ IFA. *Border and trade issues go hand-in-hand in Brexit talks*, 23 juin 2017. Disponible sur : <https://www.ifa.ie/border-and-trade-issues-go-hand-in-hand-in-brexit-talks/#.WaYJMMhJbIV> (consulté le 23 juin 2017).

⁴¹ "Top Brexit negotiator seeks to reassure on Irish border issue". *Farmers weekly*, 12 mai 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/top-brexit-negotiator-seeks-to-reassure-on-irish-border-issue.htm> (consulté le 12 mai 2017).

Il a été clairement établi qu'il n'y aurait pas d'accord sectoriel. L'accord à trouver entre le Royaume-Uni et l'UE sera un « *package* » qui affectera par les mêmes mécanismes les différents secteurs de l'économie. Si aucun accord n'est trouvé et que le Royaume-Uni se retrouve soumis aux règles de l'OMC dans sa relation avec l'UE, les secteurs agricole et agroalimentaire ne sera pas une exception. Et les effets peuvent être catastrophiques. Ainsi, les **perturbations** entraînées par le Brexit seront **systemiques** et toucheront l'ensemble des secteurs de l'économie.

On s'intéresse uniquement ici aux secteurs agricole et agroalimentaire. Mais, d'une part, il est indissociable d'un certain nombre de paramètres qui auront un effet sur d'autres secteurs, dont la question de l'accès à la main d'œuvre étrangère, et, d'autre part, il est dépendant des négociations et de ce qui va en émerger. Le secteur pêche constituant un secteur particulier avec ses règles et ses politiques propres, il ne sera pas évoqué dans ce mémoire.

A l'heure actuelle, il est difficile d'évaluer les impacts économiques et sociaux de l'annonce du Brexit sur les secteurs agricole et agroalimentaire au Royaume-Uni. Ces impacts dépendent largement de l'accord que Londres et Bruxelles parviendront, ou ne parviendront pas, à mettre en place. Depuis le référendum en 2016, la question du Brexit a envahi la sphère politique britannique et une partie de la sphère politique bruxelloise, mais elle reste pour l'instant cantonnée à ces sphères. Dans la sphère économique, les acteurs réagissent, tentent de se projeter en élaborant des scénarios, font pression auprès de personnes clés dans les sphères négociatrices, mais attendent tous avec plus ou moins d'impatience les résultats des négociations.

Ce que l'on peut observer pour l'instant, et qui présente un intérêt particulier dans cette période de négociations, c'est la **relation du secteur avec les institutions et représentants politiques** au Royaume-Uni. Puisqu'il n'y aura pas de deal sectoriel, l'ensemble des querelles politiques qui se jouent pour le moment dans les hautes sphères de décision affectera également les secteurs agricole et agroalimentaire. Que nous apprend l'annonce du Brexit sur les rapports acteurs de l'agriculture/agroalimentaire-institutions britanniques ? Comment cette annonce a-t-elle exacerbé ces rapports par quels mécanismes et comment cela affecte-t-il la position des acteurs de l'agroalimentaire au Royaume-Uni ? Quelles stratégies ces acteurs développent-ils pour se préparer à un des plus grands défis politique, économique et social, que la Royaume-Uni ait connu au cours de son épopée européenne ? Comment parviennent-ils à construire une **capacité de résilience** qui leur permettra de s'adapter aux changements à venir ?

Pour répondre à cette problématique, un ensemble de données ont été récoltées au cours d'un stage effectué à Londres pendant 3 mois et demi, entre avril 2017 et début août 2017, à l'Ambassade de France au Royaume-Uni, au sein du pôle agricole du Service Economique Régional (SER)⁴². Ces données sont donc largement dépendantes du contexte politique de ces mois-ci. Entre avril 2017 et début août 2017, le Royaume-Uni et l'UE ont vu se succéder un ensemble d'événements susceptibles d'affecter la position des uns et des autres : élections législatives au Royaume-Uni où les conservateurs perdront leur majorité absolue à la Chambre des Communes, mise en place d'un deal entre le parti conservateur et le parti nord-irlandais DUP, victoire de Macron, farouchement pro-européen, aux élections présidentielles françaises, début des négociations entre Bruxelles et Londres, etc.

⁴² Service dépendant du Ministère de l'Economie et des Finances.

On tâchera de replacer les **éléments recueillis dans ce contexte particulier** et de ne pas les généraliser sur les années à venir où un « simple » accord pourrait venir chambouler toute la dynamique actuelle.

METHODOLOGIE ADOPTÉE

La méthodologie utilisée pour récolter ces éléments a donc été la suivante :

1. **Suivi de l'actualité** politique et économique au Royaume-Uni : lecture de journaux, des chroniques Brexit/agricoles et des revues de presse réalisées par des membres du SER de Londres, participation à des conférences et meetings sur le thème du Brexit.
2. Réalisation d'un **inventaire des principaux acteurs** des secteurs agricole et agroalimentaire au Royaume-Uni.
3. **Récolte de données** sur les principaux acteurs identifiés.

6 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les acteurs suivants : la National Farmers' Union (NFU), puissante instance de représentation des intérêts agricoles au Royaume-Uni, l'Agriculture and Horticulture Development Board (AHDB), organisé public sponsorisé par le Department for Environment, Food and Rural Affairs (Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement britannique), la Chilled Food Association, instance de représentation des intérêts de l'industrie alimentaire des produits frais, la Soil Association, puissante organisation de la société civile et instance de certification des produits bio, le Food ethics council, organisation de la société civile s'intéressant aux enjeux éthiques de l'alimentation, et Greenpeace UK. L'entretien avec la Chilled Food Association n'est cependant pas exploitable, les conditions de réalisation de l'entretien n'ayant pas été optimales.

La lecture de rapports, de déclarations, de billets de blogs viennent compléter les informations recueillies sur ces acteurs et sur d'autres acteurs du secteur qui nous intéresse.

AXES DE DEMONSTRATION

Le mémoire est organisé en deux axes de démonstration.

Dans la première partie, on s'attache à comprendre comment les acteurs se sont approprié la question du Brexit, comment ils ont défini les enjeux qui les concernaient et les dimensions à prendre à compte dans leurs stratégies à court-terme. L'appropriation des enjeux par les acteurs agricoles et de l'agroalimentaire dépendant entre autres du cadre mis en place par la sphère politique, on s'intéressera en amont aux jeux politiques qui ont permis de donner un sens concret à la question du Brexit.

Dans la seconde partie, on s'intéresse aux stratégies élaborées par les acteurs pour répondre à ces enjeux, sur une vision à plus long terme. On verra comment les acteurs perçoivent le Brexit comme une fenêtre d'opportunité, certains parlant même de « once-in-a-generation opportunity », et tentent par conséquent de construire une capacité de résilience qui leur permettra de résister, ou de s'adapter, aux chocs circonstanciels à venir.

PARTIE 1 : L'APPROPRIATION DES ENJEUX DU BREXIT

Les résultats du Brexit ont provoqué une onde de choc, quelles que soient les affinités politiques des citoyens britanniques. Si la vague eurosceptique gagnait peu à peu en puissance, le Brexit n'en restait pas moins une réalité difficile à envisager. Dès le début de son intégration européenne, le Royaume-Uni s'était montré perplexe, critique, pragmatique, si bien que la vague d'euroscepticisme constituait bien plus une norme dans le paysage politique britannique qu'une menace pour l'intégration européenne.

Ainsi, ni Londres ni Bruxelles n'avaient réellement envisagé en profondeur ce que la sortie d'un pays membre de l'UE signifierait concrètement et ce que cela impliquerait en termes de relations économiques et commerciales. L'article 50 du Traité de Lisbonne, qui offre cette possibilité de retrait de l'UE, exprime cela en termes vagues : « L'Etat membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. A la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet Etat un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. »

Ce que la sortie d'un pays de l'UE signifie pour l'union douanière, la circulation des biens et des personnes, n'est pas défini. L'article 50 laisse ainsi la possibilité, délibérément peut-être, d'interpréter ce qu'il implique en termes concrets pour chaque cas particulier qui se présenterait, et donc d'en énumérer les enjeux qui en ressortent et les solutions concrètes qui peuvent être apportées. Par sa **formulation déconnectée des considérations pratiques**, l'article 50 est à la base d'un processus de *namings*. Il pose un cadre général mais impose dans le cas du Brexit de mettre des mots sur les enjeux, leur portée, d'énumérer les options en termes d'accords, de hiérarchiser des priorités, puis de qualifier des solutions.

Il laisse à chacun la possibilité de s'approprier la question du Brexit. Dans les secteurs agricole et agroalimentaire, ce processus d'étiquetage des enjeux et de leurs dimensions a également eu lieu. Mais cet étiquetage ne peut s'appréhender sans comprendre le cadre général politique posé par les membres du gouvernement britannique, et en particulier Theresa May. On ne peut cependant nier l'existence de stratégies et intérêts propres aux acteurs de l'agroalimentaire qui transparaissent dans la façon dont ils s'approprient la question du Brexit.

« Il y a une **approche proactive et réactive** vis-à-vis du Brexit. Il faut que nous développions notre politique, notre position...le type de ligne politique que nous souhaiterions que le gouvernement adopte. Mais, en même temps, il faut qu'on observe le point de vue du gouvernement, comment se déroulent les négociations et que l'on réagisse en fonction.⁴³ »

⁴³ Entretien avec un représentant du NFU, 20 juillet 2017. Version originale: "There are proactive and reactive evidence to Brexit. We need to develop our policy and our thinking...the sort of policy direction we'd like the government to take. But, at the same time, we have to see what the government's view is, how the negotiations go and react to that to some degree."

Concrètement donc, pour les acteurs des secteurs agricole et agroalimentaire, il semble que l'appropriation des enjeux du Brexit dépende à la fois de leur vision propre et des intérêts qu'ils souhaitent défendre et faire remonter au gouvernement britannique mais aussi du cadrage que ce dernier effectue sur la question du Brexit et de la ligne directrice globale qu'il souhaite mettre en œuvre lors des négociations.

Dans les premiers mois qui ont suivi l'annonce du Brexit, et encore aujourd'hui car les négociations n'ont pas réellement donné de résultats concrets à l'heure actuelle, l'appropriation s'est faite au niveau politique de manière globale et donc a surtout fait l'objet d'un *framing*, et au niveau sectoriel sur des éléments précis que les acteurs agricoles et de l'agroalimentaire ont défini en mobilisant leur expertise et en s'appuyant sur leurs propres priorités. Les acteurs du secteur ont surtout mis en œuvre un processus de *naming*.

On s'intéresse donc dans cette partie à la façon dont les acteurs politiques ont posé le cadre de négociations et défini leur ligne directrice, et à la façon dont les acteurs des secteurs agricole et agroalimentaire ont alimenté le débat en produisant de l'expertise à destination de la sphère politique et au service de leur point de vue.

Peu après son élection à la tête des *Tories*, Theresa May déclarait dans un de ses premiers discours en tant que Premier Ministre :

« Brexit veut dire Brexit, et nous allons en faire un succès »⁴⁴.

Une formule incantatoire qui ne manquera pas d'être reprise par les *Brexiters* convaincus, en lui donnant presque une valeur dogmatique, voire sacrée. Le *Leave* vient alors de l'emporter et il est à ce moment-là encore difficile de se projeter sur les difficultés techniques et administratives que poseront le Brexit. Début septembre 2016, dans le *Andrew Marr Show*, Theresa May avouait d'ailleurs que le gouvernement britannique n'avait pas anticipé son retrait de l'UE et que rien n'avait été prévu pour la mise en œuvre du Brexit.

Dans un premier temps donc, et avant de déclencher l'article 50 (début 2017), il s'agit pour le gouvernement britannique de construire une ligne stratégique et d'**élaborer une feuille de route**. Les premiers mois de Theresa May à la tête du gouvernement conservateur consistent donc pour les *Tories* à définir une stratégie claire, sur laquelle ils pourront s'appuyer lors des négociations avec Bruxelles.

En parallèle, il s'agit aussi pour Theresa May d'**asseoir sa légitimité personnelle et la crédibilité de son parti**. En effet, après le référendum, et à l'issue d'une série de jeux politiques quelque peu opportunistes, Theresa May a été élu à la tête de son parti, sans être vraiment choisie ou particulièrement plébiscitée par la population britannique. Chacun s'attendait à ce que Boris Johnson succède à David Cameron.

Dès juillet 2016, les *think tank* et autres instituts de recherche s'affairent pour prendre du recul sur la question du Brexit. *L'Institute for Government* (IfG) est le *think tank* principal conduisant des recherches et fournissant des analyses sur les événements animant la vie politique et les challenges auxquels le gouvernement a à faire face. Il a une relation privilégiée avec la sphère politique et parlementaire au Royaume-Uni car un certain nombre de Lords et de MPs⁴⁵ font partie de son comité de direction. Régulièrement, des membres de Whitehall et de Westminster interviennent dans des événements organisés par l'IfG⁴⁶.

⁴⁴ Discours devant le groupe parlementaire conservateur du Parlement britannique, 11 juillet 2016 : "Brexit means Brexit and we will make a success of it".

⁴⁵ Les Lords sont les membres de la Chambre des Lords et les MPs (Member of Parliament) sont les membres, élus, de la Chambre des Communes.

⁴⁶ Whitehall est une rue du quartier de Westminster, à Londres, et regroupe plusieurs ministères. Par métonymie, Whitehall désigne aussi l'ensemble des membres du gouvernement britannique. C'est au palais de Westminster que siège le Parlement britannique. Westminster désigne ainsi, par métonymie, le Parlement Britannique.

Le 19 juillet 2016, l'IfG publie le rapport « Negotiating Brexit » puis le rapport « Planning Brexit : silence is not a strategy » fin septembre 2016. Ce dernier fait notamment le point sur les ressources humaines nécessaires pour préparer le Brexit et insiste sur la nécessité d'élaborer une ligne de négociation et d'encadrer l'action de Whitehall.

La formule magique « Brexit veut dire Brexit » aura en fait simplement eu pour effet de donner l'impression que le gouvernement avait le contrôle de la situation, mais la réalité des faits ramènera rapidement les acteurs sectoriels à prendre conscience des difficultés qui les attendent. Les réactions virulentes vis-à-vis de Theresa May ne se font pas attendre. Theresa May est accusée d'établir un *leadership* hésitant, chancelant, jouant sur les ambiguïtés. Il en émergera le célèbre jeu de mots « *Theresa May or May not*⁴⁷ ».

Difficile à ce stade-là, pour les acteurs agricoles et de l'agroalimentaire d'appuyer leurs demandes sur des éléments concrets. Ils se contentent alors de faire remonter au gouvernement et au Parlement ce qui semble, à leurs yeux, être digne d'intérêt. En fonction des opportunités et de la ligne de cadrage proposée et affinée peu à peu par le gouvernement britannique, les acteurs sectoriels vont **placer leurs pions** de sorte à ce qu'ils rentrent dans les cases définies par le gouvernement.

• VERS UN HARD BREXIT

Il faudra attendre le fameux **discours du 17 janvier 2017 à Lancaster House**⁴⁸ pour que Theresa May annonce l'approche développée par son parti vis-à-vis du Brexit et mette fin à l'ambiguïté qui régnait depuis juin 2016. Elle énonce alors les 12 principes à suivre lors des négociations avec Bruxelles :

- Fournir de la certitude et de la clarté
- Prendre contrôle des lois britanniques
- Renforcer l'union britannique
- Protéger les liens historiques avec l'Irlande
- Contrôler l'immigration
- Sécuriser les droits des citoyens européens au Royaume-Uni et ceux des citoyens britanniques dans les autres pays de l'UE
- Protéger les droits des travailleurs
- Assurer un commerce libre avec les marchés européens
- Etablir de nouveaux accords commerciaux avec d'autres pays
- Mettre en œuvre un Brexit de manière progressive et ordonnée (« *smooth and orderly Brexit* »).

⁴⁷ « May » est un verbe modal en anglais. La traduction littérale en français ne fait pas ressortir la connotation particulière de ce verbe. Il est utilisé lorsque l'on cherche à insister sur l'incertitude d'une situation, d'une position, d'une déclaration. Par exemple, on pourrait traduire « I may come » par « Il se peut que je vienne ».

⁴⁸ Lancaster House est un manoir situé dans un quartier de l'ouest londonien. Les bureaux du *Foreign and Commonwealth Office* (Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth) y sont établis.

Elle décrète également à cette occasion vouloir mettre en œuvre un Brexit fort (« Hard Brexit »). Elle affirme vouloir sortir du marché unique, en finir avec la libre entrée des Européens au Royaume-Uni, tout en insistant sur la nécessité de conserver l'accès le plus large possible au marché unique et d'avoir un accès contrôlé à la main d'œuvre étrangère.

Elle souligne la volonté du Royaume-Uni de reprendre le contrôle de ses lois, de son immigration mais aussi de ne plus dépendre de la Cour de justice européenne. Elle soutient également que « No deal is better than a bad deal », en se disant prête à engager une guerre économique, commerciale et fiscale, le Royaume-Uni ayant de son côté tous les atouts pour réussir.

Les acteurs agricole et de l'agroalimentaire **s'immiscent progressivement dans le débat pour faire valoir leur point de vue**. Le défi est de taille, car le secteur n'apparaît clairement pas comme une priorité ou comme un poids dans les négociations sur le Brexit. Les acteurs restent sur leur garde en l'absence de toutes précisions sur les termes concrets du débat, mais réagissent aux événements politiques de manière fréquente, de façon à faire entendre leur voix – même si à ce stade-là, leur voix ne porte pas de message précis. Il s'agit simplement alors de **marquer sa présence**.

La National Farmers Union (NFU) notamment, profite de chaque occasion pour insister sur 4 principes à respecter pour ne pas mettre en péril les secteurs agricole et agroalimentaire britanniques dans un contexte post-Brexit : le meilleur accès possible au marché communautaire ; l'accès à une main d'œuvre compétente et fiable, l'engagement de traiter l'agriculture comme un secteur majeur et de lui donner les moyens d'être profitable, productif et de développer toutes ses potentialités ; une période transitoire qui permette au secteur de s'adapter à son nouvel environnement et évite un saut brutal dans le vide. La Food and Drink Federation (FDF) est dans le même état d'esprit et insiste sur la nécessité de trouver une solution pratique qui évite la mise en place d'une frontière « dure » en Irlande.

Début 2017 donc, les acteurs du secteur ne fournissent pas encore complètement des clés de lecture pour le gouvernement. Ils **élaborent des principes, définissent leurs priorités**. Mais ils sont dans l'attente des prérogatives gouvernementales tout en produisant l'expertise nécessaire qui leur permettra d'appuyer leurs arguments sur des données tangibles lors des débats à venir.

Après des mois de critiques sur la stratégie peu claire de Theresa May, 2017 marquait ainsi pour cette dernière l'aube d'une nouvelle ère où elle tentera d'affirmer sa position de leader.

C'était sans compter sur les intérêts propres des acteurs politiques et leur pouvoir de pression. Theresa May a tenté de rationaliser la question du Brexit en le qualifiant par une série d'adjectifs et de préceptes qu'on pourrait raccrocher à une vision autoritaire du Brexit. La mise en scène de discours attire l'attention et donne l'impression d'une rationalisation, mais elle fait oublier les réseaux, les intérêts et les institutions dans lesquels les personnes, aussi haut placées soient-elles, sont imbriquées.

Pour souligner l'importance des contraintes qui orientent et conditionnent les positions des acteurs, les sociologues ont développé la notion de « **rationalité limitée** »⁴⁹ : les informations dont dispose un acteur sont toujours partielles et coûteuses à compléter. La position d'un acteur est contrainte par un ensemble d'informations qu'il a, ou n'a pas en sa possession, et est soumise à un certain nombre d'aléas dont il n'a pas forcément conscience ou pour lesquels il n'a pas identifié avec exactitude la portée des conséquences. Si bien que la rationalité de cet acteur ne peut être considérée comme objective. La position d'un acteur évolue, en fonction des informations qui lui parviennent et de l'intensité de la voix de ceux qui les portent, mais aussi en fonction de ses perceptions propres, de la valeur émotionnelle qu'il accorde à tel ou tel élément, et des conditions dans lesquelles il définit ses préférences.

Cette position transparaît dans les discours des acteurs, ces discours permettant d'intellectualiser et de formater par le langage la position en question. Via l'évolution des discours, on peut percevoir et interpréter l'évolution des positions, mais aussi prendre du recul sur les motivations des acteurs.

On peut voir notamment dans cette ligne dure de négociation établie par Theresa May une manière pour elle de se **construire un personnage fort, éloquent, autoritaire**, un peu à l'image de Margaret Thatcher qui devait entre autres son pouvoir à sa capacité à affirmer sans trembler ses convictions et les moyens intentés pour les mettre en œuvre. Theresa May est d'ailleurs comparée à plusieurs reprises à la Dame de Fer. La **rationalisation du Brexit en lui faisant emprunter une voie autoritaire** aurait pu déteindre sur la perception de sa personnalité et aurait pu lui permettre d'alimenter sa légitimité à être à la tête du gouvernement. Elle avait donc son propre agenda, ses propres préférences, en se positionnant comme tel.

Cette position va être mise à mal à diverses reprises, Theresa May ne pouvant résister aux contraintes successives l'obligeant à prendre en compte de nouveaux paramètres, ce qui donnera lieu à un recadrage du débat sur le Brexit et à l'émergence de la notion de « *soft Brexit* ».

Petit à petit, et le cadrage du débat s'avérant délicat, la crédibilité de Theresa May s'effrite au profit d'un cadrage moins strict. Les acteurs agricoles et de l'agroalimentaire affinent leur position en fonction.

- **DES ELECTIONS LEGISLATIVES AU SOFT BREXIT**

Annonce d'élections législatives : les acteurs élaborent leur manifeste

Partagée entre sa volonté de mettre en œuvre les résultats du référendum et de justifier sa position de leader, Theresa May décide, contre toute attente, de dissoudre la Chambre des communes et d'organiser des **élections législatives** le 8 juin 2017. Cette annonce surprise, ayant eu lieu le 18 avril 2017, **crystallise l'espoir pour Theresa May de se doter d'une forte majorité au sein du Parlement britannique**, ce qui lui donnerait une plus grande latitude lors des négociations avec Bruxelles. Mais en même temps, cette annonce bloque le processus de négociations et **consacre une période de campagne**.

⁴⁹ Lascoumes P., Le Galès P. *Sociologie de l'action publique*. 2^{ème} édition. Paris : Colin, 2012, p. 48

Tour à tour, en mai 2017, les partis politiques publient leurs manifestes, c'est-à-dire leur programme politique. Les manifestes ont une importance particulière au Royaume-Uni : ils font une centaine de pages et cristallisent la ligne directrice des partis en ne leur laissant que peu de marge de manœuvre au parti arrivé au pouvoir sur les moyens de s'en écarter par la suite.

