

## **Analyse lexicométrique des politiques publiques françaises agroécologiques : production d'un nouveau référentiel ?**

***Quentin Charrieras<sup>1</sup>, Pierre Gasselin<sup>1</sup>, Guillaume Ollivier<sup>2</sup>, Gaël Plumecocq<sup>3,4</sup>***

<sup>1</sup> *Innovation, Univ Montpellier, CIRAD, INRAE, Institut Agro, Montpellier, France*

<sup>2</sup> *Ecodéveloppement, INRAE, Avignon, France*

<sup>3</sup> *INRAE, UMR AGIR, Castanet-Tolosan, France*

<sup>4</sup> *LEREPS, Toulouse, France*

*Correspondance : quentin.charrieras@protonmail.com*

### **I. Introduction**

Aujourd'hui, l'agroécologie constitue un nouvel objet des politiques publiques agricoles qui se déploie à toutes les échelles. La France a ainsi fait de l'agroécologie le fer de lance de sa politique agricole lancée en 2012<sup>1</sup> et intitulée « Projet Agroécologique pour la France » (PAEF). C'est d'ailleurs sous l'impulsion française que l'agroécologie a été consacrée au niveau international, lorsque l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), après la remise d'un rapport influant (De Schutter, 2011), a organisé un Dialogue Global sur la question comprenant deux symposiums internationaux (2014 et 2018) et un cycle de réunions régionales (Loconto *et al.*, 2018). La politique agroécologique française, portée par le ministre de l'Agriculture socialiste Stéphane Le Foll, a ensuite été déclinée à l'échelon local, articulant plusieurs politiques préexistantes - Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), Fermes DEPHY – ou dédiées au PAEF - Groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE), Projet alimentaire territorial (PAT) - afin de réconcilier agriculture et écologie et d'inscrire l'agroécologie au sein des territoires et des exploitations.

Ce processus de mise en politique de l'agroécologie a été contesté par des acteurs portant d'autres visions de l'agroécologie et au sein de différentes arènes sociales (Bellon & Ollivier, 2018 ; Lamine *et al.*, 2019 ; Loconto *et al.*, 2018). La FAO, « cathédrale de la Révolution verte » selon les dires de son propre directeur général<sup>2</sup>, a longtemps refusé d'ouvrir le débat sur l'agroécologie, ceci

---

<sup>1</sup>Conférence nationale « Agricultures : Produisons Autrement », Conseil économique, social, environnemental, 18 décembre 2012.

<sup>2</sup>« Lors du premier colloque international en 2014, j'ai dit que nous allions ouvrir une fenêtre dans la cathédrale de la Révolution verte en plaçant la perspective de l'agroécologie au cœur du débat sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », José Graziano Da Silva, ouverture du 2<sup>e</sup> Symposium International sur l'agroécologie, 3 avril 2018 (repris

alors que les mouvements sociaux s'étaient déjà emparés de la question et poussaient pour sa reconnaissance (Loconto & Fouilleux, 2021). En France, le projet agroécologique s'est heurté à la fois aux critiques de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), hostile à la visée « écologique » du programme (Arrignon & Bosc, 2015), et à celles des associations paysannes, qui inversement regrettaient la vision « technico-économique »<sup>3</sup> de l'agroécologie issue du projet gouvernemental (Lamine *et al.*, 2019). Ces controverses autour de la mise en œuvre de l'agroécologie en tant que projet politique traduisent la multiplicité de visions de cette notion de la part d'acteurs qui portent des projets agricoles parfois opposés. L'agroécologie acquiert alors une signification différente suivant les contextes et les acteurs qui s'en saisissent et fait l'objet d'un processus continu de redéfinition en fonction des intérêts et des valeurs des groupes qui la portent (Bellon & Ollivier, 2018).

Bien que discutée, la notion d'agroécologie a été choisie pour être l'étendard de la nouvelle politique agricole française (Jolly, 2015). Le PAEF, méta-instrument de cette politique, a été institutionnalisé de manière originale par rapport aux précédentes politiques agricoles mises en place par l'État. Depuis les lois de modernisation de 1960 et 1962<sup>4</sup>, le secteur agricole était en effet principalement régi par des politiques très majoritairement descendantes, prises à l'échelle nationale puis européenne et de façon subsidiaire au niveau national, prenant la forme de dispositifs normatifs et contractuels (Bosc & Arrignon, 2020b ; Deverre & de Sainte Marie, 2008 ; Muller, 2000a). Or, la politique agroécologique française, en encourageant les initiatives locales et une organisation par projets ou programmes faiblement contraignants, promeut, en principe, une logique différente. C'est un pari sur le collectif et sur le territoire que fait une politique qui, si elle refuse d'être considérée comme une instruction administrative descendante, est présentée volontairement comme « un cap, une ambition et un plan d'action structuré et partenarial »<sup>5</sup>.