Les **manifestes des partis politiques**, reflètent déjà, en mai 2017, un certain nombre de priorités et principes identifiés par les acteurs agricoles et de l'agroalimentaire que ces derniers ont établi petit à petit depuis les résultats du référendum. Dans leur programme, les conservateurs exposent notamment les mesures suivantes :

- S'engager sur le même budget que celui de la PAC pour le soutien à l'agriculture jusqu'en 2022
- Répliquer tous les accords de libre-échange de l'UE existant
- Protéger l'intérêt des agriculteurs et des pêcheurs en Ecosse et utiliser les forces du Royaume-Uni pour promouvoir les exports écossais à travers le monde
- Soutenir les actions des agriculteurs en faveur de l'environnement⁵⁰.

Sans entrer dans le détail, le manifeste du Labour propose entre autres de sécuriser un accès continu au marché européen pour permettre aux agriculteurs britanniques et aux producteurs agroalimentaires de continuer à vendre leurs produits sur le continent européen, de maintenir de hauts standards de qualité de l'alimentation et de bien-être animal, de reconfigurer les fonds pour l'agriculture afin de soutenir les économies locales et les pratiques durables⁵¹.

Quant aux Libéraux Démocrates, ils insistent sur la nécessité de réformer les subventions agricoles, et d'assurer de futurs accords commerciaux qui ne mettront pas en péril les hauts standards sanitaires, environnementaux et de bien-être animal actuellement en vigueur dans le marché unique. Ils proposent également d'organiser un second référendum⁵².

Les partis politiques tentent ainsi de **répondre aux différentes craintes exprimées par les acteurs agricoles** et de l'agroalimentaire en l'espace d'une dizaine de mois suite à l'annonce du Brexit, de manière à **satisfaire la partie de l'électorat** sensible aux enjeux agri/agroalimentaires liés au défi du Brexit. Les partis proposent évidemment une **prise en charge différentielle de ces enjeux**.

Mais les manifestes ne se cantonnent pas à la sphère politique. Les partis ne sont pas les seuls à être en campagne, c'est aussi **l'occasion pour les syndicats agricoles et fédérations professionnelles d'exprimer à nouveau leurs intérêts** et de qualifier avec une meilleure précision les enjeux qui ont, à

⁵⁰ Conservative and Unionist Party. *Forward together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future. The conservative and unionist party manifesto 2017*, mai 2017. Disponible sur : <https://s3.eu-west-2.amazonaws.com/manifesto2017/Manifesto2017.pdf> (consulté le 20 mai 2017).

⁵¹ Labour Party. *For the many not the few. The labour party manifesto 2017*, mai 2017. Disponible sur : <http://www.labour.org.uk/page/-/Images/manifesto-2017/labour-manifesto-2017.pdf> (consulté le 01 juin 2017).

⁵² Liberal Democrat Party. *Change Britain's future. Liberal Democrat manifesto 2017*, mai 2017. Disponible sur : <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/themes/5909d4366ad575794c000000/attachments/original/1495020157/Manifesto-Final.pdf?1495020157> (consulté le 01 juin 2017).

leur yeux, le plus de valeur et dont les répercussions peuvent être les plus graves. En effet, bien que le secteur agri/agroalimentaire soit l'un des secteurs le plus affecté (pour ne pas dire le plus affecté) par le Brexit, il ne semble pas y avoir, à ce stade, de voix relais dans la sphère politique pour porter haut et fort les valeurs et les intérêts du secteur. Au secteur donc d'**alimenter le débat** de sorte à faire remonter leurs arguments jusque la sphère politique et de produire l'expertise nécessaire pour que ces arguments soient entendus et considérés comme tangibles.

On assiste ainsi, en mai 2017, à des publications en chaîne, où chacun estime avoir son mot à dire et **profite de ce contexte de campagne** pour l'exprimer. A charge ensuite aux leaders politiques de refléter dans leurs positions et leur discours ceux des acteurs du secteur s'ils veulent pouvoir les compter parmi leurs électeurs.

NFU England et NFU Cymru⁵³ exposent ainsi dans leur manifeste leur position sur le Brexit, qui repose sur les éléments suivants : la nécessité de mettre en place un accord de libre-échange sans barrières tarifaires avec l'UE, l'accès à la main d'œuvre européenne, l'importance de la reconnaissance des normes environnementales et de bien-être animal, l'investissement dans l'agriculture via l'élaboration d'une nouvelle politique agricole qui met l'accent sur les bienfaits environnementaux fournis par l'agriculture et sur la productivité. Le NFU développe également une **approche « science-based »** pour l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire : la législation doit être basée sur les sciences afin d'assurer l'accès à une large gamme de produits de protection des plantes contre les maladies, les nuisibles, les espèces invasives, etc. Il souhaite par ailleurs que le gouvernement soutienne l'approvisionnement en produits d'origine britannique et que les compétences du secteur agricole puissent être développées à travers l'enseignement technique et les expériences pratiques⁵⁴.

De même, la Food and Drink Federation (FDF) présente dans son manifeste ses suggestions pour le prochain gouvernement : la mise en place d'un accord de transition pour garantir l'accès à la main d'œuvre étrangère et en particulier européenne, la mise en place d'un accord de libre-échange (ALE) sans barrières douanières ou tarifaires avec l'UE, la mise en place d'un accord spécifique avec l'Irlande, la mise en place d'un cadre stable de réglementation. La FDF insiste également sur la nécessité d'adopter une **approche « evidence-based »**⁵⁵.

Quant à la Soil Association, elle voit dans le Brexit un moyen de revoir le cadre réglementaire pour le bien-être animal, de réorienter les investissements de sorte à favoriser des pratiques agricoles plus saines telles que l'agroforesterie et à accorder des soutiens plus importants aux fermes biologiques⁵⁶.

⁵³ « Cymru » désigne le Pays de Galles en gallois.

⁵⁴ NFU. *Back British farming. Brexit and beyond. The NFU 2017 manifesto*, juin 2017. Disponible sur : <https://www.nfuonline.com/assets/95509> (consulté le 05 juin 2017).

⁵⁵ FDF. *FDF Manifesto 2017*, 2017. Disponible sur : https://www.fdf.org.uk/corporate_pubs/FDF%20Manifesto%202017.pdf (consulté le 20 juin 2017).

⁵⁶ Soil Association. *General Election 2017: Our Priorities*, 21 avril 2017. Disponible sur : <https://www.soilassociation.org/blogs/2017/april/general-election-2017-our-priorities/> (consulté le 01 juin 2017).

D'autres manifestes ont été publiés, mais nous n'insisterons pas là-dessus. Ces manifestes ont permis aux acteurs de formuler clairement leurs attentes, de les formaliser sous la forme d'un document pénétrant plus facilement la sphère politique car utilisant les **mêmes codes de formalisation des idées et des suggestions que cette dernière**.

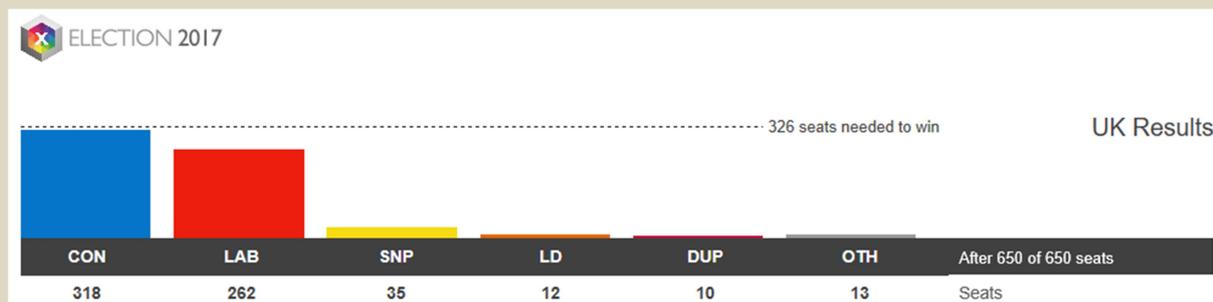
Les résultats des élections législatives vont changer la donne politique et inciter les acteurs politiques à faire un certain nombre de compromis, ce qui aura pour effet de laisser **plus de place aux arguments et convictions divergentes** dans l'arène politique et dans l'arène sectorielle agri/agroalimentaire. Les résultats créent un contexte amenant à plus de collaboration, à plus de partage d'idées et d'échange de données, et au final à moins d'autoritarisme. Les acteurs sectoriels profiteront de la réorientation du débat pour augmenter leurs interactions, confronter leurs opinions, et faire remonter des arguments mieux élaborés, plus précis, et, *in fine*, s'étalant sur un continuum plus large.

Le début des compromis

L'**encart n°2** présente les résultats des élections législatives 2017.

Encart n°2 : Les résultats des élections législatives 2017

La figure suivante présente les résultats de la *General election* ayant eu lieu le 8 juin 2017.



Les résultats des élections législatives : nombre de sièges obtenus par les partis.

Source: BBC News. *Election 2017: results*, 09 juin 2017.

Disponible sur : <http://www.bbc.com/news/election/2017/results> (consulté le 09 juin 2017).

Il y a, pour chaque élection législative, 650 sièges à pourvoir. Le territoire britannique est divisé en « *constituencies* ». Chaque « *constituency* » vote pour élire son MP lors d'une *General election*.

Lors de ces élections, les conservateurs perdent 13 sièges, les travaillistes en gagnent 30 et le Scottish National Party (SNP)¹ en perd 21. Les Libéraux-démocrates eux en récupèrent 4.

Les Tories perdent ainsi leur majorité absolue à Westminster et Theresa May perd son pari, passant de douze sièges d'avance sur la majorité absolue à dix de retard. Ces résultats créent en fait les conditions d'une nouvelle instabilité politique, qui affecte la ligne poursuivie par le gouvernement. Une victoire aux élections aurait permis à Theresa May d'avoir une large marge de manœuvre lors des négociations et d'ainsi mener la barque conservatrice d'une main de fer.

On se retrouve désormais en situation de *Hung Parliament*, c'est-à-dire qu'aucun parti politique ne détient la majorité absolue, qui est de 326 sièges. Il n'est pas impossible, pour un parti politique, de mettre en œuvre sa ligne politique en ayant la minorité absolue au Parlement, mais les décisions et regroupements se font alors au cas par cas et il peut être difficile d'anticiper la position des autres partis politiques. Dans d'autres cas, les partis peuvent décider de former des coalitions ou de s'allier à d'autres partis sur certaines thématiques qu'ils auront définies. Une situation de *Hung Parliament* peut ainsi donner un pouvoir disproportionné aux petits partis qui peuvent vendre chèrement leurs voix au Parlement aux grands partis.

Dans le cas du Brexit, il est apparu évident qu'une **position uniforme** était nécessaire pour faire face à Bruxelles qui, depuis le début des négociations, ne forme qu'un seul bloc et s'exprime d'une seule voix. La question du Brexit ne pouvait donc pas être traitée au cas par cas à Westminster.

Theresa May a donc décidé de **formaliser une coopération avec le DUP**. Le DUP, parti conservateur et unioniste d'Irlande du Nord et mené par Arlene Foster, est, d'un point de vue idéologique, le parti qui présente le plus d'affinités avec les *Tories*, et avec leurs 10 sièges au Parlement, ils peuvent ainsi apporter la majorité à Theresa May. Le parti a par ailleurs fait campagne pour le Brexit dans une région qui avait pourtant en majorité voté pour le maintien dans l'Union Européenne.

Theresa May signe donc le 26 juin 2017 un accord avec Arlene Foster, pour la modique somme de 1 milliard de Livres.⁵⁷

L'alliance avec le DUP n'est pas une alliance formelle, le DUP s'engage simplement à s'aligner sur la position des conservateurs sur un ensemble de sujets, la sortie du pays de l'UE entre autres. Il s'agit d'un '*confidence and supply agreement*', c'est-à-dire un arrangement coopératif formalisé qui garantit un soutien au gouvernement minoritaire sur des votes critiques à sa survie. C'est à mi-chemin entre une coalition et un simple gouvernement minoritaire⁵⁸.

Le DUP peut ainsi, en profitant de ce soutien nouveau, **faire avancer son propre agenda politique**. Arlene Foster a évoqué à plusieurs reprises la **sensibilité de la question de la frontière irlandaise**, et s'est exprimée contre le retour d'une frontière physique avec la République d'Irlande.

Grâce à cet accord, la question irlandaise prend donc une toute autre dimension. En effet, le DUP n'a aucun intérêt à s'engager en faveur d'un *Hard Brexit* en raison de l'enjeu frontalier.

« Tandis qu'une solution pour la question de la frontière irlandaise reste encore à trouver, le DUP permet au moins de faire en sorte que **la question reste haut placée dans l'agenda de Westminster** et de remettre en question la vague rhétorique '*no deal is better than a bad deal*'.⁵⁹ »

Il accorde notamment une importance particulière au secteur agroalimentaire d'Irlande du Nord qu'il souhaite voir reconnu et soutenu. Il se prononce en faveur de protections fortes contre des imports alimentaires low-cost qui pourraient mettre à mal l'économie agroalimentaire nord-irlandaise. Il

⁵⁷ Ce « marchandage » a fait l'objet de nombreuses critiques dans les médias, et notamment les tabloïds, Theresa May étant par là-même accusée de monnayer sa position de leader alors que la campagne sur le Brexit s'était beaucoup appuyée sur la question du rapatriement des fonds européens pour le financement de politiques nationales – le NHS en particulier. De plus, selon l'ancien premier ministre conservateur John Major, cette alliance met en péril le processus de paix en Irlande, le gouvernement se posant désormais en allié politique et non plus en arbitre entre les partis d'Irlande du Nord.

⁵⁸ Institute for Government. *Decoding the Conservative-DUP agreement*, 26 juin 2017. Disponible sur : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/decoding-conservative-dup-agreement> (consulté le 26 juin 2017)

⁵⁹ Institute for Government. *Minority government must be open and inclusive*, 21 juin 2017. Disponible sur : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/minority-government-must-be-open-and-inclusive> (consulté le 21 juin 2017).

affirme également vouloir mettre en place un programme approprié d'aides pour les agriculteurs d'Irlande du Nord après le Brexit⁶⁰. William Irwin du DUP a ainsi déclaré lors d'une manifestation agricole que les deux priorités du DUP sur la question agroalimentaire étaient :

- Assurer une continuité des paiements directs pour les agriculteurs
- Eviter la mise en place d'une frontière entre les deux parties de l'Irlande⁶¹.

Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture, s'était d'ailleurs déjà prononcé sur la complexité de la question irlandaise et estimait que la position du DUP, affirmant dans son manifeste vouloir rester dans l'union douanière, pousserait le gouvernement à revoir la fermeté de sa position. Phil Hogan avait également appelé le parti Sinn Féin⁶², présent dans les deux parties de l'Irlande, à siéger à Westminster pour faire entendre la voix de l'Irlande dans les négociations. L'Irish Farmers Association a également demandé aux membres élus de Sinn Féin d'occuper leur siège et de porter la voix d'un *soft Brexit*⁶³.

Par ailleurs, la situation de *Hung Parliament* donne une voix plus forte au Parlement dans les négociations, au détriment du gouvernement, ce qui l'oriente vers une approche plus souple du Brexit. On note également l'affaiblissement du parti UKIP et le renforcement des partis les moins durs sur la question du Brexit dont le LibDem.

Les résultats de la *General election* ont ainsi mis **en exergue les enjeux liés à la frontière irlandaise**, mais ils marquent aussi le début d'une grande débâcle au sein des partis politiques. Les pro-européens s'expriment de plus en plus librement. Les résultats relancent notamment le débat entre modérés et radicaux au sein du parti conservateur. Les conservateurs, qui avaient orienté leur campagne sur le personnage de Theresa May, en viennent à remettre en question son leadership, tout comme les partis de l'opposition. Plusieurs députés *tories* pro-européens ont mis en place un groupe trans-partisan, dénommé le *all-party parliamentary group on EU relations* : une alliance des partisans d'un *soft Brexit* avec des représentants des partis travailliste, LibDem, SNP et Verts.

⁶⁰ "Who are the Democratic Unionist Party and what are their views on farming?". *Farming UK*, 09 juin 2017. Disponible sur : <https://www.farminguk.com/news/Who-are-the-Democratic-Unionist-Party-and-what-are-their-views-on-farming-46659.html> (consulté le 09 juin 2017).

⁶¹ "Direct payments and soft border with Ireland must continue, DUP says". *Farming UK*, 12 juin 2017. Disponible sur : <https://www.farminguk.com/news/Direct-payments-and-soft-border-with-Ireland-must-continue-DUP-says-46667.html> (consulté le 12 juin 2017).

⁶² Le parti Sinn Féin a gagné 7 sièges dans le nouveau parlement mais refuse de siéger en raison de la longue politique d'abstention qu'il mène pour protester contre les règles britanniques en Irlande du Nord.

⁶³ "Concern over free transport of milk lorries across border". *Farm Ireland*, 21 juin 2017. Disponible sur : <http://www.independent.ie/business/farming/dairy/concern-over-free-transport-of-milk-lorries-across-border-35842704.html> (consulté le 21 juin 2017).

Bonne nouvelle pour Philipp Hammond, le chancelier de l'Echiquier⁶⁴, qui se voit renforcé sur la position plus souple qu'il défend à l'égard du Brexit et l'attention qu'il porte au monde de l'entreprise. Bonne nouvelle également pour l'industrie agroalimentaire donc. Philip Hammond se positionne notamment pour éviter une sortie de l'UE sans accord et la mise en place d'une période de transition.

Le flou domine sur la ligne négociatrice du gouvernement, mais cette instabilité politique a en fait créé les **conditions d'un débat plus intense** sur la question du Brexit et a incité les acteurs à **s'exprimer plus ouvertement dans un cadre aux frontières désormais moins nettes**. Ceux qui hésitaient à porter haut et fort leurs convictions sur la nécessité de revoir l'approche ferme et autoritaire de Theresa May se trouvent désormais dans un contexte plus favorable à l'expression de leurs opinions. Ainsi, dans la foulée des résultats de la *General election*, les voix des représentants agricoles n'ont pas tardé à se faire entendre. Ces derniers appellent notamment à une approche *soft* du Brexit et plaident pour la mise en place d'une longue période de transition, d'un accord de libre-échange, d'un accord douanier, d'une nouvelle politique agricole, et pour la promotion d'une alimentation britannique.

Il s'agit ici pour chacun des acteurs agri/agroalimentaire de continuer à « placer leurs pions », et de confirmer et d'affiner leur position vis-à-vis du Brexit. La nouvelle donne politique leur donne en fait l'occasion de se manifester à nouveau, d'appuyer encore une fois sur les enjeux agri/agroalimentaires, le tout **en s'adaptant aux nouvelles configurations politiques et parlementaires** et à la nouvelle ligne directrice qui semble en découler. Meurig Raymond a notamment déclaré que la NFU serait prête à travailler avec le futur gouvernement pour assurer une bonne compréhension de l'importance des enjeux à traiter dans le secteur agroalimentaire britannique. Ross Murray, président de la Country Land and Business Association (CLA), a également déclaré que le CLA souhaitait travailler avec le gouvernement pour toutes les décisions concernant le milieu agricole. Zoe Davies, de la National Pig Association, et Dr. Judith Bryans, de Dairy UK, affirment quant à elles que les résultats de l'élection ont augmenté l'incertitude de la situation et souhaitent que la situation soit clarifiée dès que possible. Meurig Raymond formule cette revendication de la manière suivante:

« Le gouvernement doit mettre fin à l'incertitude planant sur ce que le Brexit signifiera pour l'agriculture britannique et adopter une approche collaborative lors des négociations pour parvenir au meilleur résultat pour le pays.»

La FDF a insisté sur la nécessité de coopérer :

« Les hommes/femmes politiques de tous partis doivent s'allier pour travailler dans l'intérêt national. [...] Le temps presse et le pays ne pardonnera pas un échec à agir. »

Ce faisant, les leaders des organismes agricoles replacent leurs pions de sorte à ce qu'ils s'intègrent dans le nouveau cadre du débat.

⁶⁴ Le Chancelier de l'Echiquier est le ministre du gouvernement du Royaume-Uni chargé des finances et du trésor.

Dans tous les cas, aussi bien dans la sphère politique que dans la sphère agri/agroalimentaire, la priorité est donnée à la **recherche du consensus**. On peut y voir un moyen de contrôler la débâcle et les positions divergentes pour en faire ressortir une ligne claire, indispensable en période de négociations. Le *Queen's speech*, le 21 juin 2017, a laissé entrevoir une volonté de recherche du consensus :

« Mes ministres sont engagés à travailler avec le Parlement, les administrations dévolues, l'industrie et les autres pour construire le consensus le plus large possible sur le future du pays hors de l'Union Européenne. »

Le *Queen's speech* a également été l'occasion de faire la lumière sur les lois sur lesquelles le Parlement devra plancher pendant les cinq prochaines années, dont le *Repeal Bill* et l'*Agriculture Bill*. Le discours de la Reine marque le début des travaux de transposition du cadre réglementaire britannique en droit britannique.

A nouveau, les présidents de la NFU et du CLA ont tiré profit de ce nouvel évènement politique pour apporter leur pierre à l'édifice. Meurig Raymond a notamment déclaré que le *Repeal Bill* devait apporter de la stabilité et assurer un système efficace de soutien pour remplacer la politique agricole commune. Ross Murray considère quant à lui que l'*Agriculture Bill* envoie des signaux positifs au monde agricole. Enfin, Ian Wright, de la Food and Drink Federation (FDF), a déclaré que pour mener à bien l'élaboration du *Repeal Bill*, il était prêt à travailler avec l'ensemble de la sphère politique. Il a notamment demandé à ce que le cadre législatif assurant la sûreté alimentaire au Royaume-Uni soit bien intégré dans le futur cadre législatif britannique.

La ligne directrice du gouvernement a été soumise à une succession d'aléas, politiques essentiellement. Theresa May, suite aux résultats des élections législatives, a été contrainte de revoir sa position et d'adopter une approche « *soft Brexit* ». Ce recadrage du débat a laissé libre cours aux opinions des uns et des autres, dans un contexte politique relativement anarchique. Les acteurs du secteur agri/agroalimentaire y ont vu une occasion supplémentaire de faire entendre leur voix, et d'affirmer leur position qui s'alignait dès le départ pour un *soft Brexit*, sans pour autant être formulée comme telle.

Dans les faits cependant, il semble que les Britanniques s'orientent plutôt vers un *Hard Brexit*, dans l'état actuel des négociations en tout cas. En dénonçant la convention de Londres sur les accords de pêche, sans consultation préalable des signataires de cette convention, ils envoient un **signal négatif à Bruxelles**. Au-delà des déclarations des uns et des autres, les lignes définies ne sont pas forcément suivies et, concrètement, les décisions que Londres effectue impactent fortement la perception et les réactions de Bruxelles. La décision sur la convention de Londres a ainsi créé les conditions d'un *Hard Brexit*, quand bien même le gouvernement britannique s'était résigné à en vouloir un *soft*. Cette dynamique peut évidemment évoluer au fur et à mesure des décisions et des déclarations.