Ainsi, la politique agroécologique française apparaît au travers d'un programme politique singulier comme une entreprise d'institutionnalisation à toutes les échelles administratives d'un concept multifacette, celui de l'agroécologie. L'objectif de cet article sera donc d'analyser la conception de la politique agroécologique française par ses textes.

Pour répondre à cette question, nous avons analysé les documents de cadrage du projet agroécologique français, c'est-à-dire les textes institutionnels émis par les acteurs des politiques publiques en matière d'agroécologie publiés entre 2008 et l'été 2021. Ce choix a été fait en raison de la nature même de ces textes, qui constituent à la fois l'objet et le résultat des politiques publiques. Ces documents ont ensuite fait l'objet d'une analyse lexicométrique qui a permis d'identifier les thématiques mobilisées par le PAEF, durant les différentes phases de sa mise en œuvre et aux différentes échelles étudiées.

Après avoir détaillé le cadre théorique et méthodologique de cette recherche, nous présenterons les caractéristiques du projet agroécologique au regard des formes prises par les politiques publiques et de la définition de l'agroécologie elle-même, aux échelles nationale et

---

dans Loconto & Fouilleux, 2021).

<sup>3</sup>Déclaration « L'agroécologie ne peut être que paysanne ! », [www.confederationpaysanne.fr](http://www.confederationpaysanne.fr), 17 septembre 2014.

<sup>4</sup>La loi d'orientation agricole du 5 août 1960 a été complétée par la loi du 8 août 1962.

<sup>5</sup>« Rapport annuel sur l'agro-écologie », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2014 (repris dans Arrignon & Bosc, 2015).

régionale (cas de l'Occitanie). Nous discuterons ensuite des enseignements et des contradictions que pose la mise en politique de l'agroécologie, concernant notamment le mode de gouvernance choisi par la politique française et la place qu'elle réserve à la dimension sociale de l'agroécologie. Enfin, nous interrogerons la portée du programme agroécologique et examinerons si celui-ci constitue un nouveau référentiel des politiques agricoles françaises.

## II. Une politique agroécologique à la recherche de sens

### a. En quoi la mise en politique de l'agroécologie est problématique ? Polysémie vs construction du sens

L'utilisation du vocable agroécologie au sommet de l'État français peut surprendre. En effet, le concept a longtemps été associé au caractère engagé et militant de certains scientifiques et mouvements sociaux appelant à une contestation du modèle agricole dominant porté, justement, par l'État central (Bosc & Arrignon, 2020b). La reprise d'un tel vocabulaire par le ministère de l'Agriculture peut donc interroger, à moins que l'on y voie une énième tentative de redéfinition d'un terme suffisamment polysémique pour servir de multiples interprétations (Derbez, 2020).

Plusieurs publications de recherche (Doré & Bellon, 2019 ; Ollivier & Bellon, 2021 ; Stassart *et al.*, 2012 ; Wezel *et al.*, 2009) retracent l'historique de cette polysémie du terme, de sa première mention en 1928 par l'agronome russe Bensin jusqu'à aujourd'hui. L'agroécologie est alors constamment requalifiée en fonction des acteurs qui se l'approprient, au point de devenir aujourd'hui une notion polysémique. D'un concept scientifique centré sur l'application des principes de l'écologie à l'agriculture, l'agroécologie s'étend progressivement au système agro-alimentaire dans son ensemble (Francis *et al.*, 2003).

L'agroécologie se constitue également comme un référent alternatif (Stassart *et al.*, 2012), opposé au modèle technologique de l'intensification. D'abord saisi par la science, le concept est à partir des années 1960 intégré dans les pratiques des agriculteurs et être défendu par les mouvements sociaux, qui vont lui adjoindre un caractère engagé, voire antiétatique (Arrignon & Bosc, 2015). Avant sa mise en politique récente, l'agroécologie était donc un concept contenu à la fois dans la science, les mouvements sociaux et les pratiques<sup>6</sup> (Wezel *et al.*, 2009), y compris en France (Bellon & Ollivier, 2018). Ce n'est qu'au lancement du projet agroécologique français en 2012, suivant l'exemple du Brésil, et suivi par les « 10 éléments de l'agroécologie » publiés par la FAO (2018) que l'agroécologie a été consacrée sur le plan politique (Bellon & Ollivier, 2018). Ainsi, le ministère de l'agriculture choisi-t-il un concept à la signification devenue floue, positionné dans des dichotomies de sens – forte/faible (Duru *et al.*, 2015), technique/politique (Molina, 2013), réformiste/révolutionnaire (Giraldo et McCune, 2019) ... - pour fonder son référentiel politique. Or, la question du sens d'une politique publique demeure cruciale.

---

<sup>6</sup>À noter qu'il existe un lien fort entre ces trois dimensions, la science se mêlant aux mouvements et aux pratiques, et vice versa. Par exemple, Miguel Altieri a fondé la Société latino-américaine des scientifiques de l'agroécologie (SOCLA), alors que Stephen R. Gliessman a passé 9 années au Costa Rica et au Mexique auprès des acteurs sociaux.

## b. L'enjeu du sens dans l'analyse des politiques publiques

En effet, la question du sens est au cœur de nombreuses approches d'analyse des politiques publiques, qu'il s'agisse du néo-institutionnalisme discursif (Schmidt, 2008), de la *frame analysis*<sup>7</sup> (Rein & Schön, 1996) ou de la *critical discourse analysis* (Fairclough, 2013) appliquées aux politiques publiques, de l'analyse cognitive des politiques (Faure *et al.*, 1995 ; Surel, 2010) ou encore de l'analyse en termes d'instrument d'action publique<sup>8</sup> (Halpern *et al.*, 2014 ; Lascoumes & Le Gales, 2007). Toutes ces approches, participant à un *discursive* ou *argumentative turn* et mobilisant des concepts variés (référentiel, paradigme, cadre, idéologie, discours, narratives, storylines, etc.), s'intéressent aux idées ou aux connaissances incorporées dans les politiques publiques, aux processus sociaux de cette incorporation et à leurs effets, ou non, sur le réel (Fischer, 2003).

Selon Muller, le référentiel d'une politique correspond à « l'image de la réalité sur laquelle on souhaite intervenir » (Muller, 2000b). Cette « image », qualifiée aussi de « champ cognitif », dépend de la perception qu'ont les acteurs du système à réguler. Par exemple, la définition d'une politique agricole dépend étroitement de la représentation que la société se fait des agriculteurs (l'agriculteur petit producteur, l'agriculteur entrepreneur, etc.) et du rôle de l'agriculture (agriculture vivrière, durable, d'exportation, etc.). C'est donc à partir des représentations de la place et du rôle d'un secteur donné au sein d'une société donnée que le référentiel est constitué. Plus précisément, l'objet du référentiel d'une politique publique est de résoudre un décalage dans les représentations existantes entre un secteur et la société. Par exemple, le désajustement entre les changements environnementaux et climatiques en cours à l'échelle globale et la prise en compte relative de ces phénomènes par certains secteurs (industrie, transport, agriculture) a conduit à l'établissement de politiques spécifiques pour tenter de le réduire. Néanmoins, une bonne gestion du rapport global-sectoriel ne signifie pas nécessairement la formation d'un nouveau référentiel agricole. Pour cela, il faut que le champ cognitif renvoie à des valeurs, lesquelles, si elles s'imposent, signifient un changement de référentiel global. Appliqué à la nouvelle politique agroécologique française, ce processus d'unification du champ cognitif représente le moment où l'État prend connaissance des changements globaux et choisit d'y répondre en définissant un nouveau modèle agricole plus adapté.