Cette **position chaotique des britanniques**, due aux divisions internes, aux décalages entre déclarations et décisions, n'a pas manqué de faire la une des journaux britanniques qui présentent avec scepticisme les premiers résultats des négociations. David Allen Green, dans le *Financial Times*, estime ainsi que le manque de transparence et la confusion du côté britannique dénotent avec la

position rigoureuse et précise de Bruxelles, ainsi qu'avec la personnalité calme, impassible et intransigeante du négociateur en chef côté Bruxelles, Michel Barnier.

L'unité se renforce du côté européen, tandis qu'elle s'effrite du côté britannique. Le **point de vue monocentrique** des Britanniques a par ailleurs été dénoncé. « *It takes two to tango* » comme le formule une célèbre expression anglo-saxonne. Mais la position britannique, jusque ici, semble avoir surtout été le reflet de dissensions internes, faisant fi des revendications bruxelloises, et ne créant donc par là-même pas de conditions propices à la mise en place d'un accord entre Londres et Bruxelles.

En fonction de l'évolution des débats et des négociations, les acteurs agroalimentaires se font entendre sur la scène politique. Globalement, ils semblent être dans l'attente de décisions concrètes.

En réponse à cette situation, les acteurs agroalimentaires peinent à élaborer une stratégie sur le long-terme. A ce stade, ils concentrent donc leur action sur la **production d'expertise**, qui leur permet, au fur et à mesure de l'avancée des débats, de **définir les enjeux** et éventuellement **qualifier leur portée** et proposer des **solutions concrètes** en espérant être repris par des voix relais au niveau politique.

Le flou qui caractérise les interactions et la ligne directrice de la sphère politique laisse en fait une large marge de manœuvre aux acteurs sectoriels pour se positionner. **L'incertitude** est en quelque sorte ce qui **caractérise l'appropriation** et crée un espace d'action dans lesquels les acteurs s'interagissent, dans un **système de contraintes relativement souple**. Les lignes politiques qui ont émergé et se sont succédées n'ont distribué ni des compétences, ni des ressources, les acteurs sont alors libre de s'approprier les enjeux **en les imprimant du sceau de leurs intérêts propres**.

Dans le secteur agricole/agroalimentaire, les acteurs ont donc intellectualisé les enjeux et sélectionné les dimensions qui leur paraissent les plus importantes, en fonction de divers paramètres extrinsèques (c'est-à-dire dépendant par exemple de la ligne du gouvernement et des relations bilatérales ou multilatérales avec d'autres pays) et intrinsèques (c'est-à-dire dépendant notamment de leurs stratégie et intérêts propres). Ce faisant, ils mobilisent de l'expertise, via des **échanges horizontaux** avec d'autres acteurs du secteur notamment, et construisent un **argumentaire**. La deuxième phase consiste à **impulser des échanges verticaux** sur les éléments qu'ils auront identifiés comme particulièrement importants : il s'agit alors de s'appuyer sur une légitimité qui leur est propre (il peut s'agir d'une légitimité historique) pour justifier leur **accès aux cercles de la décision**.

• SELECTION ET INTELLECTUALISATION DES ENJEUX

« En ce qui concerne le Brexit, ce que nous essayons de faire est d'identifier les domaines dans lesquels nous pensons avoir des compétences particulières pour apporter un éclairage sur certains des enjeux. Nous aidons l'industrie à donner du sens à ces enjeux. Nous avons produit 7 rapports, probablement 8 désormais. Nous avons commencé avec un rapport sur ce à quoi les futures relations commerciales pourraient ressembler, nous avons ensuite jeté un œil aux implications commerciales...⁶⁵ ».

Ces quelques lignes résument en fait ce qu'un certain nombre d'acteurs du secteur agricole/agroalimentaire se sont attachés à réaliser depuis l'annonce du Brexit. Ils ont utilisé leurs compétences et leurs connaissances de sorte à mettre en lumière les enjeux sectoriels liés au Brexit. Il s'agit de « donner du sens » aux enjeux.

Pour ce faire, ils **s'appuient sur un certain nombre de données**. Sur la question des travailleurs immigrés par exemple, la NFU avance les chiffres suivants :

- Le secteur maraîcher emploie environ 80 000 travailleurs saisonniers. 75% de ces travailleurs saisonniers viennent de Roumanie et de Bulgarie. Les 25% restants viennent principalement

⁶⁵ Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale: "In terms of Brexit, what we try to do is identify areas where we feel we've got some particular skills to shine the light on some of the issues. We help the industry make sense of those issues. We produced 7 reports, probably 8 now. We started with a report about what the future trading relationships might be, we then took a look at the basic trading implications..."

de Pologne et d'autres pays d'Europe de l'Est et centrale tels que la Slovaquie, la République Tchèque, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie.

- Le secteur de la volaille a besoin de 13 000 travailleurs saisonniers en période de fêtes de fin d'année et 58% de ces travailleurs ne sont pas du Royaume-Uni.

Parmi les données utilisées, on trouve également celles qui semblent montrer que le Brexit a déjà eu un impact sur le secteur depuis son annonce, quand bien même il n'est pas encore effectif. Le NFU a notamment mis en avant dans un rapport sur la main d'œuvre que le nombre de travailleurs saisonniers venant de l'UE dans les fermes britanniques avait baissé de 17%⁶⁶.

Les données utilisées pour se construire une position peuvent être plus spécifiquement attachées à une filière ou à une étape de la *supply chain*. La National Pig Association atteste notamment que 20% des fermes porcines ne pourraient pas survivre si l'accès aux travailleurs immigrés était restreint. 25% des fermes porcines auraient à changer entièrement leur mode de fonctionnement.

Le directeur de la National Sheep Association (NSA), Phil Stocker, a quant à lui fait un état des lieux des enjeux pour le secteur de la viande ovine. 35% de la viande ovine produite au Royaume-Uni serait exportée vers l'UE. Il affirme que sans accès au marché unique, les prix à l'export seraient punitifs⁶⁷.

Dans l'industrie de transformation de la viande et selon FDF, 75 000 personnes seraient employées et 63% d'entre elles proviendrait d'autres pays de l'Union Européenne, ce qui peut monter jusqu'à 70 à 80% du nombre total d'employés dans certaines usines de transformation. 85% des vétérinaires impliqués dans les contrôles de qualité dans les usines seraient des ressortissants de l'UE⁶⁸.

Ces **données** sont ensuite **interprétées**. Elles servent aux acteurs à **élaborer des scénarios**, proposer des solutions. Ainsi, le AHDB a travaillé sur la filière céréales au Royaume-Uni pour identifier les risques auxquels elle serait soumise et a développé 6 scénarios dont : le maintien d'un statu-quo, la mise en place d'un accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'UE, ouverture aux économies émergentes, etc. Il précise pour chacun d'entre eux l'impact qu'ils auraient sur la filière d'un point de vue commercial et souligne également les variables qui affecteraient ces différents scénarios : le futur plan de subventions à l'agriculture dans une économie agricole post-PAC, l'accord d'échange

⁶⁶ NFU. *Vision for the future of farming. Access to a competent and flexible workforce. Delivering for farmers and for the public*, juillet 2017. Disponible sur : <https://www.nfuonline.com/assets/97783> (consulté le 20 juillet 2017).

⁶⁷ "UK sheep industry warns of potential volatility of Brexit" ». *Farming UK*, 08 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Video-UK-sheep-industry-warns-of-potential-volatility-of-Brexit_46644.html (consulté le 08 juin 2017).

⁶⁸ "Number of seasonal farm workers drops 17% as NFU urges government action." *Farming UK*, 11 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Number-of-seasonal-farm-workers-drops-17-as-NFU-urges-government-action_46931.html (consulté le 11 juillet 2017).

négocié avec l'EU, les pays importateurs et exportateurs, etc⁶⁹. AHDB effectue en conclusion un certain nombre de recommandations pour anticiper l'impact du Brexit : il faut selon lui améliorer la compétitivité, piloter la productivité ou encore saisir les potentialités d'imports et d'exports.

La NFU s'est de son côté attelé à analyser la situation du côté de l'accès à la main d'œuvre étrangère. Il a notamment publié un rapport intitulé « *Access to a competent and flexible workforce*⁷⁰ », dans lequel il identifie un certain nombre de pistes à envisager :

- Favoriser le recrutement de travailleurs britanniques.
Les exploitants agricoles se heurtent à un manque d'attractivité du secteur : le travail agricole serait perçu comme un travail mal payé, pour lequel les compétences nécessaires sont faibles, il y aurait de longues heures de travail, sans réelle perspective de carrière derrière ; d'autre part, le travail agricole est proposé dans des zones où le taux de chômage est assez bas – sachant que le taux de chômage au Royaume-Uni est déjà assez faible.
Pour enrayer ce phénomène, la NFU estime qu'il faudrait participer à changer la perception des emplois du secteur (information dans les écoles sur les opportunités de carrière, formations continues, apprentissages...) ou encore revaloriser les salaires.
- Développer l'automatisation de l'industrie.
L'utilisation de technologies innovantes pourraient participer à améliorer la productivité et réduire les besoins en main d'œuvre. La main d'œuvre ne pourrait cependant pas être remplacée dans certains domaines nécessitant des méthodes particulières, dont la cueillette de fruits fragiles. Certaines technologies pourraient de plus s'avérer inabordable d'un point de vue financier pour les entreprises agricoles.
- Développer une nouvelle politique migratoire.
Il faudrait, selon la NFU, établir des systèmes pour recruter des travailleurs saisonniers et permanents. Elle propose différentes options dont la mise en place de permis de travail, le maintien de la libre circulation ou la mise en place d'un système d'immigration à points.

L'interprétation des données effectuée par les acteurs **se matérialise sous la forme de rapports**. Le BRC par exemple a publié les rapports « *How would Brexit affect retail ?*⁷¹ » en mars 2016 (avant l'annonce du Brexit donc), « *Which way out ? A fair Brexit for consumers*⁷² » en octobre 2016 ou

⁶⁹ "Cereals 2017: Greater competitiveness needed before Brexit, says AHDB." *Farmers Weekly*, 14 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/cereals-2017-greater-competitiveness-needed-before-brex-it-says-ahdb.htm> (consulté le 14 juin 2017).

⁷⁰ NFU. *Vision for the future of farming. Access to a competent and flexible workforce. Delivering for farmers and for the public*, juillet 2017. Disponible sur : <https://www.nfuonline.com/assets/97783> (consulté le 20 juillet 2017).

⁷¹ BRC. *How would Brexit affect retail ?*, mars 2016. Disponible sur : https://brc.org.uk/media/45930/10003-how-would-brex-it-affect-retail_lr.pdf (consulté le 08 juin 2017).

⁷² BRC. *Which way out ? A fair Brexit for consumers*, octobre 2016. Disponible sur : <https://brc.org.uk/media/101920/embargoed-brc-which-way-out-a-fair-brex-it-for-consumers-brochure.pdf> (consulté le 08 juin 2017).

encore « *A fair Brexit for consumers. The tariff roadmap*⁷³ l'été 2017. Le AHDB a publié entre autres les rapports "*What will an UK/EU trade relationship look like post-Brexit*⁷⁴" en juillet 2016, "*How will Brexit affect the UK's trade outside the EU*⁷⁵" en juillet 2016, "*The impact of Brexit on protected food names*⁷⁶" en décembre 2016 et "*The WTO and its implications for UK Agriculture*⁷⁷" en juin 2017. Le Food ethics council publie régulièrement des rapports de Business Forum qu'il organise, sortes de tables rondes permettant aux acteurs de l'agroalimentaire de discuter des enjeux éthiques autour de l'alimentation. Depuis l'annonce du Brexit, il a lancé une série de rapports dénommés les « *Brexit food ethics*⁷⁸ ».

On remarque par ailleurs que les acteurs font la lumière sur les enjeux qui traduisent en fait leurs intérêts propres. Le BRC focalise son attention sur la question des prix, et de l'organisation de la grande distribution et des options offertes aux consommateurs dans un monde post-Brexit. Le AHDB s'intéresse essentiellement au secteur et produits agricoles. Enfin, le Food ethics council adopte une approche éthique dans l'ensemble de ses rapports. Il s'inquiète notamment de la possible montée du travail illégal post-Brexit et de l'augmentation des réseaux criminels dans la filière agroalimentaire. Il s'agit pour eux d'un enjeu critique : les travailleurs immigrés, non ou moins bien protégés par la loi, accepteraient de travailler dans des conditions de travail déplorables.

Les rapports, au-delà des données qu'ils contiennent, constituent des **supports de circulation d'idées**. Ils permettent aux acteurs de prendre conscience des dimensions des enjeux qui importent aux autres.

⁷³ BRC. *A fair Brexit for consumers. The tariff roadmap*, été 2017. Disponible sur : https://brc.org.uk/media/154186/brexit_road_map_fa_184.pdf (consulté le 20 juillet 2017).

⁷⁴ AHDB. *What will an UK/EU trade relationship look like post-Brexit ?*, juillet 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_AlternativeOptions_July08_2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

⁷⁵ AHDB. *How will Brexit affect the UK's trade outside the EU?*, juillet 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_NonEUTrade_July19_2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

⁷⁶ AHDB. *The impact of Brexit on protected food names*, décembre 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_Brexit_Analysis_Report_GI_Highres_06December2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

⁷⁷ AHDB. *The WTO and its implications for UK Agriculture*, juin 2017. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_june2017.pdf (consulté le 30 juin 2017).

⁷⁸ Food Ethics Council. *Brexit food ethics: Beyond migrant labour. How can business tackle ethical issues relating to the food and farming workforce post-Brexit ?*, 27 septembre 2016. Disponible sur : http://www.foodethicscouncil.org/uploads/publications/161122%20Trade%20deals%20and%20trade%20offs_FINAL.pdf (consulté le 07 juin 2017).

Food Ethics Council. *Brexit food ethics : trade deals and trade-offs*, 22 novembre 2016. Disponible sur : http://www.foodethicscouncil.org/uploads/publications/161122%20Trade%20deals%20and%20trade%20offs_FINAL.pdf (consulté le 07 juin 2017).

Pour certains acteurs, cette expertise est mise au service des autres. Pour d'autres, il s'agit avant tout de faire valoir ses propres intérêts. D'où le leitmotiv du BRC exposé sur son site web: « Cadrer les débats et influencer les enjeux et opportunités qui important pour l'industrie ».

De nombreuses rencontres, évènements...permettent aux acteurs du secteur d'alimenter leur expertise en la confrontant à celle des autres ou simplement de traduire cette expertise en éléments de communication pour l'exposer aux autres. Ainsi, le 24 avril 2017, l'Irish Farmers Association (IFA) a organisé une grande conférence sur les enjeux du Brexit en Irlande. Lors de cette conférence étaient présents : Joe Healy, président de l'IFA, Michael Creed, ministre de l'agriculture irlandais, Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Barclay Bell, président de l'Ulster Farmers' Union, Mairead McGuinness, vice-président du parlement européen, et Martin Merrild, président du Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA). La NFU a par ailleurs organisé fin juin 2017 une conférence sur les enjeux du Brexit et les priorités identifiées par le NFU lors d'une réunion à l'Ambassade des Etats-Unis à laquelle étaient conviés les conseillers agricoles des différentes ambassades de Londres. Enfin, une rencontre entre Joe Healy, Angus Woods, respectivement président et président de la branche élevage de l'IFA ont rencontré Jean-Pierre Fleury, responsable de la Fédération Nationale Bovine et président de la section bœuf de la COPA. Ils ont ensemble rencontré des officiels du ministère de l'agriculture irlandais⁷⁹.

Cette circulation de l'expertise entre acteurs du secteur n'est pas nouvelle. Elle s'observe aisément en cette période de doutes, de jeux politiques, de négociations, sous forme de rapports ou de communications publiques. Mais au-delà de cette circulation sur support matériel, on remarque également, et en ayant une vision à plus long terme, que **les acteurs circulent entre organisations du secteur**. Ce ne sont donc pas uniquement des données qui permettent aux acteurs de renforcer leur position ou de la réorienter et qui leur permettent de prendre en considération et d'intégrer les données et interprétations associées d'autrui. Il y a en fait une **circulation des cadres de pensée dont des personnes clés constituent les vecteurs**.

⁷⁹ IFA. *IFA meets French and EU livestock leader on beef and Brexit*, 08 juin 2017. Disponible sur : <https://www.ifa.ie/ifa-meets-french-and-eu-livestock-leader-on-beef-and-brexite/#.WaYPUchJbIV> (consulté le 09 juin 2017).

Ainsi, le représentant du AHDB avec lequel j'ai pu réaliser un entretien a déclaré :

« J'ai travaillé pour le NFU pendant 15 ans. J'ai effectué une variété de positions, principalement en tant que lobbyiste. Et une partie de mon temps, je le passais à Bruxelles, en tant que manager des bureaux de la NFU à Bruxelles. Et ensuite j'ai passé quelques temps en temps qu'économiste en chef ici au Royaume-Uni, puis j'ai passé deux ans à Tesco⁸⁰ en tant que directeur agricole, c'est-à-dire aider Tesco à élaborer sa stratégie agricole et à comprendre comment travailler avec les éleveurs et les agriculteurs. Et construire une réputation autour de ça. Puis j'ai rejoint le AHDB en octobre 2015.⁸¹»

Du NFU au AHDB, en passant par Tesco, ce représentant a pu développer des approches différentes du monde agri/agroalimentaire, et a pu renforcer son expertise, essentiellement dans le domaine agricole. En circulant d'une organisation à une autre, il fait circuler avec lui ses compétences et ses connaissances.

La relation **NFU-AHDB** est particulièrement développée. Ce même représentant a affirmé que les bureaux du NFU et du AHDB dans le Warwickshire se trouvaient dans les mêmes bâtiments, ce qui facilitait les échanges et manifeste la **relation privilégiée** que les deux organisations entretiennent :

« Oui, ça facilite le contact direct avec eux [...]. Il y a un tout nouveau magasin, café, à côté et c'est là où vont les gens le matin et vous avez des sortes de dialogues informels là...⁸²».

En plus de partager des locaux donc, les membres du NFU et du AHDB se retrouvent dans les mêmes lieux de pause, où des discussions informelles peuvent avoir lieu.

Dans le monde des ONGs, on peut observer le même phénomène de circulation des acteurs. Le représentant de la Soil association, a avancé: « Je suis là depuis 5 ans et avant je dirigeais une petite ONG qui s'appelle le Food ethics council. »

⁸⁰ Un des plus importants supermarchés britanniques.

⁸¹ Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale: I worked for the NFU for 15 years, I did a variety of role in the NFU, mostly as a lobbyist. And some of that time I spent it in Brussels working as the head of the NFU office in Brussels. And then I spent some time as a chief economist here in the UK, and then spent two years at Tesco as the agricultural director, so helping Tesco to keep its agricultural strategy and to understand how to work with farmers and growers. And build a reputation around it as well. And then I joined AHDB in October 2015.

⁸² Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale: Yes, it makes easy to have a direct contact with them [...]. There's a brand new shop, café, on the side which is where people go in the morning and so you kind of have informal dialogues there...".

Dans le cadre du Brexit, les acteurs doivent cependant faire avec un certain nombre de **contraintes**. Le représentant du NFU avec lequel j'ai réalisé un entretien souligne: « Je pense que plus le temps passe et plus nous allons être orientés vers des politiques plus détaillées. Je pense qu'il y aurait besoin de construire une équipe travaillant sur des enjeux précis, en particulier autour du commerce.⁸³ »

Ainsi, les acteurs se positionnent mais doivent **prendre en compte l'évolution des débats** dans la sphère politique. Les acteurs sélectionnent les enjeux, les manières d'échanger, de communiquer en accord avec les règles, plus ou moins explicites, pour s'adapter aux contraintes de la situation. Des décisions concrètes au niveau politique auront un impact sur le niveau de détail qu'ils seront capables de conférer à l'expertise et aux moyens qu'ils développent pour traiter des enjeux du Brexit. Ils affinent donc peu à peu les éléments d'expertise produits.

Les acteurs sont donc contraints, dans leur production d'expertise et les moyens mis en œuvre pour communiquer et rassembler, par les règles imposées par la sphère politique. On peut l'expliquer notamment par la nécessaire connexion qui doit être mise en place entre l'expertise produite et sa remontée jusqu'aux décideurs pour que cette expertise puisse être prise en compte dans les débats politiques. *In fine*, il s'agit donc surtout d'acquérir les moyens et une légitimité pour se faire entendre par les décideurs.

On s'intéresse donc, dans la partie suivante, à la façon dont cette « remontée verticale » de l'expertise a lieu, sur le cas particulier du Brexit et du secteur agroalimentaire.

• REMONTEE VERTICALE DE L'EXPERTISE

Il semble y avoir un certain nombre d'**éléments centralisateurs de l'expertise** des acteurs de du secteur agri/agroalimentaire dans les sphères gouvernementale et parlementaire, dont :

1. Le Secrétaire d'Etat, Michael Gove et autres membres du Defra.
Les acteurs échangent de façon plus ou moins formelle avec lui et le Defra, et s'appuient sur le poids politique de Michael Gove en particulier qui constitue une sorte de voix relais.
2. Autres personnes clés pouvant influencer sur les décisions, dont : les membres du Parlement (MPs), de l'administration gouvernementale ou de l'opposition.
3. Les comités parlementaires, dont le comité EFRA et le comité des affaires européennes.
Les comités parlementaires lancent régulièrement des « *evidence inquiries* », c'est-à-dire que sur une série de sujets pré-définis, ils invitent les acteurs adéquats à fournir des éléments pouvant alimenter le débat sur une question précise.

⁸³ Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale: "I think as time goes on we will get more and more pulled into detailed policies. I think, you know, there might be a need to build a team more oriented towards specific areas, particularly around trade."

Utilisation du poids politique de Michael Gove

L'**encart n°3** présente rapidement la personnalité et les positions de Michael Gove, secrétaire d'Etat du Defra⁸⁴.

Encart n°3 : Qui est Michael Gove ?

Michael Gove avait fait campagne pour le Brexit.

Depuis sa nomination en tant que Secrétaire d'Etat du Defra, il a fait beaucoup parler de lui dans le monde agroalimentaire et occupe l'espace médiatique : participation à une émission de la BBC Radio 4, au salon « *Cereals 2017* » ou encore au « *Royal Highland Show* ».

Il est cependant peu familier des sujets environnementaux et agricoles. Il se décrit lui-même comme un « *shy green* », c'est-à-dire un partisan timide des valeurs environnementales. Lorsqu'il était ministre de l'Education (2010-2014), il a d'ailleurs tenté de retirer la question du changement climatique du programme de géographie, ce qui lui a valu les foudres des défenseurs du climat¹.

Alors en campagne pour le Brexit, il avait promis aux britanniques que quitter l'UE leur permettrait de mettre en place des accords de libre-échange avec des pays hors UE et d'ainsi avoir accès à une nourriture bon marché.