Plusieurs référentiels de la politique agricole française se sont succédés depuis le début du XXe siècle (Muller, 2000a, 2009). D'un « référentiel de maintenance » sous la IIIe République qui visait à garder les agriculteurs dans les campagnes et à maintenir les équilibres ruraux, la politique française se modernise au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour participer à la reconstruction et à l'essor de l'économie nationale et européenne. Ce nouveau « référentiel de modernisation » voit les agriculteurs se professionnaliser et s'organiser en syndicats pour défendre l'expansion agricole auprès de l'État. La cogestion naissante trouve ainsi son apogée dans les lois d'orientation agricole de 1960

---

<sup>7</sup>Un cadre est une sélection de « certains aspects de la réalité perçue » qui sont rendus « plus saillants dans un texte de communication, de manière à promouvoir une définition particulière du problème, une interprétation causale, une évaluation morale et/ou une recommandation de traitement », et donc une omission d'autres aspects (Entman, 1993). Des cadres concurrents portés par différents acteurs sont susceptibles de coexister. Ces cadres sont également le fruit de stratégies de mobilisation et de communication.

<sup>8</sup>Ces instruments sont des dispositifs techniques et politiques qui organisent les relations et les comportements des acteurs sociaux fondés sur les représentations et significations qu'ils incorporent. Ils sont des dispositifs non neutres produisant parfois des effets spécifiques indépendants de leurs buts initiaux (Lascoumes, Le Galès, 2007).

et 1962 qui bouleversent l'architecture agricole française. Cependant, considéré comme un frein à l'avènement d'une économie ouverte et d'une véritable libéralisation des échanges au niveau mondial, le référentiel de modernisation laisse la place à un nouveau « référentiel de marché », qui constitue depuis le référentiel de base des politiques agricoles. Pourtant, un décalage entre la logique de marchandisation de l'agriculture et la société française se fait ressentir, et se matérialise notamment dans les préoccupations environnementales, les revendications locales, la persistance de formes d'agricultures alternatives et la mise en retrait de l'État (Arrignon & Bosc, 2015). L'appropriation de l'agroécologie par le gouvernement français semble donc être à la fois une réponse à cette « crise du référentiel » et une tentative d'en construire un nouveau, en particulier par la LAAF (2014) qui définit l'agroécologie ainsi : « Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire. Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique » (LAAF 2014 Art. 1.2). On peut ainsi se demander dans quelle mesure l'agroécologie constitue-t-elle un nouveau référentiel agricole ?

### III. Méthodologie

L'analyse des politiques publiques procède généralement par entretiens des parties prenantes, permettant ainsi de retracer l'arrière-plan processuel, social et cognitif, de la fabrique d'une politique publique, où les acteurs, au sein de fora, de réseaux ou de coalitions, expriment des rapports de forces et des visions contrastés du monde. Il s'agit par exemple, s'agissant d'agroécologie, de l'approche adoptée par Jolly (2015) ou Arrignon et Bosc (2015, 2020).

En complément de ces travaux, nous avons ici mis l'accent sur l'analyse du contenu d'un corpus des textes à portée normative qui ont progressivement donné corps à l'agroécologie en tant que politique publique. Cette focalisation sur le contenu des textes officiels est pratiquée en analyse des politiques publiques, par exemple sur les politiques d'intégration (Tant *et al.*, 2013) ou sur l'insertion professionnelle (Ebersold, 2005) afin d'étudier les glissements de perspective sur ces sujets. Le texte est en effet au cœur de tout processus d'institutionnalisation (Charvolin, 2003 ; Charvolin & Ollivier, 2017). Une politique publique, en tant qu'action à distance, est portée par des textes qui ont un double statut, à la fois comme reflet des compromis entre les idées des différents acteurs intervenant dans la construction de la politique et comme cadre de légitimité, prescriptif et précurseur d'une action sur le monde réel. Pour reprendre Thévenot (1986), les textes de politique publique participent des investissements de forme qui instituent une convention ou une norme réglant les comportements sociaux.

Un texte étant le produit d'un contexte, nous avons recouru à la littérature existante et à des entretiens complémentaires auprès d'acteurs nationaux et régionaux du PAEF, portant un regard

rétrospectif, pour étayer nos interprétations. Huit personnes enquêtées<sup>9</sup> ont été choisies dans un processus cumulatif suite aux premiers entretiens effectués avec les techniciens du ministère au niveau national et régional, qui nous ont ensuite orientés vers des acteurs ayant participé à la construction du PAEF. Dans le prolongement de la littérature existante sur l'émergence du PAEF en 2013-15, ces entretiens nous ont éclairés sur le rôle de certains acteurs et institutions clefs dans la formulation des politiques publiques en matière d'agroécologie, tout en nous permettant d'identifier les textes qui orientent et définissent ces politiques.