Il semble cependant avoir changé de point de vue sur la question. Il a récemment dit ne pas avoir l'intention de supprimer les protections en place assurant l'accès à une nourriture de qualité. Des déclarations contradictoires qui n'ont pas manqué de faire jaser certains hommes politiques¹. Il a même affirmé qu'il tenterait de mettre en œuvre un « *green Brexit* ».

Certains commentaires sont partagés entre la prudence, la circonspection et la méfiance que la nomination de Michael Gove en tant que Secrétaire d'Etat au Defra suscite. Mais malgré ses contradictions notoires, les acteurs de l'agri/agroalimentaire ont réagi relativement positivement à sa nomination. James Gray, le président de la Tenant Farmers Association, lui a même écrit pour lui souhaiter la bienvenue au sein du gouvernement. Idem pour Meurig Raymond, de la NFU, qui, dans une lettre ouverte à Michael Gove, a exprimé sa volonté de collaborer avec lui pour créer un nouveau cadre de politique global assurant les meilleurs résultats pour les britanniques en termes d'alimentation et d'agriculture⁸⁵.

⁸⁴ Secrétaire d'Etat est le rang ministériel le plus élevé. Le Secrétaire d'Etat fait partie du Cabinet du premier ministre et dirige un département ministériel.

⁸⁵ "NFU President send open letter to Michael Gove." *Farming UK*, 13 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/NFU-President-sends-open-letter-to-Michael-Gove_46680.html (consulté le 13 juin 2017).

Ils estiment qu'il possède le **réseau** et le **poids politiques nécessaires** à la prise en compte de leur position lors des négociations :

« Cela va améliorer le profil de certains enjeux.⁸⁶ »

« Vous savez, comme Michael Gove, depuis qu'il est devenu Secrétaire d'Etat, j'ai eu des appels avec lui, nous nous sommes rencontrés. Il dit être en mode écoute en ce moment, donc ça veut dire qu'il a fait le tour pour parler à tout le monde, toutes les organisations environnementales et tous les groupes d'éleveurs, il a eu de nombreuses discussions avec les gens, a rencontré beaucoup de gens. Et il est en train de faire énormément de bruit positif.⁸⁷ »

Michael Gove a ainsi affirmé être en « **listening mode** » et incite les différents acteurs de l'agroalimentaire à lui faire remonter leurs priorités. Il est considéré comme une « *evidence-based person* », c'est-à-dire qu'à partir du moment où des données tangibles sont mises à sa disposition, il ne les ignore pas et élabore son point de vue en fonction.

« Il n'est pas stupide, je veux dire, c'est une 'evidence-based person'. Si vous lui fournissez les preuves, il ne va pas renier l'évidence...Et je pense que tant que vous avez des fondements tangibles, je pense que ça vous aide beaucoup.⁸⁸ »

Autres personnes clés

« Nous essayons d'avoir une liste de contacts avec autant de personnes qui sont pertinentes pour les domaines de politiques qui nous affectent que possible.⁸⁹ »

Lors de l'entretien réalisé au NFU, le représentant a souligné qu'il était important que toute personne, ayant une position lui permettant de faire remonter les vues de la NFU au niveau politique, puisse être contactée. Ainsi, les relations avec Sue Hayman, Secrétaire fantôme pour l'Environnement, l'Alimentation et les Affaires rurales, et avec un certain nombre de ministres, de hauts fonctionnaires et de MPs affiliés à d'autres partis politiques s'avéraient stratégiques. La NFU a par ailleurs rencontré le gouvernement irlandais et David Davis, respectivement les 15 et 17 mai 2017.

⁸⁶ Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale : "It will raise the profile of some issues".

⁸⁷ Entretien avec un représentant de Greenpeace UK, 19 juillet 2017. Version originale: "You know like Michael Gove, since he became Secretary of State, I've had phone calls with him, we've met. He says he's in listening mode now, so it means that he has gone round talking to everybody, all the environmental organisations and farmers groups, he's been having a lot of discussions with people, meeting a lot of people. And he's making a lot of, right now, he's making a lot of good noises."

⁸⁸ Entretien avec un représentant de Greenpeace UK, 19 juillet 2017. Version originale: "He's not stupid, I mean, he's kind of a sort of evidence-based person. If you give him the evidence, he's not going to deny the evidence...And I think that as long as you've got a strong evidenced-base, I think it really helps you."

⁸⁹ Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale: "We try and have a list of communications with as many people who are relevant to the policy areas that affect us as possible."

Idem pour la Food and Drink Federation (FDF) qui coordonne et développe des relations avec des MPs pour les briefer sur les enjeux du secteur. La FDF assure par ailleurs le secrétariat du *Food and Drink Manufacturing All-Part Parliamentary Group* (APPG), un groupe de parlementaires multi-partis mené par le MP John Stevenson et dont l'objectif est de mettre en avant les enjeux de l'industrie agroalimentaire au Parlement. Ce faisant, elle est régulièrement en contact avec un large panel de parlementaires.

Des évènements, tables rondes...sont organisés pour favoriser les interactions dans les acteurs de l'agroalimentaire et les acteurs des sphères de décision. Le 26 juillet 2016, la FDF a organisé une table ronde pour discuter des enjeux et opportunités présentés par le Brexit, en partenariat avec le Defra et la Food Standards Agency (FSA). Ces tables rondes sont organisées depuis environ une fois par mois pour discuter du Brexit avec de hauts représentants du gouvernement et regroupent environ 45 associations professionnelles. Le 1^{er} novembre 2016, la FDF a organisé un « Brexit event », auquel elle avait notamment convié le MP Nick Clegg, du parti LibDem et Tim Render, du Defra.

Fait intéressant : le BRC compte parmi ses membres les plus hauts placés William Bain, qui a été MP pendant 5 ans et demi et était alors le ministre fantôme pour l'agriculture et l'alimentation. Il peut ainsi mettre son réseau et ses connaissances spécifiques du fonctionnement des institutions gouvernementale et parlementaire au service d'une instance de représentation des intérêts de la grande distribution.

Les comités parlementaires

Le comité EFRA, qui rassemble 11 parlementaires de la Chambre des Communes, est mené par le MP Neil Parish.

Il a publié un rapport nommé « *Feeding the nation : labour constraints* » fin avril 2017⁹⁰, mettant en garde contre la pénurie de main d'œuvre. Pour élaborer ce rapport, 32 acteurs ont soumis leurs données afin qu'elle puisse être prises en compte et compilées par EFRA. On peut citer notamment : l'Agriculture and Horticulture Development Board (AHDB), la British Asparagus Growers Association, le British Egg Industry Council, la British Meat Processors Association, le British Poultry Council, Dairy UK, Defra, le Food Ethics Council, la National Farmers Union (NFU), NFU Scotland ou encore la Food Standards Agency. Des auditions ont également eu lieu avec entre autres : George Eustice, ministre en charge de l'agriculture, Robert Goodwill, ministre en charge de l'immigration.

Les comités parlementaires donnent ainsi un **cadre formel à la remontée de l'expertise** produite par les acteurs de l'agri/agroalimentaire afin qu'elles puissent être croisées et utilisées dans les sphères décisionnelles.

⁹⁰ House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee. *Feeding the nation: labour constraints*, avril 2017. Disponible sur : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmenvfru/1009/1009.pdf> (consulté le 08 juin 2017).

Pour avoir accès aux cercles de la décision, les acteurs s'appuient sur une légitimité qui peut être de différents types – les différents types pouvant se combiner :

1. Une légitimité reposant sur une base historique.

L'exemple le plus flagrant ici est celui de la NFU.

En termes de ressources de lobbying, la NFU possède une équipe à Bruxelles, le « *Brussels agricultural bureau* », une équipe au Pays de Galles avec une personne spécifique pour gérer les relations avec le gouvernement gallois, une équipe dédiée au Brexit à Londres composée de 4 membres.

« La NFU a été mise en place il y a 100 ans. En tant que lobbyiste au Royaume-Uni, donc, vous savez, on est organisés pour faire ça. »⁹¹

Depuis une centaine d'années donc la NFU est reconnue comme la voix de l'industrie agricole, par les relations qu'il a développées au fil des décennies et la place qu'il s'est forgée dans le paysage agricole.

« Je pense, c'est plus important encore, que nous sommes perçus comme crédibles et de haute valeur, le travail que nous effectuons est de qualité décente, et nous apportons quelque chose au débat. Vous savez, souvent ils vont vouloir nous entendre, avoir notre opinion parce qu'ils la valorisent et lui font confiance. [...]. Nous avons une justification pour être ici et faire ce que nous faisons.⁹² »

La NFU a mis en place des relations de confiance avec les décideurs. Mais également, elle s'appuie sur un fort réseau de membres, établi historiquement, qui lui vaut une certaine reconnaissance dans ses connexions avec les hautes sphères de la décision : la NFU représente près de 55 000 membres et ses membres possèdent des terres qui couvrent les 2/3 des terres agricoles en Angleterre et au Pays de Galles. Le siège de la NFU est situé dans le Warwickshire et un certain nombre de bureaux régionaux quadrillent les territoires anglais et gallois. La coordination des membres se fait au niveau de ces bureaux régionaux.

Il a l'avantage par ailleurs d'avoir des relations avec le parti conservateur particulièrement développées :

« Les conservateurs ont tendance à avoir de nombreux sièges dans les zones rurales ; en fait, la plupart des fermes et les agriculteurs sont localisés dans des zones où le MP est conservateur. [...]. Si tout ce qu'on faisait était de demander aux membres de rencontrer leur MP, alors 98% des

⁹¹ Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale: "The NFU was set up a 100 years ago AS a lobbying organisation and it's one of the oldest lobbying organisations in the UK so, you know, we're well set up to do that."

⁹² Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale: "I think more importantly we are seen as credible and high-value, the work we do is of decent standard, and we bring something to the debate. You know, often they will want to hear from the NFU and have the NFU's opinion because they will value and trust it. [...] We have a justification for being there and doing so."

rencontres se feraient avec des MPs conservateurs. [...] Les travaillistes ont surtout focalisé leur attention sur les villes et les zones urbaines. On avait une carte de, vous savez, du Royaume-Uni et des différents sièges et on peut voir à quel point les zones rurales sont bleues et les zones urbaines sont rouges. [...] Donc c'est bien plus un challenge pour nous de construire des relations avec des MPs travaillistes, a) parce qu'ils n'ont pas de fermes dans leurs "constituencies" donc ils n'ont pas d'électeurs, mais aussi parce que l'agriculture n'est pas un des sujets politiques qui les intéressent le plus, ils sont concernés par le logement, l'éducation...vous voyez, des enjeux politiques plus urbains.⁹³»

On note que les régions du nord-est (88%), des Midlands (86%) et du nord-ouest (82%) sont celles qui votent le plus pour le parti conservateur.

Historiquement donc, les intérêts agricoles émergent plus facilement sur la table des discussions politiques lorsque les conservateurs sont au pouvoir.

La NFU incite ses membres à prendre contact avec leur MP. Elle propose par exemple des modèles de lettres sur son site internet. La NFU facilite ainsi les remontées d'information et de revendications en suivant un schéma *bottom-up*.

La NFU exerce en fait une influence puissante au niveau politique. Elle dispose de **ressources considérables pour influencer à son avantage les décisions politiques**. On peut y voir une forme de **corporatisme agricole** : la NFU détient en quelque sorte le monopole de représentation des intérêts agricoles en Angleterre et au Pays de Galles.

Le représentant de Greenpeace UK pense néanmoins que l'annonce du Brexit a permis de redistribuer les poids politiques de différentes organisations du monde agri/agroalimentaire. Il affirme:

« J'ai l'impression que d'une certaine façon c'est en train de changer. Je veux dire, si vous regardez toutes les organisations ici, depuis le National Trust jusqu'à, vous savez, le RSVP, des organisations comme Greenpeace, certaines organisations d'agricultures jusqu'au mouvement bio...J'ai comme l'impression qu'il y a beaucoup de voix alternative qu'on écoute désormais. [...] Donc j'ai tendance à penser que l'équilibre des pouvoirs s'est déplacé, ce qui, vous savez, peut aider⁹⁴. »

⁹³ Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale : "Conservatives tend to be strong in rural seats ; actually most farms and most farm members are situated in seats with conservative MPs. [...] If all we did was have members meet their own MP, then 98% of the meetings would be with conservative MPs. [...] Labour has been very focused on the cities and urban areas. We used to have a map of, you know, the UK and the different seats and you can see how rural areas are blue and urban areas are red. [...] So it's much more of a challenge for us to build relationships with Labour MPs, a) because they don't have farms in their constituencies so they do not have voters, but also because farming is not just one of the big policy areas they're concerned with housing, education...you know, more urban policy issues."

⁹⁴ Entretien avec un représentant de Greenpeace UK, 19 juillet 2017. Version originale : "I feel in a way it is changing. I mean if you look at all the organizations here, you know, from the National Trust to, you know, RSVP, to organizations like Greenpeace, to some farmers organizations to the organic movement...I kind of feel there is quite a lot of alternative voices now being listened to.[...] So I sort of think that in a way the balance of power shifted, which is, you know, helpful."

On remarque en effet que, depuis l'annonce du Brexit, les organisations agricoles et alimentaires ont mis en œuvre les moyens nécessaires pour faire entendre leur voix, ce qui peut contribuer à la situation que décrit ce représentant. Rien ne dit qu'elle sera durable, mais on peut y voir une prise en compte des intérêts d'organisations dont la légitimité repose sur des modes d'action.

2. Une légitimité reposant sur des modes d'action.

Un certain nombre d'acteurs de l'agri/agroalimentaire ont su mettre en commun leurs ressources pour faire pression sur les sphères de décision. Comme l'exprime le Food ethics council sur son site : « La collaboration aiderait à construire une réponse unifiée et une voix plus forte. »

Le 09 décembre 2016, une lettre ouverte a été adressée au gouvernement pour insister sur la nécessité de restaurer la confiance sur le marché du travail. Elle a été signée notamment par : FDF, Agricultural Industries Confederation, Association of Labour Providers, British Frozen Food Federation, British Poultry Council, BRC, NFU, Northern Ireland Food&Drink Association, Scotland Food and Drink. Il y avait 30 signataires au total.

Le 13 mars 2017, une autre lettre ouverte a été adressée au gouvernement mais pour évoquer cette fois-ci le statut particulier de l'Irlande. Parmi les 35 signataires on trouve : FDF, Agricultural Industries Confederation, Association of Labour Providers, BRC, Dairy UK ; Fresh Produce Consortium, NFU, Northern Ireland Food and Drink Association, Ulster Farmer's Union.

Huit jours après, FDF, le BRC et la NFU ont fait une déclaration conjointe pour mettre en avant les priorités suivantes : la nécessité de mettre en place des accords de transition, de mettre en place un accord de libre-échange avec l'UE, de mettre en place une coopération avec les pays tiers et d'entreprendre des études d'impact économique du Brexit sur le secteur.

Douze organisations rurales, dont la NFU et le CLA, se sont également rassemblés sous le nom de « coalition rurale » pour demander au gouvernement des garanties précises sur l'impact du Brexit.

La NFU ne s'est pas reposée sur ses lauriers et a mis à jour l'organisation de ses services et ses méthodes de travail pour faire face à l'enjeu du Brexit. Il a ainsi créé l'unité *Brexit and International Trade Unit* pour se spécialiser sur la question et concentrer ses efforts sur le lobbying axé Brexit.

3. Une légitimité reposant sur une expertise reconnue.

Cette légitimité recoupe largement les deux précédentes. En effet, les liens historiques et les modes d'action des acteurs peuvent participer à la reconnaissance de leur expertise. Autre élément important : cette expertise est produite dans les limites fixées par le cadre institutionnel qui consiste à prendre contact avec son MP, fournir des argumentaires aux comités parlementaires ou établir des relations formelles et informelles avec des personnes haut placées.

Le AHDB constitue un cas particulier d'expertise reconnue. Le AHDB a été établi par un *Act of Parliament* datant de 2007, et a consisté en la réunion de plusieurs organisations sectorielles (secteur laitier, horticulture, céréales, etc.). Il est financé par les agriculteurs mais constitue un des bras du Defra. Par l'essence même de sa constitution et de son statut, le AHDB est reconnu comme fournissant une expertise de qualité.

PARTIE 2 : LE BREXIT SUR LE LONG TERME

De manière générale, les questions agroalimentaires ne semblent pas être au cœur des priorités des politiques gouvernementales, comme l'a évoqué un représentant de la Soil Association, lors d'un entretien :

« On n'a pas vraiment de politique alimentaire, j'imagine que c'est la première chose à dire. Vous savez, d'une certaine façon on a un mix de choses, on a toujours des politiques de bien-être qui sont plus des politiques agricoles que des politiques alimentaires...nous avons, évidemment, les aspects agri-environnementaux du programme environnemental [...] mais encore une fois on les définirait pas comme des politiques alimentaires [...].⁹⁵ »

Il y a eu, selon lui, certaines tentatives pour mettre en place une stratégie alimentaire sous le gouvernement de Gordon Brown il y a 8 ans sous le nom de « *Food matters* », mais ces tentatives n'ont finalement pas été reprises par les gouvernements suivants. Il estime que le public n'est pas vraiment sensible à ces considérations.

Les acteurs de l'agroalimentaire semblent globalement considérer que le Brexit pourrait aider à mettre sur l'agenda la question agroalimentaire. Le Brexit constituerait une « **fenêtre d'opportunité** ».

Kingdon s'est intéressé à la façon dont une thématique particulière accède à l'agenda et a élaboré le concept de « fenêtre d'opportunité » (*Policy Window*). Il décrit la fenêtre d'opportunité comme un phénomène s'opérant dans un contexte particulier, à la conjonction de trois flux :

- Le flux des problèmes (*problem stream*) : les autorités publiques se focalisent sur des problèmes particuliers, qui peuvent attirer l'attention par exemple suite à des événements marquants.
- Le flux des politiques publiques (*policy stream*) : c'est-à-dire l'ensemble des solutions à disposition pour traiter des problèmes identifiés et susceptibles d'être adoptées.
- Le flux de la politique (*political stream*) : qui matérialise un certain nombre de conditions politiques, dont la politique des partis et l'état de l'opinion publique.

La mise sur agenda a lieu lorsque ces trois flux se rencontrent. Kingdon définit alors une fenêtre d'opportunité comme le moment où « un problème est reconnu, une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques, un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes. ».

⁹⁵ Entretien avec un représentant de la Soil Association, 20 juin 2017. Version originale: "We don't really have much food policy, I guess that's the first thing to say. You know, in a way we have a little mix of things, we always have some welfare policies which are more farming policies than they are food policies...we have, obviously, the agri-environment aspects of the whole environment program [...] but again it wouldn't be framed as food policies [...]."

Un problème ne devient visible non pas grâce à ses propriétés intrinsèques, mais à la façon dont les acteurs se l'approprient, le qualifient, l'associent à des solutions et à des moments où la conjoncture politique y est favorable.

Le Brexit a créé un **contexte de restructuration et de qualification des enjeux** par les acteurs de l'agri/agroalimentaire. Ces derniers ont élaboré des solutions, des pistes d'élaboration des politiques. Et le Brexit constitue une **tournure politique majeure, de réallocation des ressources et des compétences**, qui rend propice la prise en compte de certains enjeux. Il est un moyen d'**amplifier les voix** des uns et des autres.

Bien qu'étant inquiets des conséquences du Brexit, le monde agroalimentaire est plein d'espoir quant à une simplification de la politique agricole et de la bureaucratie, une plus grande permissivité en matière d'usage des produits phytosanitaires, etc. Il proclame haut et fort que le Brexit constitue une opportunité sans précédent pour mettre les enjeux agroalimentaire sur la table des négociations, alors qu'ils n'ont, dans le passé, pas vraiment fait l'objet d'un leadership politique marqué:

« Il présente une opportunité unique d'impulser et de promouvoir l'agriculture britannique.⁹⁶ »

« Il y a beaucoup de choses qui, vous savez, ne décollent jamais d'un point de vue politique en tant, vous savez, sujet important au Cabinet, sujet mobilisant un public élargi, sujet pour lequel les gens militent...vous savez « Je vais être votre député, je vais améliorer votre alimentation », c'est genre, qui fait ça ? [...] C'est en quelque sorte pas au-dessus des radars d'un point de vue politique. [...] Donc encore une fois, dans de rares moments, ça veut juste surgir pendant un moment en politique et disparaître à nouveau. Mais la plupart du temps, vous savez, ça reste dans les coulisses. [...] Ce n'est pas nécessairement, vous savez, le Brexit en soi, mais le fait qu'il soit en route signifie que c'est en train de créer beaucoup de nouveaux défis et d'opportunités et on est censés faire des choses, avoir des conversations avec les décideurs etc.⁹⁷ »

⁹⁶ Site internet du NFU.

⁹⁷ Entretien avec un représentant de la Soil Association, 20 juin 2017. Version originale: "There are lots of things that, you know, they're never really above the parquet politically in terms of being, you know, being a big deal in Cabinet, in terms of mobilizing a huge public, in terms of things that people campaign on...you know "I'm gonna be your MP, I'm gonna improve your food", it's like who does that ? [...] It isn't sort of above the radar in political terms. [...] So again in rare moments it kind of just pops up for a moment politically and it disappears again. But mostly, you know, this is all kind of behind the scene. [...] It is not necessarily, you know, Brexit as such but just, you know, the fact that it is in train means that it's creating lots of new challenges and opportunities and we're supposed to be doing things, conversations we need to have with policy-makers and so on."

LE BREXIT : UNE FENETRE D'OPPORTUNITE ?

A partir de mars 2019, le Royaume-Uni aura nécessairement une relation modifiée avec l'UE. Le Royaume-Uni espère retrouver une autonomie, une souveraineté dans ses décisions. Cela pose deux enjeux majeurs, qu'on peut en fait considérer comme deux opportunités majeures :

- **Une opportunité institutionnelle** : les institutions européennes ne devraient plus avoir d'influence sur les institutions et politiques britanniques. Cela pose des questions de rapatriement des compétences depuis Bruxelles vers le Royaume-Uni et de répartition des pouvoirs et des compétences au sein du territoire britannique.
- **Une opportunité conceptuelle** : le Royaume-Uni espère retrouver une large de manœuvre dans les principes et valeurs qui guident son action et façonnent les politiques en interne, notamment la politique agricole.

• UNE OPPORTUNITE INSTITUTIONNELLE

La gouvernance européenne a remis en cause un certain nombre de dynamiques nationales au profit de **dynamiques transnationales** et témoigne d'une redéfinition du rôle de l'Etat au sein des institutions européennes. L'UE a entraîné des **dépendances entre acteurs**, en particulier étatiques, et une recomposition des échelles de traitement des enjeux. Elle a facilité les transferts entre acteurs en produisant des normes et procédures, ensuite plus ou moins reprises au niveau étatique. Au-delà des pratiques et des modes de gestion des conflits, l'UE a aussi imposé un **cadre de pensée**, des représentations, des modes d'organisation des acteurs en réseaux pour faire valoir leurs intérêts. Elle a créé un **univers cognitif commun** et produit des **normes et procédures allant en ce sens**.

Les britanniques ont beaucoup critiqué l'UE pour l'autonomie et la puissance accrues qui sont accordées aux institutions européennes et pour ce qu'ils nomment le **red tape**, c'est-à-dire la bureaucratie bruxelloise et les réglementations toujours plus nombreuses, en termes de politique agricole ou encore de standards de qualité alimentaires, imposées à l'administration britannique et aux autres acteurs du territoire. Après l'annonce du Brexit, Andrea Leadsom, alors secrétaire d'Etat du Defra, avait insisté sur la priorité de se libérer du poids de la bureaucratie inutile.

Depuis 44 ans, les systèmes britannique et européen sont, sur de nombreuses questions, entremêlés, les compétences sont enchevêtrées. Démanteler cette intégration systémique constitue un défi de taille, mais aussi une opportunité, qui pourrait prendre bien plus de deux ans dans le secteur agroalimentaire.

Se libérer du joug de l'UE, c'est aussi :

- ➔ **récupérer les compétences qui jusque-là étaient du ressort de la communauté européenne.**
On note par exemple dans un rapport de la Food Standards Agency (FSA), la phrase suivante:
« Quitter l'UE signifiera aussi un rôle modifié de notre organisation étant donné que nous

allons devoir prendre à notre compte un certain nombre de tâches actuellement réalisées par les institutions européennes.⁹⁸ »

Lors de la conférence “*Legislating Brexit: Prospects for the Repeal Bill*” organisée par l’Institute for Government le 03 juillet 2017, il a été souligné:

« La Baronne Hayter a souligné le défi auquel font les organismes publics et autres institutions qui vont devoir récupérer les compétences d’institutions européennes. Beaucoup de ces organismes vont faire à des changements soudains et importants dans la façon dont ils opèrent et dans la portée de leurs actions. »

Le Royaume-Uni dispose d’une certaine expertise technique et scientifique, via ses agences dont le Veterinary Medicine Directorate, le Chemical Regulation Directorate, la Food Standards Agency, l’Animal and Plant Health Agency...mais ces structures n’assument pas toutes les missions actuellement conduites par les agences européennes. Des moyens supplémentaires seront donc nécessaires au sein du Defra.

L’**encart n°4** présente le cas particulier des appellations d’origine.

Encart n°4 : Le cas particulier des appellations d’origine

Trois schémas d’appellation sont actuellement disponibles au niveau européen : les Indications Géographiques Protégées, les Appellations d’Origine Protégées et les Spécialités Traditionnelles Garanties.

Le Royaume-Uni possède 65 appellations d’origine, dont : AOP Yorkshire Forced Rhubarb, AOP Stilton Blue cheese, IGP Scotch Beef and Welsh Lamb ou encore TSG Traditional Farmfresh Turkey.

Des produits alimentaires ou boissons originaires de l’UE, ou pas, peuvent ainsi avoir accès au niveau européen à une protection légale qui restreint les risques d’imitation au sein de l’UE. Tout producteur ou groupe de producteurs peut déposer un dossier auprès de l’UE.

Pour des produits alimentaires ou boissons originaires de l’UE, le producteur/groupe de producteurs doit s’adresser aux autorités nationales de son pays. La demande est ensuite examinée par la Commission européenne, qui rend son avis au bout de 6 mois maximum. La décision est ensuite publiée au journal officiel de l’UE et cette publication déclenche alors une période d’opposition de 3 mois avant l’inscription officielle du produit ou de la boisson au registre des appellations d’origine.

Pour des produits alimentaires ou boissons non originaires de l’UE, le producteur/groupe de producteurs doit d’abord s’assurer que ce produit/boisson bénéficie d’une appellation d’origine dans son pays. La demande est ensuite examinée par la Commission européenne. Si la demande n’est pas en accord avec la réglementation européenne, elle est rejetée. Sinon, la décision est publiée au journal officiel de l’UE. Après cette publication, si une opposition est faite, une consultation entre parties prenantes est lancée, à l’issue de laquelle la Commission européenne donne sa décision finale, quand bien même aucun accord n’aurait été trouvé entre les parties prenantes. Le cas échéant, le produit/boisson est inscrit au registre des appellations d’origine.

Une fois le Brexit effectif, si le Royaume-Uni souhaite faire reconnaître de nouveaux produits au niveau européen, il devra déposer ses dossiers auprès de Bruxelles après avoir attribué, au niveau national, une appellation d’origine à ces produits/boissons. Il lui sera alors nécessaire de mettre en place son propre système de reconnaissance des appellations d’origine, étant donné que la réglementation qui encadre ces questions à l’heure actuelle dérive de la réglementation européenne et que ce système devra s’appuyer sur des agences ou institutions nationales et non plus européennes pour mettre en œuvre cette réglementation.

→ perdre la main sur les institutions européennes situées au Royaume-Uni. L'accord de retrait de l'UE devrait ainsi prévoir la fermeture et la relocalisation d'agences européennes actuellement situées au Royaume-Uni, dont l'Agence européenne des médicaments.

La **charge administrative que nécessite cette réallocation des pouvoirs et des compétences** pose un enjeu de taille. A Whitehall, 750 experts politiques sont en train d'être relocalisés vers cinq départements clés traitant du Brexit : Department for Exiting the EU, Department for International Trade, Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), Home Office.

Le Defra est seul en large de toutes les questions touchant aux enjeux agri/agroalimentaires, aussi bien en termes d'accords commerciaux qu'en termes de standards qualité. Il a déjà mis en place une équipe qui réfléchit à comment continuer à protéger les produits qui jouissent d'une appellation d'origine dans un monde post-Brexit. Il a également à gérer l'élaboration d'une politique agricole britannique, considérer les meilleures options de sortie de l'UE, faire valoir ses intérêts dans la bataille interministérielle, instaurer de nouvelles procédures de contrôle sanitaire aux frontières, engager le travail de transposition de la réglementation européenne en droit interne...

Cette nouvelle charge administrative s'inscrit en outre dans le **contexte défavorable de la *spending review*** qui avait pour objectif de réduire de 26% les moyens du Defra pour les 5 années à venir après les avoir déjà amputés de 34% pendant la précédente législature. En 2015, le Defra et ses organismes ont perdu plus de 900 personnes, soit environ 4% des effectifs totaux. Mais dans un plan annoncé le 1^{er} février 2017, le gouvernement britannique a **suspendu les règles normales de recrutement** pour permettre aux départements ministériels d'avoir accès à de nouvelles sources d'expertise. Le Defra a annoncé récemment qu'il recrutait 30 nouvelles personnes pour faire face au challenge du Brexit, dans les services politiques et communication. Il s'agira entre autres pour les conseillers politiques de construire une nouvelle politique agricole et pour les experts en communication de promouvoir les produits britanniques dans les marchés internationaux⁹⁹.

Au-delà des besoins en ressources humaines et des allocations associées, se pose la question des administrations dévolues et de la répartition des pouvoirs en interne, sur le territoire britannique. C'est un enjeu dont le traitement s'avère déjà très sensible.

L'**encart n°5** fait un point sur les administrations dévolues.

⁹⁹ "Defra recruits staff to meet Brexit challenges". *Farmers Weekly*, 07 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/defra-recruits-staff-to-meet-brexit-challenges.htm> (consulté le 07 juin 2017).

Encart n°5 : Les administrations dévolues

Les résultats du référendum en juin ont montré un territoire fragmenté. L'Ecosse et L'Irlande du Nord souhaitaient majoritairement rester dans l'UE.

Parmi les défis posés par le Brexit se pose la question de l'identité britannique. On parle volontiers d'anglais, de gallois, de nord-irlandais ou d'écossais, chacun affirmant sa différence par des moyens qui lui sont propres. La citoyenneté britannique n'est quant à elle pensée qu'en termes de droits, de devoirs et de participation. L'agriculture et l'alimentation font partie de ces secteurs qui présentent des spécificités régionales et auxquelles les locaux aiment se rattacher car ils y retrouvent leurs racines. Les notions de citoyenneté britannique et d'identité britannique sont utilisées régulièrement dans la sphère politique : elles manifestent en fait l'envie de défendre l'unicité des territoires composant l'espace britannique, l'unicité des cultures. Mais on y voit aisément une tentative de consacrer une union qui se fonde en réalité sur des identités morcelées et des territoires fragmentés.

Ce morcellement se traduit au niveau administratif par une répartition des compétences qui reflète plus ou moins les revendications des différentes nations composant le Royaume-Uni. Les lignes administratives ne suivent pas nécessairement les lignes identitaires, mais elles montrent la volonté de marquer les spécificités.

L'Ecosse, l'Irlande du Nord et la Pays de Galles possèdent des institutions dévolues. La **dévolution** est un transfert de pouvoirs administratifs, exécutifs ou législatifs depuis l'autorité centrale britannique vers des territoires britanniques définis. Elle diffère du fédéralisme dans le sens où elle constitue un processus unilatéral qui peut être révoqué à tout moment par l'autorité centrale.

L'Ecosse est ainsi dotée d'un gouvernement (*Scottish Government*) et d'un parlement (*Scottish Parliament*), avec 129 parlementaires. Ce parlement est communément désigné par Holyrood, par métonymie. Ils ont été mis en place par le *Scotland Act 1998*.

Idem pour le Pays de Galles qui bénéficie d'un parlement (*National Assembly for Wales*) avec 60 membres élus, et d'un gouvernement (*Welsh Government*), établis par le *Government of Wales Act 1998*.

L'Irlande du Nord possède un parlement (*Northern Ireland Assembly*) avec 108 membres élus, et un gouvernement (*Northern Ireland Executive*). Le pouvoir est partagé entre les communautés nationalistes et unionistes.

La dévolution est partiellement encadrée par la législation européenne. Les trois actes de dévolution font référence à la législation européenne. Cette dernière limite les compétences des institutions dévolues et les ministres des domaines dévolus doivent mettre en œuvre des obligations communautaires. Ces actes vont nécessairement être modifiés par le Brexit. Le Brexit pose donc un problème de frontières de compétences entre institutions dévolues.

Il a donc été suggéré que les administrations dévolues prennent part dans les négociations sur l'accord de retrait. Lors d'une rencontre avec Nicola Surgeon, premier ministre écossais, le 15 juillet 2016, Theresa May a déclaré : « J'ai été très claire avec le premier ministre aujourd'hui que je veux que le gouvernement écossais soit pleinement engagé dans notre discussion. » Elle réitérait le 18 juillet 2016 avec le premier ministre gallois, Carwyn Jones, à Cardiff : « Je veux que le gouvernement gallois soit impliqué et engagé dans les discussions que nous avons, aux côtés des administrations dévolues.

L'**agriculture** fait partie des **compétences dévolues** qui justifient l'implication des institutions dévolues dans les négociations. Un travail important conjoint avec les autorités dévolues qui auront à conduire leurs propres travaux législatifs pour certains éléments du droit européen à leur niveau est une nécessité. Le 23 février à Edinburgh, Andrea Leadsom s'est prononcée en faveur d'un travail d'exploration et d'échanges avec les autorités dévolues.

Cependant les relations entre l'autorité centrale et les institutions dévolues fait l'objet de conflits depuis que les discussions sur le Brexit ont commencé, notamment car les points de vue sur la répartition de la compétence agricole font débat. Chaque nation possède des particularités agricoles et alimentaires qu'elle souhaite défendre et encadrer au niveau de son territoire :

« Je pense qu'il faut que nous reconnaissons que les gouvernements dévolus veuillent faire les choses différemment et l'agriculture est un des domaines dévolus pour lequel les gouvernements individuels sont responsables. [...] Donc pour l'Irlande du Nord par exemple, l'agriculture est une part bien plus importante de l'économie qu'elle ne l'est en Angleterre...donc il faut qu'on accepte le fait qu'il y a différentes priorités mais, ayant dit cela, je pense qu'il faudrait éviter d'avoir des approches à l'agriculture très différentes dans les différentes nations du Royaume-Uni. Il faudrait autant de similarités que possible et un cadre commun. Il pourrait y avoir des différences dans la façon dont c'est mis en œuvre mais on ne voudrait pas avoir quatre politiques agricoles différentes, surtout si vous avez des agriculteurs qui ont des terrains qui recoupent les frontières.¹⁰⁰ »

Il semble cependant que la **mise en place d'un cadre commun** et donc qu'un minimum de similarités sur la question agricole entre administration dévolues s'avèrent nécessaires. Ici il est suggéré qu'une marge de manœuvre suffisamment large permette à chaque administration dévolue de **s'approprier ce cadre au niveau local**. Chacun des représentants des autorités dévolues a rappelé que la politique agricole relevait de leurs compétences et devait le rester. Il faudra donc trouver un **équilibre pour définir un cadre général commun préservant les risques de distorsion entre agriculteurs tout en laissant une marge de manœuvre suffisante aux autorités dévolues pour adapter les politiques aux spécificités locales**.

L'enjeu du partage des pouvoirs fait l'objet d'une prise en charge différentielle par les différents partis politiques. Le SNP souhaite que les décisions actuellement prises à Bruxelles soient directement rapatriées à l'Ecosse. Nicola Sturgeon, premier ministre de l'Ecosse, a déclaré que l'agriculture et l'agroalimentaire écossais étaient une des priorités du Brexit et a soutenu devant les représentants des syndicats agricoles, le 07 février 2017, que les pouvoirs récupérés de Bruxelles devront être directement transférés au Parlement Ecossais plutôt qu'à Westminster. Le

¹⁰⁰ Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale: "I think we have to recognize that the devolved governments may want to do things differently and agriculture is one of the devolved policy areas where the individual governments have responsibility. [...] So for Northern Ireland for example, farming is much bigger part of the Northern Ireland economy than it is in England...so you have to accept also that there are different priorities but, having said that, I think we wouldn't want to have very different approaches to agriculture in the different countries in the UK. We would want as much similarity as possible and a common framework. There could be differences in the way that it's sort of implement but we wouldn't want to have four very different agricultural policies, and not least because you have farmers who farms across the borders."

gouvernement écossais a multiplié ses démarches pour sensibiliser à son approche. Fergus Ewing, le ministre de l'agriculture écossais, a appelé le 10 février 2017 ses homologues gallois et nord-irlandais à se rassembler pour faire valoir leur position auprès du gouvernement britannique.

Le LibDem et le Labour ont des positions relativement similaires, en affirmant vouloir développer les pouvoirs des administrations dévolues. Les conservateurs cependant, soutiennent qu'un cadre de travail applicable à l'ensemble du Royaume-Uni permettrait d'éviter que de nouvelles barrières apparaissent au sein du Royaume-Uni.

Les relations entre les autorités centrales et écossaises restent tendues. Peu de temps après sa nomination, Michael Gove a annulé sa participation à deux forums sur la place de l'agriculture dans les quatre nations du Royaume-Uni, ce qui a été particulièrement mal perçu par Fergus Ewing. Ce dernier en a profité pour rappeler qu'il ne fallait pas ignorer les questions et enjeux de l'agriculture écossaise et a appelé Michael Gove à plus de transparence dans les négociations et à solliciter régulièrement le gouvernement écossais¹⁰¹.

Idem avec le gouvernement gallois mais dans une moindre mesure. Le premier ministre gallois a évoqué sa frustration vis-à-vis du manque d'engagement du gouvernement britannique avec les autorités dévolues depuis le référendum¹⁰².

Les positions de Michael Gove n'apportent pas plus de clarté à la situation. Il s'est prononcé par le passé pour donner plus de pouvoirs aux administrations dévolues, ce qui n'est actuellement pas la position du Defra qui envisage de centraliser plus de pouvoirs agricoles au niveau de Westminster après le Brexit¹⁰³.

Sur le terrain, la répartition des compétences pose également souci. Les priorités sont différentes. NFU Pays de Galles souhaite défendre les exploitations familiales, NFU Irlande du Nord focalise son attention sur l'enjeu de la frontière et NFU Scotland souhaite que les politiques soient adaptées aux enjeux écossais. NFU Pays de Galles est en fait rattachée au NFU, alors que le NFU Scotland est une entité au statut différent et dont le nom est au final assez trompeur. Idem pour le ADHB pour lequel les enjeux locaux et la prise en charge de ces enjeux diffèrent d'une région à l'autre. La localisation géographique du ADHB favorise aussi certaines collaborations:

¹⁰¹ "Gove criticized for cancelling post-Brexit farm meetings in London". *Farming UK*, 20 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Gove-criticised-for-cancelling-post-Brexit-farm-meetings-in-London_46743.html (consulté le 20 juin 2017).

¹⁰² "Welsh first minister 'frustrated' at UK lack of engagement over farm policy". *Farming UK*, 18 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Welsh-first-minister-frustrated-at-UK-lack-of-engagement-over-farm-policy_46985.html (consulté le 18 juillet 2017).

¹⁰³ "What can farmers expect from Michael Gove". *Farmers Weekly*, 17 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/what-can-farmers-expect-from-michael-gove.htm> (consulté le 17 juin 2017).

« Au Pays de Galles, notre relation est surtout autour du secteur laitier parce que le Pays de Galles n'est pas un gros producteur de céréales ou de produits frais. L'Ecosse, c'est un peu plus formalisé, nous mettons en commun nos fonds pour délivrer un programme commun avec nos homologues en Ecosse. [...] Le Pays de Galles, c'est assez facile à cause de la géographie j'imagine. On est situés dans les Midlands, c'est facile d'aller à Londres, c'est assez facile d'aller à Cardiff, on peut prendre un vol pour aller à Edimbourg.¹⁰⁴ »

L'enjeu des administrations dévolues pourraient bien **exacerber l'ancrage territorial des organisations agricoles et alimentaires**, ou alors **inciter à plus de rapprochement et de collaborations**.

Le Brexit offre l'opportunité au Royaume-Uni de **dessiner un nouveau réseau de compétences**, de nouvelles normes et procédures. Mais il devra pour cela garder en tête les défis liés au rapatriement des compétences depuis Bruxelles et aux revendications régionales.

• UNE OPPORTUNITE CONCEPTUELLE

Les nouvelles **normes et procédures** pourront être **façonnées par l'univers cognitif propre du Royaume-Uni**. La Politique Agricole Commune (PAC), notamment, n'a jamais fait l'unanimité parmi les britanniques.

La PAC constitue environ 40% du budget de l'UE. Elle serait, au Royaume-Uni, la plus critiquée des politiques communautaires. Elle a, depuis sa mise en place en 1962, toujours été associée à ce que les britanniques ont nommé les « *butter mountains and wine lakes* », c'est-à-dire qu'elle était perçue comme une politique coûteuse et incitant à la surproduction et *in fine* au gaspillage alimentaire. La PAC a depuis été réformée plusieurs fois, réorientée, mais l'image de la politique a difficilement suivi ces évolutions dans l'esprit des britanniques.

Ainsi, il y a quelques mois, Andrea Leadsom mettait en exergue les avantages d'une sortie de l'UE pour la mise en place d'une nouvelle politique agricole et alimentaire. Elle avait alors affirmé que :

- Cette nouvelle politique permettrait au secteur de grandir, de vendre plus et d'exporter plus tout en assurant une protection environnementale. La protection de l'environnement pourrait être au cœur d'un nouveau système de soutien à l'agriculture et le rôle des agriculteurs dans la protection et l'amélioration des systèmes ruraux pourrait ainsi être reconnu.
- Elle bénéficierait à l'agriculture britannique à la campagne, à l'environnement et au contribuable britannique.
- Elle rendrait l'industrie plus vitale car elle lui permettrait de tirer profit de l'augmentation de la demande en marque britanniques.

¹⁰⁴ Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale : "Wales, our relationship is mainly around the dairy sector because Wales is not a big producer of cereals or fresh products. Scotland, it's a bit more formalized, we join our funding to deliver a joint program with our counterparts in Scotland. [...] Wales is slightly easy because of the geography I guess. We're based in the Midlands, it's easy to get to London, it's quite easy to get to Cardiff, we can get a flight to get to Edinburgh."

Le représentant de Greenpeace UK, semble porter les mêmes convictions :

« Donc ça me frappe que, vous savez, avec la PAC ou même avec ce que le Royaume-Uni va proposer dans une sorte d'agriculture britannique post-Brexit, si vous utilisez cet argent, et au Royaume-Uni il s'agit d'un peu plus 3 milliards de livres, 3,1 milliards de livres, c'est beaucoup d'argent, je veux dire, si vous l'utilisez pour redessiner les secteurs agricole et agroalimentaire, je pense qu'on pourrait arriver à une situation où l'argent n'est pas donné aux grands propriétaires, mais il est attribué en fonction de vos pratiques...ça pourrait être moins d'utilisation de pesticides ou de fertilisants, ça pourrait développer la biodiversité [...]. D'une certaine façon, la PAC a été un plan sur le long terme, ça a été excessivement cher, ça a eu des effets mitigés. Je ne dis pas que ça a été entièrement négatif, mais on peut penser, si vous donnez cette somme d'argent, que pourrait-on faire avec ? Je veux dire, c'est une opportunité extraordinaire.¹⁰⁵ »

Le Brexit pourrait ainsi permettre d'effectuer une **réallocation des ressources**, en particulier financières, pour renforcer le soutien aux pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et **orientées vers la mise en œuvre du bien commun**.

Michael Gove tient un **discours conquérant** sur la question. Il estime qu'une fois en dehors de l'UE, le Royaume-Uni pourra « faire beaucoup mieux ». Il critique la PAC et son système de paiement à l'hectare qui est, selon lui, responsable de la dégradation des sols, de la perte de fertilité, de l'érosion, de la perte de productivité, le tout au détriment de l'environnement. Une nouvelle politique agricole devrait permettre de produire tout en renforçant les critères de bien-être animal et de protection de l'environnement. Des « **gold standard policies** » pourront être mises en place sur les pesticides, le bien-être animal, etc. Le Secrétaire d'Etat va jusqu'à dire que le Royaume-Uni pourra devenir un leader mondial en termes de protection environnementale une fois le Brexit effectif¹⁰⁶.

Les ONG se réjouissent de ces annonces et ont d'ailleurs adressé une lettre cosignée notamment par le CLA et la Soil Association pour faire part de leur volonté de soutenir financièrement l'agroforesterie. Dans cette lettre, ils décrivent le rôle de l'agroforesterie dans le changement

¹⁰⁵ Entretien avec un représentant de Greenpeace UK, 19 juillet 2017. Version originale: "So it strikes me that, you know, with CAP or even with what the UK comes up with in a kind of post-Brexit farming, if you're using that money, and in the UK it's just over 3 billion pounds, 3.1 billion pounds, that's a lot of money, I mean if you're using it to redesign the sort of food and agricultural sector, I think you could then get into a situation where the money was not given to land ownership, the money was actually been given for how you farm...it might be less use of pesticides or fertilizers, it might enhance biodiversity [...]. In a way, CAP has been a very long term plan, it has been hugely expensive, it's had mixed benefits. I'm not saying it's all been bad, but you kind of think, if you're giving that sum of money, what could you do with it? I mean it's an extraordinary opportunity."