Afin d'analyser cette évolution de la politique agroécologique, la première étape impliquait d'abord de construire un corpus de textes institutionnels adapté. Il convient de noter que, ce travail faisant partie d'un projet de recherche plus large conduit et financé à l'échelle de la région Occitanie, les textes régionaux sélectionnés sont exclusivement ceux publiés par des acteurs de la région (Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, Chambre d'agriculture, Conseil régional). Une étude comparative analysant les politiques publiques en matière d'agroécologie en Occitanie est d'autant mieux justifiée que ce territoire héberge le plus grand nombre de GIEE (135) et d'agriculteurs engagés dans un collectif agroécologique (4500) en comparaison à d'autres régions du territoire métropolitain<sup>10</sup>.

Nous avons choisi de circonscrire notre sélection aux textes de politique publique comprenant les occurrences « agroécologi\_ » ou « agro-écologi\_ » (notées « AE »). Ce choix permet de considérer les différentes graphies du mot (avec ou sans tiret), et d'autre part pour tenir compte de la présence fréquente de l'adjectif « agroécologique » utilisé pour qualifier des entités. On retrouve ainsi souvent les expressions « démarches agroécologiques », « pratiques agroécologiques » ou encore « transitions agroécologiques ».

Les textes ont été sélectionnés parmi ceux publiés par les acteurs classiques des politiques publiques et plus spécifiquement des politiques agricoles<sup>11</sup>. Nous n'avons pas intégré les discours relevant de la communication politique ou des espaces de débat sur les politiques publiques, pour nous concentrer sur les textes qui ont une portée institutionnelle. Ils ont été collectés sur les sites Internet de ces institutions, sur le portail juridique « Légifrance », ainsi que lors de 6 entretiens menés avec des acteurs qui ont participé à la construction de la politique agroécologique. Sur les 222 textes identifiés mentionnant l'AE, 59 d'entre eux ont cependant été exclus du corpus final, soit parce qu'ils n'entrent pas dans le processus de construction des politiques publiques en matière d'agroécologie, soit parce qu'ils contiennent de trop faibles occurrences de l'agroécologie au regard du poids global du texte (nombre de pages et de mots). Le corpus retenu comprend les catégories de textes suivantes : plans gouvernementaux (22 textes), actes règlementaires (36), appels à projets et rapport du Compte d'affectation spécial développement agricole et rural (CASDAR, 17), analyses de France Stratégie (2), rapports du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER,