¹⁰⁶ "I will champion UK farmers, pledges Gove". *Farmers Weekly*, 21 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/will-champion-uk-farmers-pledges-gove.htm> (consulté le 21 juin 2017).

climatique, le stockage de carbone, la gestion de l'eau et la biodiversité. Les arbres créent de plus des zones d'ombres pour les troupeaux ce qui est un avantage d'un point de vue bien-être animal¹⁰⁷.

84 organisations environnementales, dont Greenpeace, Friends of the Earth, Campaign for the Protection of Rural England, the Wildlife Trust, ont en outre adressé un courrier au Premier Ministre pour évoquer les thématiques de protection de l'environnement, restauration de la biodiversité, amélioration des paysages...et inciter à leur prise en compte lors de l'élaboration des futures politiques.

Sur la question du devenir de la réglementation des produits de santé et de protection des plantes, le Royaume-Uni s'attache également à définir les valeurs qui guideront son action. Il pourrait notamment être tenté de **quitter l'approche communautaire basée sur le principe de précaution** et favoriser une **approche fondée sur la science** (*science-based*). Des discussions et débats de fond devront avoir lieu. D'autant plus que les institutions dévolues semblent ne pas s'accorder sur un certain nombre de sujets, en particulier les OGM¹⁰⁸ : l'Angleterre est pour, l'Ecosse et le Pays de Galles sont contre.

Un large **travail de définition et qualification des représentations et valeurs dominantes** s'offre ainsi aux britanniques. Des conflits de valeurs, auront certainement lieu. Dans tous les cas, ces valeurs n'émergeront que si elles sont portées par des acteurs dans les sphères de discussion, et notamment par les ONG. Or, le Brexit risque grandement de remettre en cause le financement de certaines ONG, dont les ressources financières dépendent essentiellement des fonds européens. Le Food ethics council a publié sur la question le rapport : "The food issues census. A second survey of UK civil society. 2017."¹⁰⁹ Sur les 112 organisations ayant répondu à toutes les questions du questionnaire du Food ethics council, un cinquième ont reçu des fonds européens en 2016. En moyenne, elles reçoivent 21% de leur financement depuis l'UE. Cela signifie que le paysage des ONG (renforcement ou disparition ou atténuation des activités) risque d'être fortement modifié dans les années à venir. De plus, les fonds provenant de fondations et autres trust dépendent également dans certains cas de fonds européens et devront faire appel à des sources de financement alternatives.

Le Royaume-Uni a par ailleurs commencé à identifier des opportunités de croissance et de relations commerciales qu'il pourrait établir hors Europe. D'ici 2021, les prévisions prévoient +20% d'exports avec des marchés en croissance tels que la Chine. Paul Ryan, de la chambre des Représentants des Etats-Unis, a déclaré lors d'une visite officielle à Londres le 19 avril 2017 qu'un accord avec le Royaume-Uni pourrait être forgé rapidement. Se pose alors la question des standards de qualité

¹⁰⁷ "Letter to Michael Gove calls for more agroforestry support". Farming UK, 18 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Letter-to-Michael-Gove-calls-for-more-agroforestry-support_46983.html (consulté le 20 juillet 2017).

¹⁰⁸ AHDB. *What will happen to Plant Health and Plant Protection Product regulations after Brexit*, janvier 2017. Disponible sur: https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_Brexit_Analysis_january2017.pdf (consulté le 19 mai 2017).

¹⁰⁹ Food Ethics Council. *The food issues census. A second survey of UK civil society*, 2017. Disponible sur : http://www.foodissuescensus.org/files/food_issues_census_2017_WEB.PDF (consulté le 07 juin 2017).

appliqués aux produits agricoles et alimentaires. Aux Etats-Unis, comme en Chine, les standards qualité sont plus faibles que sur le marché commun. Or, « Ça ne sert à rien d’avoir de hauts standards pour ce que vous échangez avec l’Europe et de bas standards pour ce que vous échangez avec les Etats-Unis, parce que vous n’avez pas deux productions.¹¹⁰ » Les futurs accords commerciaux du Royaume-Uni avec l’UE et d’autres pays auront nécessairement un impact sur la politique et les réglementations en interne. Comment donc concilier ces nouvelles opportunités de croissance à l’export avec la volonté de devenir le leader des standards environnementaux et de continuer à échanger au sein du marché commun ? Là encore, les britanniques devront certainement faire des choix ou trouver un moyen de concilier leurs convictions avec la loi du commerce.

Certes, le Brexit présente une **opportunité de réorganisation des institutions britanniques et de redéfinition des cadres de pensée**, mais le Royaume-Uni n’en reste pas moins connecté à l’Europe. Le Royaume-Uni ne peut pas, de manière abrupte après une relation de 44 ans, démanteler les réseaux et univers de pensées qu’il partage avec les autres pays du continent, ce que souligne le représentant de Greenpeace UK :

« Après 44 ans de mariage, les systèmes sont très intégrés. Et par conséquent le Royaume-Uni va devoir suivre toutes les règles et réglementations de toute façon s’il souhaite continuer à commercer et donc ça va être difficile, vous savez, je pense, de s’exclure. [...] La façon dont les sociétés fonctionnent, ce n’est pas national, seulement la politique est nationale mais l’économie est globale en Europe.¹¹¹ »

Ainsi, la nécessité de reprendre le contrôle de la souveraineté nationale se heurte en fait à des nécessités économique, juridique, scientifique de conserver une relation de proximité avec les institutions européennes.

Les acteurs de l’agri/agroalimentaire s’inquiètent en effet des risques que fait passer l’absence d’accord commercial entre le Royaume-Uni et l’UE, en particulier vis-à-vis de la relation commerciale étroite entre le Royaume-Uni et l’Irlande. Philip Case, journaliste à Farmers Weekly, avance que sans accord avec l’UE si les règles de l’OMC venaient à être appliquées, cela pourrait correspondre à une augmentation de 40 à 50% des coûts d’exportations pour les filières lait et viande. Ian Wright, directeur général de la FDF, a appelé à rester prudent sur le démantèlement des relations Royaume-Uni – reste de l’UE. Il plaide pour la mise en place d’un accord transitionnel à partir d’avril 2019. 35 acteurs de l’agroalimentaire, dont la FDF et la NFU, ont adressé une lettre ouverte au gouvernement

¹¹⁰Entretien avec un représentant de Greenpeace UK, 19 juillet 2017. Version originale: "There is no point in having a high standard for what you’re trading in Europe and a low standard for what you’re trading in the United States, because you don’t have two productions."

¹¹¹ Entretien avec un représentant de Greenpeace UK, 19 juillet 2017. Version originale: "After 44 years of marriage, the systems are very integrated. And therefore the UK is gonna have to follow every rule and regulations anyway if it wants to continue trading and so it’s gonna be very difficult to, I think, to opt-out. [...] The way corporations work, it’s not a nation state, only the politics is national and the economy is global in Europe."

pour lui demander de conserver une relation étroite avec l'UE : les barrières douanières, les contrôles sanitaires aux frontières...pourraient entraîner une bureaucratie et une inertie dévastatrices. Dirk Jacob, le directeur adjoint de General Food and Drink Europe, affirme qu'il faudrait éviter que les négociations politiques obèrent les aspects économiques et commerciaux : « Faites attention à ce que l'industrie ne devienne pas un dommage collatéral du processus politique. »

D'un point de vue recherche et innovation, la sortie de l'UE pourrait faire perdre au Royaume-Uni le bénéfice de travaux communs, en particulier avec l'Agence Européenne de Sécurité sanitaire des Aliments (EFSA).

Les britanniques chercheraient donc, à l'heure actuelle, à minimiser l'impact qu'une absence de continuité technique pourrait avoir sur l'économie du pays. Le 27 juin 2017, Philip Hammond, Chancelier de l'Echiquier, a prononcé un discours à Berlin où il appelle à la mise en place d'une période de transition pouvant aller jusqu'à 4 ans, pour éviter une situation de rupture sans accord, qu'il nomme le « *cliff edge* » (saut de la falaise). Ce que la Food and Drink Federation (FDF) soutenait déjà dans son manifeste.

Il a déjà été annoncé que les subventions de la PAC continueraient à être versées jusqu'en 2020.

Le **conflit souveraineté versus réalité économique** se traduit dans les discours politiques par le paradoxe entre la volonté de « take back control » et celle de continuer à faire partie du marché commun. Boris Johnson a déclaré sur la question vouloir le beurre et l'argent du beurre (« *to have the cake and eat it* »), et faire du « *cherry-picking* » des meilleurs éléments de l'UE.

La position de Boris Johnson a été très vite abandonnée au sein du gouvernement britannique, le département DexEU ayant, selon le *Guardian*, « accepté l'inévitabilité d'un compromis entre accès au marché et contrôle politique lorsque le Royaume-Uni quitte l'UE ».

Le Royaume-Uni cherche donc à resserrer ses liens avec les autres Etats membres. Le ministre Irlandais Mickael Creed en charge de l'agriculture et de la pêche a mené une série d'entretiens bilatéraux avec ses homologues européens notamment autrichien, luxembourgeois, belge et français, en mars et avril 2017.

Mais le Brexit pose un cas particulier d'accord de libre-échange, comme le montre le commentaire de Jill Rutter datant du 21 juillet 2017 sur le blog de l'Institute for Government :

« Canada-UE. Japon-UE. [...] Ces accords commerciaux essaient de faire quelque chose de fondamentalement différent de ce dont le Royaume-Uni a besoin après le Brexit. Ils se mettent en place avec des pays ou des blocs dont les économies se sont développées à part. [...] Ils essaient d'élaborer un processus de « managed convergence ». [...] Comme le souligne Liam Fox, le Royaume-Uni partira d'un point de convergence. »

Ainsi, il s'agit pour le Royaume-Uni, s'il veut entretenir ses liens avec l'UE, non pas de gérer une convergence des points de vue et des processus avec l'UE, mais de **gérer une divergence tout en cherchant à maintenir des points communs** dans un certain nombre de domaines.

Les relations commerciales intégrant le Royaume-Uni auront un impact primordial sur l'état du secteur agri/agroalimentaire sur le territoire britannique. La situation en interne est indissociable des paramètres commerciaux façonnant la diversité et l'intensité des échanges entre pays à l'échelle globale.

Si les dirigeants politiques britanniques s'attachent à orienter le sort de leur Etat après le Brexit, ils peuvent difficilement prévoir l'impact précis que leurs décisions, vision, pratiques ont sur l'économie de leur pays. Le Royaume-Uni est une **économie néolibérale qui s'inscrit dans un marché globalisé**. Les paramètres qui influencent son économie sont grandement dépendant des relations commerciales qu'il entretient avec d'autres pays, de la valeur de sa monnaie, de l'état de l'économie d'autres pays...pour n'en citer que quelques-uns. Impossible donc de ne se focaliser que sur les phénomènes animant l'Etat insulaire pour en comprendre les caractéristiques économiques.

La politique économique du Royaume-Uni s'inscrit dans un large système de représentations que l'on nomme le **paradigme néo-libéral**. Kuhn a travaillé sur la notion de paradigme. Un paradigme est un « accord sur des concepts, des hypothèses et des méthodes ». Il s'agit en fait d'un mode de représentations, d'un schéma de pensée qui chapeaute l'organisation des acteurs, leurs ressources, leurs intérêts, leurs interactions, leurs décisions. Il en va ainsi du paradigme de la « modernisation de la société » qui, petit à petit, a fait son chemin en France dans les années 1950-1980 et est devenu un cadre de référence incontournable, dans les sphères aussi bien politique qu'économique. Un paradigme est une façon de penser une combinaison de paramètres, il façonne le sens que l'on donne à un ensemble de facteurs. Ces représentations sont relativement stables, mais peuvent être ponctuées de moments de rupture.

Peter Hall a étudié la façon dont le paradigme néolibéral s'est imposé comme principe de politique économique dans les années 1980-2000. Il décompose un paradigme en trois éléments :

- Sa dimension cognitive : un paradigme est une manière de penser.
- Sa dimension normative : en définissant une manière de penser, il définit aussi les normes qu'il convient d'établir pour être en accord avec le paradigme.
- Sa dimension pratique : sur ce qui doit être fait concrètement.

Un changement de politique publique peut donc être un changement de troisième ordre (dimension cognitive), de second ordre (dimension normative) ou de premier ordre (dimension pratique). Il estime que les changements sont principalement des changements de premier ordre, peuvent être de second ordre (on modifie les normes mais au service de la même vision), et sont rarement de premier ordre (on modifie simplement les instruments de mise en œuvre mais les normes et la vision restent stables).

Le paradigme qui guide la politique économique britannique est le paradigme néolibéral. Depuis 44 ans, le Royaume-Uni dépendait de l'Europe pour la définition des éléments normatifs régissant son action et ses décisions économiques. L'**accès à l'économie de marché** constituait la norme permettant d'être en accord avec la vision néolibérale. Le Brexit change la donne. Il ne modifie pas le paradigme mais va nécessairement **modifier l'approche normative** des britanniques. Pour conserver son statut d'économie néolibérale, le Royaume-Uni explore plusieurs options et en particulier celle de mettre en place des accords de libre-échange avec des économies émergentes. Il n'exclut pas (ou plus) l'idée de conserver malgré tout un accès au marché unique communautaire. Dans tous les cas, un changement de second ordre s'avère imminent, et de premier ordre par voie de conséquence. Un **réajustement des acteurs** du secteur agri/agroalimentaire est donc en phase de réalisation. Il leur

faudra pour cela, dans les prochaines années, se construire une capacité de résilience pour faire face à toute éventualité politique et économique.

On s'attache dans un premier temps à montrer que l'économie du Royaume-Uni a réagi fortement à la secousse du Brexit puis au repositionnement conséquent des acteurs de l'économie dans le monde. On verra ensuite comment les britanniques prévoient, pour l'instant, de faire face au défi Brexit et de se construire une capacité de résilience.

- **LE ROYAUME-UNI : UNE ECONOMIE NEO-LIBERALE DANS UN MARCHÉ GLOBALISÉ**

Des marchés interdépendants

Marchés financiers

Depuis l'annonce du Brexit, les marchés financiers se sont affolés et la livre a subi une perte de valeur considérable. A tel point qu'en août 2017, les ressortissants britanniques recevaient officiellement, dans les bureaux de change des aéroports, moins d'euros que ce qu'ils avaient payé en livres. La livre est à son plus bas niveau depuis la crise financière de 2008. Le Brexit est présenté comme le facteur principal de cette situation : en créant une **situation d'incertitude**, il incite les investisseurs à **se tourner vers d'autres marchés** et les acteurs à se délocaliser¹¹². Les résultats des élections législatives ont accentué la chute de la livre en renforçant le sentiment d'incertitude. Cette chute traduit la perception selon laquelle un gouvernement ne possédant pas la majorité absolue au Parlement serait moins stable et moins fort pour mener les négociations avec Bruxelles.

La dévaluation de la livre a en créé un certain nombre d'effets contraires sur le marché agroalimentaire : elle a boosté les exports mais augmenté les prix des ingrédients et produits bruts importés. Michael Carey, président de Bord Bia, l'agence de promotion de l'industrie agroalimentaire irlandaise souligne ce double phénomène : « Les marques britanniques importées en Irlande ont vu leur compétitivité-coût s'améliorer sensiblement grâce à la variation des changes [...] à terme, cet avantage s'érodera car le prix de leurs matières premières augmentera, mais, entretemps les exportateurs britanniques auront pu se constituer un trésor de guerre, et redoubleront les efforts marketing. » La FDF montre une forte hausse des exportations du secteur agricole et agroalimentaire hors boissons alcoolisées au 3^{ème} trimestre 2016 : +12,1% d'exportations pour une valeur de £3,4 Milliards. Les plus fortes progressions concernent : la Malaisie (+167,3%), la Chine (+61,7%), l'Espagne (+35%), la Norvège (+33,2%), la Pologne (+31,5%) et le Canada (+27,9%). Les dix premiers secteurs exportateurs par ordre décroissant : le chocolat, le saumon, le fromage, le blé, les soft drinks, le bœuf, les céréales de petits déjeuners, les biscuits sucrés, les légumes, les sauces et condiments. Les coûts d'importation des matériaux bruts ont contribué à augmenter le déficit agroalimentaire du Royaume-Uni de 19% pour atteindre -6,2 milliards de livres.

¹¹² Dans les médias, Francfort est déjà présentée comme la future place financière de l'Europe, pour remplacer la City de Londres. Paris et Luxembourg placent leurs pions auprès des acteurs financiers pour faire valoir auprès d'eux l'intérêt qu'ils auraient à s'installer sur leurs territoires respectifs.

Par ailleurs, un certain nombre d'agriculteurs, notamment ceux d'Irlande du Nord, se sont réjouis de cette dévaluation car ils perçoivent leurs subventions en euros, ce qui correspond donc à un plus fort montant en livres.

Marché du travail

L'état du marché du travail britannique souligne également cette dépendance aux économies d'autres pays et influe sur les prix des produits. Le secteur maraîcher souffre particulièrement de ce manque de main d'œuvre. Selon John Hardman, directeur d'une des plus importantes agences de recrutement de travailleurs immigrés au Royaume-Uni (Hops), cela est dû à la chute de la valeur de la livre mais aussi à la perception croissante selon laquelle le Royaume-Uni est xénophobe et au fait que la qualité de vie augmente en Bulgarie et en Roumanie, premiers fournisseurs de main d'œuvre pour le Royaume-Uni.

Accords commerciaux

Sur du plus long terme, les évolutions du marché britannique et la compétitivité des produits des secteurs agricole et agroalimentaire vont dépendre en grande partie des accords commerciaux que le Royaume-Uni va établir avec les autres pays :

« Si nous n'avons pas d'Accord de Libre Echange avec le reste de l'Union Européenne, et que nous ne faisons pas partie du marché unique, cela signifie que le Royaume-Uni doit payer un tarif pour les exports. Nous exportons du mouton, du bœuf, du porc, donc ça rend le Royaume-Uni complètement incompétitif et cela a des implications sur le marché domestique parce que soit il faut qu'on trouve des produits à forte valeur ajoutée sur le marché pour les exportateurs ou il faut que l'on réduise massivement les prix pour être en mesure de rivaliser avec le marché communautaire. Et ça aurait un impact quelque peu structurel sur certains secteurs agricoles parce qu'ils sont tellement dépendants des exports et tellement dépendants du marché communautaire pour les exports aussi. C'est un énorme problème pour le mouton, dans une certaine mesure pour les produits laitiers, dans une certaine mesure pour le porc également. Pour le mouton, la conséquence inévitable est une restructuration massive, ce qui pourrait être important pour l'économie rurale, et probablement pour l'environnement.¹¹³»

¹¹³ Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale : "If we don't have a Free-Trade Agreement with the rest of the European Union, and we're not part of the Single Market, it means that the UK has to pay a tariff for exports. We do export like lamb and beef and pork, dairy, so it makes the UK completely uncompetitive and that has implications on the domestic market because either we have to find market score products for the previous exporters or we have to massively reduce the prices to be able to compete into the European market. And that would have quite a structural impact on certain agricultural sectors because it's so dependent on exports and so dependent on the European market for exports as well. It's a massive issue for lamb, to an extent for dairy, to an extent for pork as well. About lamb, the inevitable consequence of that is a massive restructure, which would be significant for the rural economy, probably for the environment."

Ces quelques phrases soulignent l'**impact structurel** que les accords commerciaux peuvent avoir sur les secteurs agricoles en interne et sur les politiques nationales de manière plus générale. En modifiant les conditions d'export et d'import, les accords commerciaux créent une dynamique nouvelle d'interactions entre économies qui influe sur les prix des produits et donc la compétitivité des productions britanniques. La production est orientée par les marchés.

C'est pourquoi, le Royaume-Uni est en pleine opération de scan des opportunités qui s'offre à lui après le Brexit, pour continuer à être compétitif après le Brexit. Le pays souhaite en effet promouvoir une « Global Britain », un pays ouvert sur le monde et notamment :

- Les Etats-Unis : le Royaume-Uni chercherait à sécuriser un accord commercial rapidement avec eux ;
- Les grands partenaires du *Commonwealth* (Canada, Australie) qui possèdent des caractéristiques économiques semblables et des points communs culturels indéniables ;
- Les économies émergentes dont Chine, Inde, Turquie
- Autres pays du *Commonwealth* via le développement de pratiques communes héritées de l'Empire britannique.

Mais acceptant la possibilité de ces accords, le Royaume-Uni accepte en fait de voir ses positions de politique étrangère et d'immigration faire l'objet d'un **nouveau cadrage sous l'influence de paramètres externes**, alors même qu'il tentait de reprendre contrôle de sa souveraineté. L'Australie et l'Inde par exemple demande au Royaume-Uni d'accorder des visas à ses ressortissants, quand le Royaume-Uni porte haut et fort la voix de la réduction de l'immigration.

En sortant d'un contexte européen où le compromis fait la cohérence du système, le Royaume-Uni s'expose en fait à de nouveaux compromis, à la mise en place de nouvelles normes qui lui permettront d'être en accord avec leur vision néolibérale de l'économie. Il sort d'un système qui était régi par un ensemble de normes et de standards et qui bénéficiait d'une sorte de protectionnisme fondé sur les exigences qualité et sanitaire, pour s'intégrer dans un autre où les règles sont moins strictes. Ce faisant, le Royaume-Uni s'expose à une forte volatilité des prix une fois le Brexit effectif. Pour éviter tout changement abrupt à la sortie de l'UE, les acteurs agricoles et agroalimentaires vont devoir tenter de s'ajuster aux nouvelles caractéristiques du système pour ainsi inscrire leur existence sur le long terme. Il s'agit pour eux, dans les années à venir, de se construire une capacité de résilience.

• LA CONSTRUCTION D'UNE CAPACITE DE RESILIENCE

« La résilience d'un système est non pas l'antithèse de sa vulnérabilité, mais la **description de son comportement après perturbation**, c'est-à-dire la description de la façon dont il reste autour de son état d'équilibre initial, évolue vers un autre état, sous la forme d'un cycle stable, ou se place sur une trajectoire stable sans point d'équilibre.¹¹⁴ »

¹¹⁴ Dron D., « La résilience : un objectif et un outil de politique publique. Son apparition en France, et quelques perspectives. », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement* 2013/4 (N°72), p. 12-16.

Dominique Dron décrit la **résilience** comme opposée à la performance. Selon lui, et en situation stable, les acteurs développent des performances qui sont particulièrement bien adaptées à leurs caractéristiques propres : ces performances sont individualisées et spécifiques. Ainsi, dans un secteur donné, la somme des performances spécifiques confère au secteur les meilleurs résultats et permet à ce dernier de résister aux aléas habituels du secteur. Les performances individuelles se réajustent dès qu'un aléa de ce type perturbe l'ensemble du système. Globalement donc, les acteurs ont une approche individuelle de la performance et déconnectée de celle des autres. Mais le système, dans son ensemble, a la capacité de réagir aux aléas et d'y résister car les acteurs réajustent leur approche individuelle en fonction.

Dans le cas d'un aléa inédit, la situation est différente. Le système pourra manquer de redondance car les acteurs, pris individuellement, parviendront plus difficilement à se réajuster et ils peineront à construire une approche commune qui leur aurait permis d'échanger ou d'affiner des compétences pour répondre au nouveau défi.

Ainsi, l'auteur estime que « dans une situation de transition caractérisée justement par des phénomènes inédits (en nature et/ou en amplitude), le premier objectif devient la recherche de résilience. Dans ce cas, la présence de redondances et de stabilisateurs en mode dégradé devient plus importante que l'extrême performance de chacun en mode stable, devenue plus rare. [...] L'objectif dimensionnant devient la sécurisation du fonctionnement global en situation fortement perturbée à travers des systèmes et des groupes d'acteurs multitâches en coopération, avant la recherche de performances individuelles en situation optimale.¹¹⁵ »

Pour surmonter un aléa inédit, il faut donc construire une résilience et ne pas à tout prix rechercher la performance. Un **aléa inédit** crée en fait une **dynamique qui fait émerger les interdépendances** entre acteurs et leur impose de coopérer pour assurer avant tout le fonctionnement du système.

Le Brexit est un phénomène inédit de grande ampleur. Il définit ce nouveau cadre d'action où la recherche de résilience prend le pas sur la recherche de performances spécifiques.

Selon certains acteurs, il faut que le système, dans son ensemble, capitalise sur ses atouts et développe de nouveaux marchés.

Pour le représentant du AHDB, l'objectif commun doit surtout être d'augmenter la productivité du secteur et la compétitivité des produits britanniques sur le marché mondial.

« Il faut qu'il commence à améliorer sa productivité. [...] Donc si nous sommes très bons à produire du fromage artisanal ou de super desserts laitiers, on peut capitaliser là-dessus. On le voit avec la montée de la bière artisanale, le scotch, les biscuits...Croyez-le ou non, les chips, le marché à l'export pour ça croît progressivement d'année en année. [...] Les vrais risques sont dans les domaines où n'avons pas d'élément de différenciation et nous sommes en compétition sur un marché qui est sensible aux prix et si on perd l'accès au libre-échange, eh bien le mouton, qui est sensible au prix sur

¹¹⁵ Dron D., « La résilience : un objectif et un outil de politique publique. Son apparition en France, et quelques perspectives. », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement* 2013/4 (N°72), p. 12-16.

le marché européen, si nous sommes en dehors du marché européen, nous ne sommes pas compétitifs.”¹¹⁶.

D’un point de vue technique, il estime que le secteur doit développer les innovations. Michael Gove a, de son côté, lors de sa visite au Royal Norfolk Show le 28 juin 2017, affirmait qu’il voyait dans le recours aux technologies de pointe un élément de réponse.

Le représentant du AHDB pense également qu’il serait nécessaire que les flux d’informations depuis le monde académique jusqu’aux agriculteurs se développent.

De manière générale, son approche met en exergue la nécessité de mettre en œuvre des réorganisations structurelles en interne, s’appuyant sur le **développement des flux d’informations** entre acteurs du secteur et donc sur la mise en place d’un cadre de collaboration.

La compétitivité des produits n’est pas uniquement dépendante des paramètres extérieurs. Pour le mouton d’origine britannique par exemple, si les débouchés sont réduits à l’international, il y aura une nécessaire reconstruction du système de production et/ou de consommation sur le territoire britannique : il s’agira de favoriser la consommation par les britanniques de mouton ou de réduire les niveaux de production. Le représentant du AHDB ne semble pas convaincu par la première option :

« Dans certains marché comme le mouton [...] je ne vois personnellement pas comment les consommateurs britanniques vont magiquement s’y intéresser plus, et en particulier aux morceaux qui sont particulièrement difficiles à cuisiner et pas vraiment faciles à manger.¹¹⁷ »

In fine, la construction d’une capacité de résilience se fonde sur une **maximisation et optimisation des flux d’informations tout au long de la supply chain**. Il faut notamment prendre en compte les perceptions des consommateurs et ce qu’ils sont prêts à acheter.

Un certain nombre d’études ont été publiées sur le comportement des consommateurs et sur la façon dont il pourrait évoluer dans un monde post-Brexit. La NFU a lancé il y a quelques années la campagne « *Back British farming* ». L’objectif est d’inciter les consommateurs à augmenter leur consommation de produits d’origine britannique. Michael Gove semble soutenir cette démarche, il a notamment posé avec un affiche « *Back British Farming* » lors d’un évènement organisé par la NFU.

¹¹⁶ Version originale: “It needs to start growing its productivity. [...] So if we’re really good at producing artisanal cheese or great dairy desserts, we can capitalize on that. We see it from the growth of craft beer, scotch whisky, in biscuits...Believe it or not, crisps, the export market for that is growing progressively year on year. [...] The real risks are in those areas where we don’t have a point of difference and we’re competing into a price sensitive market and if we lose tariff free access, so lamb, which is price sensitive in the European market, if we’re outside the European market, we’re not competitive.”

¹¹⁷ Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale : “In some markets like lamb [...] I don’t personally see how British consumers are magically gonna turn around to be more of it, and especially more of the bits that are quite difficult to cook and not particularly easy to eat.”

La réaction des consommateurs, pour l'instant, est positive¹¹⁸. D'un point de vue statistique, il semblerait que 50%, 42%, 35% et 28% des consommateurs préféreraient acheter des produits britanniques par rapport à des produits étrangers quand ils en ont la possibilité respectivement pour : la viande, le fromage, les légumes frais et la salade, les fruits frais¹¹⁹.

« Je pense vraiment que les consommateurs britanniques sont féroce­ment patriotiques et surtout pour les produits frais je pense. [...] Ils voient le label britannique comme une marque de haute qualité.¹²⁰ »

Quand ils en ont la possibilité...et pour certains produits. Le paramètre le plus important pris en compte par les consommateurs lors de l'achat reste le prix¹²¹. Les standards qualité, environnementaux seraient secondaires ?

Le représentant du NFU insiste sur la notion de plafond:

« Il y aussi une sorte de plafond donc ils vont faire attention aux impacts environnementaux jusqu'à une certaine limite mais si les prix dépassent cette limite, ils feront des choix différents.¹²² »

Le représentant du AHDB partage la même vision :

« De larges segments de la société britannique...ils n'en ont pas les moyens. Et ils sont prêts à sacrifier la volonté d'acheter britannique pour acheter bon marché.¹²³ »

Le représentant de la Soil Association a souligné le contraste entre les choix proclamés des consommateurs et leurs choix effectifs de consommation.

¹¹⁸ "Public overwhelmingly back British farming amid Brexit uncertainty, survey suggests". *Farming UK*, 16 août 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/News/Public-overwhelmingly-backs-British-farming-amid-Brexit-uncertainty-survey-suggests_47207.html (consulté le 17 août 2017).

¹¹⁹ "Brexit : Public more concerned about food prices than implications for British farmers". *Farming UK*, 11 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Brexit-Public-more-concerned-about-food-prices-than-implications-for-British-farmers_46664.html (consulté le 11 juin 2017).

¹²⁰ Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale: "I do think British consumers are fiercely patriotic and I do think especially in fresh productions. [...] They see British as a whole mark for higher quality."

¹²¹ Department for Environment, Food and Rural Affairs. *Food Statistics Pocketbook 2016*, 2017. Disponible sur : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/608426/foodpocketbook-2016report-rev-12apr17.pdf (consulté le 26 juin 2017).

¹²² Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017. Version originale: « There's also a kind of threshold so they will focus on environmental impacts up to a point but if the prices are pushed up beyond that, they would make different choices. »

¹²³ Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017. Version originale: "Large segments of British society...they can't afford it. And they're prepared to sacrifice the desire to buy British to buy cheap."

Les personnes interviewées s'accordent en fait globalement pour dire que, bien que le consommateur, son comportement, soient importants, il n'est pas maître de ses choix. Le pouvoir est entre les mains de la grande distribution.

« Je pense que si vous achetez dans un environnement de grande distribution où certains choix sont priorités pour vous, alors c'est très difficile pour vous ne pas suivre ces priorités [...] c'est structuré par la disposition etc., cela signifie juste que c'est très difficile de faire différemment. ¹²⁴»

Les **choix des consommateurs** en termes de qualité, de marque, de prix...seraient en fin de compte **façonnés** par les produits mis à leur disposition **par la grande distribution**, et la façon dont ils sont placés sur les rayons.

On observe d'ailleurs, depuis l'annonce du Brexit, que les acteurs de la grande distribution ont pris les devants sur la question des produits d'origine britannique. Sainsbury's ne vend plus que de la viande d'agneau d'origine britannique depuis l'été 2017. Co-op avait pris la même décision en mai 2017.

Les **labels indiquant l'origine des produits** prennent tout leur sens dans ce contexte. Red Tractor est le standard de qualité des aliments le plus répandu au Royaume-Uni. Il couvre les aspects bien-être animal, sécurité sanitaire des aliments, traçabilité et protection environnementale. Il a été établi en 2001 et a délivré plus de 500 000 attestations à travers le UK, ce qui représente actuellement 60 000 fermes. Les ventes de produits sous logo Red Tractor représentent 14 milliards de livres. Depuis 2005, le Union Jack a été incorporé dans le logo pour insister sur l'origine des produits : les aliments sont produits, préparés et emballés au Royaume-Uni. Les marques McCain, Nestlé Breakfast Cereals, Lidl et Aldi sont notamment impliqués dans cette démarche. On peut aisément imaginer le développement d'un tel standard dans un monde post-Brexit. Il facilite les flux d'information sur la chaîne, offre de la visibilité sur l'origine et la qualité des produits et offre l'opportunité au consommateur de faire des choix en toute conscience. Dans un cadre malgré tout fixé par la grande distribution.

Les trois syndicats NFU (Angleterre, Cymru, Ecosse) ont par ailleurs demandé au Defra de mettre en place une obligation d'étiquetage du pays d'origine de la viande et du lait dans les produits transformés. Ils ont également demandé à poursuivre la politique de protection des noms et dénominations permettant de garantir l'origine et l'authenticité des produits, il faudra alors adapter une réglementation spécifique au Royaume-Uni et trouver les moyens de la rattacher à la réglementation communautaire.

Dans tous les cas, le Brexit risque d'amener à une **nouvelle segmentation du marché**, à **l'affirmation du leadership de la grande distribution** et à une nouvelle répartition des parts de marché sur certains produits en fonction des opérateurs de la grande distribution.

¹²⁴ Entretien avec un représentant de la Soil Association, 20 juin 2017. Version originale : "I think if you're shopping in a retail environment where certain choices are prioritized for you then it's very hard for you not to follow those priorities [...] It's structured by the layout and so on, it just means that it's very difficult to do anything different."

Les ressources des acteurs sont inégalement réparties et, de manière assez évidente, ceux possédant les ressources les plus diversifiées et les plus puissantes risquent d'asseoir leur pouvoir au détriment des plus acteurs au pouvoir de négociation moindre. Le Brexit risque de **creuser les fossés** dans le secteur. Il pourrait notamment creuser le fossé dans l'industrie entre les entreprises ayant la capacité d'adaptation et celles ne l'ayant pas.

A moins de mettre en place un certain nombre d'instruments, comme ceux permettant un meilleur partage de la valeur tout au long de la *supply chain*. Le Groceries Code Adjudicator (GCA), créé en 2013 par le *Groceries Code Adjudicator Act* est souvent avancé comme solution. Le GCA a développé un code de bonnes pratiques qui cherche à faire en sorte que les larges supermarchés aient des relations équitables et respectueuses avec leurs fournisseurs directs, enquête sur les plaintes et arbitre les conflits. Il concerne les 10 plus gros supermarchés au Royaume-Uni. NFU Cymru a notamment appelé le gouvernement à étendre le GCA pour permettre une meilleure redistribution de la marge sur les produits agricoles. Le *Labour*, dans son manifeste, affirmait vouloir soutenir une extension du GCA pour assurer un deal clair entre distributeur et consommateur. Selon TFA, le code devrait être étendu pour couvrir les parties non protégées de la *supply chain*.

Pour faire face à l'imprévisibilité du marché et favoriser les actions de collaboration, on risque d'observer un **développement d'instruments dépolitisés** cadrant un nouvel espace d'action et d'échanges pour les acteurs des secteurs agricole et agroalimentaire.

En attendant les acteurs s'accordent pour dire qu'il est beaucoup trop tôt pour élaborer des stratégies à long-terme et demeurent dans l'expectative étant donné l'état actuel des négociations.

L'AHDB invite les agriculteurs à se préparer. Lors d'un webinar, il leur a suggéré d'avoir une vision à long terme, d'élaborer des scénarios et de ne pas se reposer sur les effets positifs de la dévaluation de la livre.

L'économie britannique s'inscrit donc dans un contexte global, et les politiques nationales seront nécessairement façonnées par les relations que le Royaume-Uni entretient avec le reste du monde. En interne, certaines dynamiques sectorielles risquent d'être plus impactées que d'autre. Il s'agira alors pour les acteurs de favoriser les flux d'informations entre eux pour créer un cadre commun de prise en compte du nouvel aléa que constitue le Brexit. Les consommateurs seront nécessairement à prendre en compte, bien que leurs actions semblent principalement façonnées par la grande distribution. Pour faciliter les flux d'informations, des instruments dépolitisés pourront être développés : labels, codes de bonnes pratiques...*In fine*, il s'agit pour le secteur de traiter la perturbation que constitue le Brexit en impulsant une approche commune de la question et en utilisant un certain nombre d'outils pour y parvenir.

Contrairement à ce que la majorité des sondages avaient avancé, le 23 juin 2016, les Britanniques ont majoritairement voté pour sortir de l'Union Européenne. En l'espace d'un mois, David Cameron a démissionné, et Theresa May a pris sa place au 10, *Downing Street*. Elle s'est posée en tant que leader pour mener le pays au Brexit.

C'est en mars 2017 que les britanniques ont officiellement annoncé leur décision de sortir de l'UE en déclenchant l'article 50 du Traité de Lisbonne.

Le calendrier du processus a été déterminé : le Royaume-Uni a jusqu'à mars 2019 pour mener à bien les négociations avec Bruxelles et assurer une sortie dans les meilleures conditions possibles via éventuellement la définition des futurs accords reliant le Royaume-Uni à l'UE. Ces accords ne seront pas sectoriels : il s'agira d'un « package ».

Pourtant, le secteur agricole et agroalimentaire présente des spécificités qui justifieraient sa prise en compte particulière dans les négociations. Il dépend en effet plus que tout autre des cadres réglementaires, normatifs et financiers fixés par l'UE, la PAC entre autres. Les enjeux sont multiples :

- 1) **Les relations commerciales** : 60% des importations britanniques sont d'origine communautaire et 73% de ses exportations sont à destination du marché communautaire.

Des scénarios décrivant les possibles accords commerciaux futurs entre le Royaume-Uni et l'UE ont été établis :

Le modèle turc : le Royaume-Uni n'a pas accès au marché unique mais reste partie intégrante de l'union douanière. Il se doit alors d'être en accord avec la majorité des réglementations adoptées à Bruxelles.

Le modèle norvégien : le Royaume-Uni a accès au marché unique à quelques exceptions près mais ne fait pas partie de l'union douanière. Il est soumis aux réglementations européennes pour les exports vers l'UE, sans pour autant avoir de poids au niveau des institutions.

Le modèle suisse : le Royaume-Uni ne fait partie ni du marché unique, ni de l'union douanière, mais négocie des accords bilatéraux avec des membres de l'UE.

Le modèle Etats-Unis/Canada : le Royaume-Uni met en place un accord de libre-échange spécifique.

L'option OMC : le Royaume-Uni devient un membre quelconque et son action commerciale est cadrée par les règles de fonctionnement de l'OMC.

Mais le Royaume-Uni présente un cas inédit de « *managed divergence* ». Il ne s'agit pas de mettre en place un accord de libre-échange en faisant converger deux économies. La situation est inverse : on part d'une situation où les deux parties sont intégrées, interdépendantes et on tente de mettre en œuvre une « *managed divergence* ». Si bien qu'il est fort probable que la future relation qui reliera le Royaume-Uni à l'UE fera l'objet d'une solution sur mesure (« *tailor-made solution* »). L'UE a rappelé l'indivisibilité des 'four freedoms : freedom of movement of capital, people, goods and service provision'. La liberté de circulation des biens et des services impliquera nécessairement d'accepter la libre circulation des personnes, ce à quoi le Royaume-Uni s'oppose.

2) L'accès à la main d'œuvre étrangère

Les secteurs agricole et agroalimentaire emploient une forte proportion de ressortissants de l'Union Européenne. Le secteur maraîcher est particulièrement touché et les effets se font déjà ressentir.

La main d'œuvre britannique ne semble pas particulièrement encline à prendre le relais.

3) Le cadre réglementaire

80% des réglementations gérées par le Department for Food and Rural Affairs (Defra) sont d'origine communautaire.

Pour éviter de trop importantes perturbations à la sortie effective de l'UE et un saut dans le vide (*'cliff-edge'*), le gouvernement a proposé dans un livre blanc publié fin mars 2017 d'élaborer une *Repeal Bill* (désormais nommée *EU Withdrawal bill*) qui permettrait de transposer le cadre réglementaire britannique dans le droit britannique.

Le Defra aurait à lui seul besoin de transférer 45% de la réglementation communautaire.

4) La frontière irlandaise

L'Irlande du Nord et la République d'Irlande fonctionnent presque comme une seule et même économie dans le secteur agroalimentaire. A titre d'exemple, un quart du lait nord-irlandais est transformé en Irlande.

Si bien que la réintroduction d'une frontière physique pourrait être catastrophique, et pourrait même mettre en péril le processus de paix que l'absence de frontière avait permis d'alimenter.

Depuis l'annonce du Brexit, les acteurs des secteurs agri/agroalimentaires ont été à la fois proactifs et réactifs. Le gouvernement a effectué des cadrages successifs du débat, ces cadrages évoluant avec l'état politique du pays, les équilibres et déséquilibres des partis, leur pouvoir de négociation. Dans le cadre fixé par le gouvernement, les acteurs ont énuméré les enjeux et exprimé leurs préoccupations. Ils ont également adopté une approche proactive, récupérant des données, les analysant pour construire des argumentaires puissants et fondés sur des éléments concrets afin de faire porter leur voix jusque dans la sphère politique. Ils ont donc produit des éléments d'expertise, empreints de leurs intérêts propres, et les ont formalisés de sorte à ce qu'ils respectent les codes de la sphère politique. Michael Gove et les comités parlementaires tels que le comité EFRA ont permis de centraliser leur expertise, en incitant les acteurs à leur faire parvenir leurs positions et en canalisant la remontée d'informations.

Sur le long terme, le Brexit est considéré comme une fenêtre d'opportunité. Les questions alimentaires en particulier ne semblent jamais vraiment avoir été une priorité du gouvernement, la dernière tentative du gouvernement d'établir une politique alimentaire datant du mandat de Gordon Brown. Le Brexit a déjà permis de mettre en lumière les spécificités du secteur, il a permis à des acteurs plus discrets d'accroître leur visibilité. L'opportunité est double :

-une opportunité institutionnelle : en se libérant de Bruxelles, le Royaume-Uni hérite des compétences qui étaient du ressort de l'UE. Le Royaume-Uni aura pour défi de répartir ces compétences en interne, de définir une nouvelle allocation des ressources, d'encadrer de nouvelles interactions, de dessiner un nouveau paysage institutionnel. La charge administrative pour y parvenir n'est évidemment pas négligeable. Il lui faudra également tenir des revendications des institutions dévolues qui tiennent à conserver la compétence agri à leur niveau alors que le gouvernement à l'heure actuelle souhaite rapatrier cette compétence à Westminster.

-une opportunité conceptuelle : l'univers cognitif du Royaume-Uni a été façonné par ses échanges avec Bruxelles : normes, procédures, principes. Les acteurs semblent particulièrement enthousiastes à l'idée de pouvoir élaborer une nouvelle politique agricole prenant en compte les spécificités du pays, les valeurs et représentations britanniques. Michael Gove espère ainsi mettre en œuvre un « *green Brexit* » et faire du Royaume-Uni le fleuron des politiques environnementales.

Mais cet univers cognitif sera nécessairement contraint par les futurs accords commerciaux reliant le Royaume-Uni au monde. Ces accords façonneront les besoins des filières agri/agroalimentaires, leur organisation structurelle, autant, voire plus que les représentations et valeurs dominantes que le pays aura voulu mettre en œuvre. Le Royaume-Uni reste avant une économie néolibérale, impliquée dans un marché mondial. En se libérant des contraintes de l'UE, il s'exposera plus aisément aux contraintes de l'OMC, aux contraintes économiques des pays avec lesquels il échangera, aux cadres conceptuels imposés par ses partenaires commerciaux.

Au niveau national, le défi, consiste, sur les décennies à venir à construire une capacité de résilience pour s'ajuster au tournant décisif que le Brexit aura sur le secteur agri/agroalimentaire. Pour y parvenir, il s'agit d'alimenter la redondance du système, en construisant une approche commune impliquant tous les acteurs du secteur afin de partager des informations, des compétences, la diversité faisant l'adaptation. Le Brexit pourrait cependant creuser le fossé entre ceux disposant déjà d'une diversité de ressources par rapport aux acteurs plus fragiles. L'élargissement et l'extension d'instruments dépolitisés renforçant les interactions et flux d'informations entre acteurs, tels que le label Red Tractor ou le Groceries Code Adjudicator sont présentés comme un moyen de diminuer l'opportunisme des acteurs et de les rendre dépendants les uns des autres.

Pour l'heure, les querelles politiques n'ont pas cessé. Bruxelles et Londres soulèvent régulièrement des points de pression. Or, le temps presse, et, à cette date, aucune question n'a encore été réglée.

A court terme, il s'agit surtout de créer des conditions politiques plus stables, et un climat de coopération où l'amertume et l'incompréhension n'ont plus leur place. Diminuer l'incertitude sur l'issue des négociations passera par l'établissement d'une relation saine entre Bruxelles et Londres, ce qui risque de prendre bien plus de deux ans...

Dans l'immédiat, les acteurs ne peuvent que se contenter d'accepter l'absence d'éléments concrets sur lesquels s'appuyer pour élaborer des stratégies. On gardera cependant en tête l'importance de la recherche de résilience via des approches collaboratives et l'apport que des instruments dépolitisés peuvent avoir dans cette optique.

BIBLIOGRAPHIE

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

• OUVRAGES

Lascoumes P., Le Galès P. *Sociologie de l'action publique*. 2^{ème} édition. Paris : Colin, 2012.

• ARTICLES

De Champs E., « Utilitarisme et liberté. La pensée politique de Jeremy Bentham », *Archives de Philosophie* 2015/2 (Tome 78), p. 221-228.

Dron D., « La résilience : un objectif et un outil de politique publique. Son apparition en France, et quelques perspectives. », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement* 2013/4 (N°72), p. 12-16.

Esposito M-C., « La leçon britannique. », *Outre-Terre* 2016/4 (N°49), p. 18-20.

Esposito M-C., « Brève chronologie du Royaume-Uni dans l'Union Européenne », *Outre-Terre* 2016/4 (N°49), p. 21-30.

French D., « "Brexit": a Constitutional, Diplomatic and Democratic Crisis A View from the Trenches », *PER/PELJ* 2016 (N°19).

Howorth J., « La Grande-Bretagne et l'Europe : de la résistance à la rancœur », *Politique étrangère* 2010/2, p. 259-271.

Hrabanski M., « La représentation du sucre à Bruxelles : sociohistoire des pratiques de lobbying auprès des instances européennes depuis le début du XXe siècle. », *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement* 92 (2), p. 143-160.

Jallot C., « UK Independence Party : Campagne de sortie », *Outre-Terre* 2016/4 (N°49), p. 217-222.

Moreau Defarges P., « Et si l'Europe, libérée de la perfide albion, perdait sa boussole ? », *Politique étrangère* 2015/1, p. 75-86.

Nguyên-Duy I., "Sovereignty and Europe – The British Perspective", *L'Europe en Formation* 2013/2 (n°368), p. 79-96.

Porion S., « Maggie May : « Faites volte-face si vous voulez, la Dame est déterminée à ne pas le faire, elle veut un 'Brexit' de fer », *Outre-Terre* 2016/4 (N°49), p. 191-203.

Sarter F., « L'ancrage européen du Royaume-Uni en question. Nul pays n'est une île », *Etudes* 2013/5 (Tome 418), p. 595-606.

Schmidt V. A., « Délibération publique et discours de légitimation en France et en Grande-Bretagne face à l'intégration européenne », *Revue internationale de politique comparée* 2008/4 (Vol. 15), p. 555-571.

SOURCES

• SOURCES ÉCRITES OU IMPRIMÉES

Littérature grise

AHDB. *What will an UK/EU trade relationship look like post-Brexit ?*, juillet 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_AlternativeOptions_July08_2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

AHDB. *How will Brexit affect the UK's trade outside the EU?*, juillet 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_NonEUTrade_July19_2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

AHDB. *The impact of Brexit on protected food names*, décembre 2016. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_Brexit_Analysis_Report_GI_Highres_06December2016.pdf (consulté le 19 mai 2017).

AHDB. *What will happen to Plant Health and Plant Protection Product regulations after Brexit*, janvier 2017. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_Brexit_Analysis_january2017.pdf (consulté le 19 mai 2017).

AHDB. *The WTO and its implications for UK Agriculture*, juin 2017. Disponible sur : https://ahdb.org.uk/documents/Horizon_june2017.pdf (consulté le 30 juin 2017).

BRC. *How would Brexit affect retail ?*, mars 2016. Disponible sur : https://brc.org.uk/media/45930/10003-how-would-brexit-affect-retail_lr.pdf (consulté le 08 juin 2017).

BRC. *Which way out? A fair Brexit for consumers*, octobre 2016. Disponible sur : <https://brc.org.uk/media/101920/embargoed-brc-which-way-out-a-fair-brexit-for-consumers-brochure.pdf> (consulté le 08 juin 2017).

BRC. *A fair Brexit for consumers. The tariff roadmap*, été 2017. Disponible sur : https://brc.org.uk/media/154186/brexit_road_map_fa_184.pdf (consulté le 20 juillet 2017).

Centre for Policy Studies. *Brexit, agriculture and agricultural policy*, janvier 2017. Disponible sur : <http://www.cps.org.uk/files/reports/original/170104093344-PostBrexitAgriculturalPolicy.pdf> (consulté le 02 mai 2017).

Conservative and Unionist Party. *Forward together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future. The conservative and unionist party manifesto 2017*, mai 2017. Disponible sur : <https://s3.eu-west-2.amazonaws.com/manifesto2017/Manifesto2017.pdf> (consulté le 20 mai 2017).

Department for Environment, Food and Rural Affairs. *Food Statistics Pocketbook 2016*, 2017. Disponible sur : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/608426/foodpocketbook-2016report-rev-12apr17.pdf (consulté le 26 juin 2017).

Department for Exiting the European Union. *Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, 2017. Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/publications/the-repeal-bill-white-paper/legislating-for-the-united-kingdoms-withdrawal-from-the-european-union> (consulté le 05 juin 2017).

FDI. *FDI Manifesto 2017*, 2017. Disponible sur : https://www.fdi.org.uk/corporate_pubs/FDI%20Manifesto%202017.pdf (consulté le 20 juin 2017).

FSA. *Why food regulations need to change and how we are going to do it*, 2017. Disponible sur : <https://www.food.gov.uk/sites/default/files/rof-paper-july2017.pdf> (consulté le 1er août 2017).

Food Ethics Council. *Brexit food ethics: Beyond migrant labour. How can business tackle ethical issues relating to the food and farming workforce post-Brexit ?*, 27 septembre 2016. Disponible sur : http://www.foodethicscouncil.org/uploads/publications/161122%20Trade%20deals%20and%20trade%20offs_FINAL.pdf (consulté le 07 juin 2017).

Food Ethics Council. *Brexit food ethics : trade deals and trade-offs*, 22 novembre 2016. Disponible sur : http://www.foodethicscouncil.org/uploads/publications/161122%20Trade%20deals%20and%20trade%20offs_FINAL.pdf (consulté le 07 juin 2017).

Food Ethics Council. *The beginning of the end of cheap food ? How should we prepare for food inflation and true cost food ?*, 31 janvier 2017. Disponible sur : http://www.foodethicscouncil.org/uploads/publications/170131%20The%20beginning%20of%20the%20end%20of%20cheap%20food_FINAL.pdf (consulté le 07 juin 2017).

Food Ethics Council. *The food issues census. A second survey of UK civil society*, 2017. Disponible sur : http://www.foodissuescensus.org/files/food_issues_census_2017_WEB.PDF (consulté le 07 juin 2017).

House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee. *Feeding the nation: labour constraints*, avril 2017. Disponible sur : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmenvfru/1009/1009.pdf> (consulté le 08 juin 2017).

House of Commons Library. *Devolved governments and negotiations on the UK leaving the EU*, 20 juillet 2016. Disponible sur : <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CDP-2016-0149> (consulté le 08 juin 2017).

House of Commons Library. *Brexit : red lines and starting principles*, 21 juin 2017. Disponible sur : <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7938/CBP-7938.pdf> (consulté le 03 juillet 2017).

Labour Party. *For the many not the few. The labour party manifesto 2017*, mai 2017. Disponible sur : <http://www.labour.org.uk/page/-/Images/manifesto-2017/labour-manifesto-2017.pdf> (consulté le 01 juin 2017).

Lang T., Schoen V. (2016). *Food, the UK and the EU: Brexit or Bremain ?*. UK: Food Research Collaboration. Disponible sur : <http://foodresearch.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Food-and-Brexit-briefing-paper-2.pdf> (consulté le 02 mai 2017).

Liberal Democrat Party. *Change Britain's future. Liberal Democrat manifesto 2017*, mai 2017. Disponible sur : <https://d3n8a8pro7v7hmx.cloudfront.net/themes/5909d4366ad575794c000000/attachments/original/1495020157/Manifesto-Final.pdf?1495020157> (consulté le 01 juin 2017).

NFU. *Back British farming. Brexit and beyond. The NFU 2017 manifesto*, juin 2017. Disponible sur : <https://www.nfuonline.com/assets/95509> (consulté le 05 juin 2017).

NFU. *Vision for the future of farming. Access to a competent and flexible workforce. Delivering for farmers and for the public*, juillet 2017. Disponible sur : <https://www.nfuonline.com/assets/97783> (consulté le 20 juillet 2017).

Presse

Chepkemoui J., "The Most Popular Newspapers in The United Kingdom", *Worldatlas*, avril 2017. Disponible sur : <http://www.worldatlas.com/articles/which-are-the-most-popular-newspapers-in-the-united-kingdom.html> (consulté le 04 août 2017).

Kollewe J., "Tesco price row : Unilever CFO defends cost hike against Brexit backdrop", *The Guardian*, 13 octobre 2016. Disponible sur : <https://www.theguardian.com/business/2016/oct/13/unilever-finance-director-graeme-pitkethly-defends-company-tesco-price-row-marmite> (consulté le 16 juin 2017).

Syal, R. "At least 750 Whitehall policy experts to relocate to Brexit departments". *The Guardian*, 21 juin 2017. Disponible sur : <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/21/at-least-750-whitehall-policy-experts-to-relocate-to-brexit-departments-jeremy-heywood> (consulté le 21 mai 2017)

"After Brexit: the UK will need to renegotiate at least 759 treaties". *Financial Times*, 30 mai 2017. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/f1435a8e-372b-11e7-bce4-9023f8c0fd2e> (consulté le 30 mai 2017).

"Brexit could herald end to British fruit and veg sales, producers warn". *The Guardian*, 03 août 2016. Disponible sur : <https://www.theguardian.com/environment/2016/aug/03/brexit-could-herald-end-to-british-fruit-and-veg-sales-producers-warn> (consulté le 05 mai 2017).

"Brexit hits Marmite lovers around the UK". *The Week UK*, 13 octobre 2016. Disponible sur : <http://www.theweek.co.uk/77534/brexit-hits-marmite-lovers-around-the-uk> (consulté le 16 juin 2017).

“Brexit : Public more concerned about food prices than implications for British farmers”. *Farming UK*, 11 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Brexit-Public-more-concerned-about-food-prices-than-implications-for-British-farmers_46664.html (consulté le 11 juin 2017).

“BBC Panorama investigates how Brexit will affect farmers and consumers”. *Farming UK*, 10 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/News/BBC-Panorama-investigates-how-Brexit-will-affect-farmers-and-consumers_46916.html (consulté le 10 juillet 2017).

“Cereals 2017: Greater competitiveness needed before Brexit, says AHDB.” *Farmers Weekly*, 14 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/cereals-2017-greater-competitiveness-needed-before-brexit-says-ahdb.htm> (consulté le 14 juin 2017).

“Concern over free transport of milk lorries across border”. *Farm Ireland*, 21 juin 2017. Disponible sur : <http://www.independent.ie/business/farming/dairy/concern-over-free-transport-of-milk-lorries-across-border-35842704.html> (consulté le 21 juin 2017).

“David Cameron’s resignation speech in full”. *CNN*, 24 juin 2016. Disponible sur : <http://edition.cnn.com/2016/06/24/europe/david-cameron-full-resignation-speech/index.html> (consulté le 02 mai 2017).

“Defra recruits staff to meet Brexit challenges”. *Farmers Weekly*, 07 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/defra-recruits-staff-to-meet-brexit-challenges.htm> (consulté le 07 juin 2017).

“Direct payments and soft border with Ireland must continue, DUP says”. *Farming UK*, 12 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Direct-payments-and-soft-border-with-Ireland-must-continue-DUP-says_46667.html (consulté le 12 juin 2017).

“Essential for free trade to be maintained between UK and EU, farming unions state.” *Farming UK*, 23 mai 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Essential-for-free-trade-to-be-maintained-between-UK-and-EU-farming-unions-state_46520.html%20 (consulté le 23 mai 2017).

“Gove criticized for cancelling post-Brexit farm meetings in London”. *Farming UK*, 20 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Gove-criticised-for-cancelling-post-Brexit-farm-meetings-in-London_46743.html (consulté le 20 juin 2017).

“I will champion UK farmers, pledges Gove”. *Farmers Weekly*, 21 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/will-champion-uk-farmers-pledges-gove.htm> (consulté le 21 juin 2017).

“Letter to Michael Gove calls for more agroforestry support”. *Farming UK*, 18 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Letter-to-Michael-Gove-calls-for-more-agroforestry-support_46983.html (consulté le 20 juillet 2017).

“NFU President send open letter to Michael Gove.” *Farming UK*, 13 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/NFU-President-sends-open-letter-to-Michael-Gove_46680.html (consulté le 13 juin 2017).

“Number of seasonal farm workers drops 17% as NFU urges government action.” *Farming UK*, 11 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Number-of-seasonal-farm-workers-drops-17-as-NFU-urges-government-action_46931.html (consulté le 11 juillet 2017).

“Prices of British strawberries could double if migrant labour drops due to Brexit”. *Farming UK*, 07 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Prices-of-British-strawberries-could-double-if-migrant-labour-drops-due-to-Brexit_46901.html (consulté le 07 juillet 2017).

“Public overwhelmingly back British farming amid Brexit uncertainty, survey suggests”. *Farming UK*, 16 août 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/News/Public-overwhelmingly-backs-British-farming-amid-Brexit-uncertainty-survey-suggests_47207.html (consulté le 17 août 2017).

“Survey shows UK workforce reluctant to help out on dairy farms post-Brexit”. *Farming UK*, 27 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Survey-shows-UK-workforce-reluctant-to-help-out-on-dairy-farms-post-Brexit_46807.html (consulté le 27 mai 2017).

“Top Brexit negotiator seeks to reassure on Irish border issue”. *Farmers weekly*, 12 mai 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/top-brexit-negotiator-seeks-to-reassure-on-irish-border-issue.htm> (consulté le 12 mai 2017).

“UK sheep industry warns of potential volatility of Brexit” ». *Farming UK*, 08 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Video-UK-sheep-industry-warns-of-potential-volatility-of-Brexit_46644.html (consulté le 08 juin 2017).

“Welsh first minister ‘frustrated’ at UK lack of engagement over farm policy”. *Farming UK*, 18 juillet 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Welsh-first-minister-frustrated-at-UK-lack-of-engagement-over-farm-policy_46985.html (consulté le 18 juillet 2017).

“What can farmers expect from Michael Gove”. *Farmers Weekly*, 17 juin 2017. Disponible sur : <http://www.fwi.co.uk/news/what-can-farmers-expect-from-michael-gove.htm> (consulté le 17 juin 2017).

“What Churchill really thought about Britain’s place in Europe”. *The Conversation*, 23 janvier 2015. Disponible sur : <http://theconversation.com/what-churchill-really-thought-about-britains-place-in-europe-36613> (consulté le 02 mai 2017).

“Who are the Democratic Unionist Party and what are their views on farming ?”. *Farming UK*, 09 juin 2017. Disponible sur : https://www.farminguk.com/news/Who-are-the-Democratic-Unionist-Party-and-what-are-their-views-on-farming-_46659.html (consulté le 09 juin 2017).

Sitographie

BBC News. *Election 2017 : results*, 09 juin 2017. Disponible sur : <http://www.bbc.com/news/election/2017/results> (consulté le 09 juin 2017).

Food Ethics Council Blog. *Brexit : implications for food, farming & ethics*, 28 juin 2016. Disponible sur : <http://foodethicscouncil.org/blog/120/19/brexit-implications-fr-food-farming> (consulté le 07 juin 2017).

GOV. UK. *EU speech at Bloomberg*, 23 janvier 2013. Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (consulté le 02 mai 2017).

GOV.UK. *Home Secretary's speech on the UK, EU and our place in the world*, 25 avril 2016. Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-speech-on-the-uk-eu-and-our-place-in-the-world> (consulté le 02 mai 2017).

GOV.UK. *Queen's Speech 2017: what it means for you*, 21 juin 2017. Disponible sur : <https://www.gov.uk/government/publications/queens-speech-2017-what-it-means-for-you/queens-speech-2017-what-it-means-for-you> (consulté le 23 juin 2017).

IFA. *IFA meets French and EU livestock leader on beef and Brexit*, 08 juin 2017. Disponible sur : <https://www.ifa.ie/ifa-meets-french-and-eu-livestock-leader-on-beef-and-brexit/#.WaYPUchJbIV> (consulté le 09 juin 2017).

IFA. *Border and trade issues go hand-in-hand in Brexit talks*, 23 juin 2017. Disponible sur : <https://www.ifa.ie/border-and-trade-issues-go-hand-in-hand-in-brexit-talks/#.WaYJMMhJbIV> (consulté le 23 juin 2017).

Institute for Government. *The options for the UK's trading relationship with the EU*. Disponible sur : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/brexit-explained/brexit-explained-options-uk%E2%80%99s-trading-relationship-eu> (consulté le 26 juin 2017).

Institute for Government. *Minority government must be open and inclusive*, 21 juin 2017. Disponible sur : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/minority-government-must-be-open-and-inclusive> (consulté le 21 juin 2017).

Institute for Government. *Decoding the Conservative-DUP agreement*, 26 juin 2017. Disponible sur : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/decoding-conservative-dup-agreement> (consulté le 26 juin 2017)

Institute for Government. *In Brexit, transparency is a tool – and Europe is using it*, 22 mai 2017. Disponible sur : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/brexit-transparency-tool-and-europe-using-it> (consulté le 26 juillet 2017).

Soil Association. *General Election 2017: Our Priorities*, 21 avril 2017. Disponible sur : <https://www.soilassociation.org/blogs/2017/april/general-election-2017-our-priorities/> (consulté le 01 juin 2017).

- **SOURCES ORALES**

Entretiens

Entretien avec un représentant du AHDB, 15 juin 2017

Entretien avec un représentant du Food ethics council, 19 juin 2017

Entretien avec un représentant de la Soil Association, 20 juin 2017

Entretien avec un représentant de la Chilled Food Association, 21 juin 2017 (non exploitable).

Entretien avec un représentant de Greenpeace UK, 19 juillet 2017

Entretien avec un représentant de la NFU, 20 juillet 2017

GRILLE D'ENTRETIEN TYPE

Thématique	Informations à collecter	Questions
Ouverture de l'entretien	Demander l'autorisation d'enregistrer (nécessité de retranscrire) -> non diffusé	
	Se présenter	
	Thématique du projet	
	Objectif du projet	
	Apport de l'interviewé	
	Présentation du déroulement de l'entretien : points abordés, durée prévisionnelle, confidentialité des données	
Place dans le réseau d'élaboration des politiques et dans la décision politique	Rôle et légitimité de l'acteur	According to you, what is the role of the organisation in the elaboration of agricultural/food policies in the UK ?
		How is your role perceived by other players ?
	Liens avec les instances décisionnaires	What is your link with policy-makers regarding food and agricultural policies ?
	Relations avec les autres acteurs	Which connections do you entertain with other players ?
	Position, ligne directrice, représentations marché	How would you describe your overall position regarding the food/agricultural sector in the UK ?
		How do you elaborate this position ?
		What are, according to you, the main food trends and concerns that drive your action ?
	Ressources mises en œuvre (nature et niveau) : expertise, réseau, etc	What kind of resources do you employ to assert your position ?
	Mise en œuvre pratique de la position : plans, programmes, stratégies, etc	How do you implement your position ?
		What kind of constraints do you have to deal with ?
		How do you overcome those constraints ?

Impact du Brexit	Avis sur le Brexit	What are, according to you, the main changes due to Brexit that will impact your action from an economical/cultural/sociological point of view ?
	Réaction face au Brexit et réorientations effectuées	How did you react on a short-term and on a medium-term basis to the Brexit announcement ?
	Projection de l'acteur en termes de ressources et d'interactions sur le long terme	How do you think it is impacting and will impact your position, your strategy, your ressources, your links with other players ?
Questions plus précises		
à déterminer en fonction des données recueillies sur l'acteur interrogé		
Conclusion de l'entretien	Autres points importants	Did you say everything that was important to you ?
	Contacts d'autres acteurs importants	
	Documents	
	Remerciements et poursuite éventuelle de l'échange après l'entretien	

TABLE DES FIGURES ET ENCARTS

Figure 1 : Echanges agricoles entre le Royaume-Uni et l'UE	page 12
Figure 2 : Les échanges agroalimentaires du Royaume-Uni avec le reste du monde	page 13
Encart n°1 : Eléments de fonctionnement de l'OMC	page 16
Encart n°2 : Les résultats des élections législatives 2017	page 32
Encart n°3 : Qui est Michael Gove ?	page 45
Encart n°4 : Le cas particulier des appellations d'origine	page 54
Encart n°5 : Les administrations dévolues	page 56

TABLE DES MATIERES

Sommaire	1
Remerciements	2
Liste des sigles/acronymes.....	3
Introduction	4
De l'euroscepticisme au Brexit.....	4
• La victoire du <i>Leave</i>	4
• Petite histoire du Royaume-Uni et de l'UE	6
Enjeux agri/agro-alimentaires.....	11
• Les relations commerciales	12
Scénario 1 : le modèle turc (<i>Turkish model</i>).....	14
Scénario 2 : le modèle norvégien (<i>Norwegian model</i>).....	14
Scénario 3 : le modèle suisse (<i>Swiss model</i>).....	14
Scénario 4 : le modèle Etats-Unis/Canada (<i>US/Canada option</i>)	15
Scénario 5 : les règles fixées par l'OMC (<i>WTO option</i>).....	15
• Accès à la main d'œuvre étrangère	17
• Le cadre réglementaire.....	18
• La frontière irlandaise.....	20
Questionnements et problématique.....	21
Méthodologie adoptée	23
Axes de démonstration	23
Partie 1 : L'appropriation des enjeux du Brexit.....	24
Le <i>framing</i> du gouvernement britannique : les acteurs placent leurs pions	26
• Vers un <i>Hard Brexit</i>	27
• des élections législatives au <i>SOFT BREXIT</i>	29
Annonce d'élections législatives : les acteurs élaborent leur manifeste	29
Le début des compromis	32

Le « naming » des acteurs du secteur agri/agroalimentaire.....	38
• Sélection et intellectualisation des enjeux	38
• Remontée verticale de l'expertise	44
Utilisation du poids politique de Michael Gove	45
Autres personnes clés	46
Les comités parlementaires	47
Partie 2 : le Brexit sur le long terme.....	51
Le Brexit : une fenêtre d'opportunité ?	53
• Une opportunité institutionnelle.....	53
• Une opportunité conceptuelle	59
Le poids du marché.....	65
• Le Royaume-Uni : une économie néo-libérale dans un marché globalisé	66
Des marchés interdépendants	66
Accords commerciaux	67
• La construction d'une capacité de résilience	68
Conclusion/Synthèse/Recommandations	74
Bibliographie	77
Références bibliographiques.....	77
• Ouvrages.....	77
• Articles.....	77
Sources.....	78
• Sources écrites ou imprimées.....	78
Littérature grise.....	78
Presse	80
Sitographie	82
• Sources orales.....	83
Entretiens	83
Annexe	85
Grille d'entretien type.....	85

Table des figures et encarts	87
Table des matières	88