---

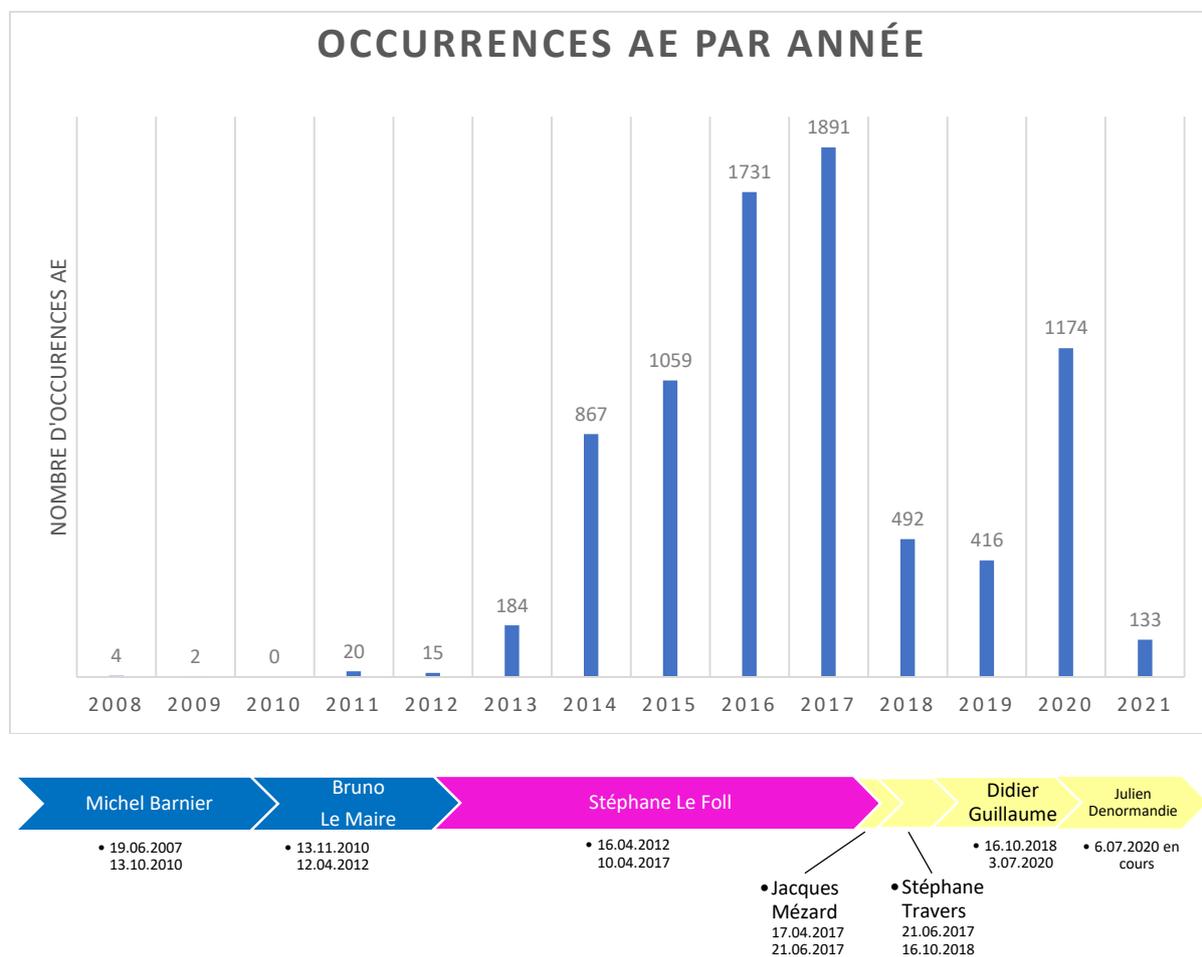
<sup>9</sup>Des entretiens ont été réalisés avec des responsables et chargés de mission de la DRAAF Occitanie, de la DGPE et des enseignants et chercheurs d'AgroParisTech, de INRAE, de l'Académie d'Agriculture de France, ainsi que du CIRAD.

<sup>10</sup>« Occitanie, chiffres clefs », *collectifs-agroécologie.fr*.

<sup>11</sup>Ces acteurs se composent du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, de France Stratégie, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER, organe interne du MAA), du Centre d'Études et de Prospective (CEP, également lié au MAA), de l'Assemblée nationale et du Sénat, du Conseil économique, social et environnemental (CESE), de certains instituts scientifiques et de recherche à l'échelle nationale ; de la Direction régionale de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) et de la Région Occitanie au niveau régional.

14), analyses du Centre d'étude et de prospectives (CEP, 17), lois (2), propositions et projets de loi (10), rapports parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat (7), avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE, 5), rapports d'instituts scientifiques et de recherche commandités par le pouvoir exécutif ou législatif (7), appels à projet et à candidature de la DRAAF Occitanie (17), autres documents d'intérêts de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF Occitanie, 5), documents d'intérêt de la Région Occitanie (2). Au total, le corpus comprend donc 163 textes.

Les textes retenus s'étendent de 2008 à 2021, avec un nombre de références à l'agroécologie qui augmente brutalement en 2013 (voir figure 1), au lendemain du lancement du PAEF lors de la conférence « Produisons autrement ». L'analyse chronologique des textes a permis de définir précisément la période de mise en politique de l'agroécologie et ainsi de retranscrire plus fidèlement l'historique de sa mise en œuvre.



**Figure 1** : Chronologie des occurrences AE dans le corpus et succession des ministres de l'Agriculture depuis 2008

Les 163 textes sélectionnés ont ensuite été traités à l'aide du logiciel Iramuteq (« Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires ») afin de procéder à une analyse statistique du corpus (Ratinaud, 2009). Nous avons utilisé l'analyse Reinert (1993) qui

procède par partition successive du corpus et permet de faire apparaître des classes d'énoncés qui regroupent des segments de textes au vocabulaire similaire. Ces classes constituent des univers sémantiques récurrents qui structurent le discours produit dans les textes par les différents énonciateurs. Chaque classe est ainsi interprétable par les termes qui la constituent ainsi que par des métadonnées auxquels elle est statistiquement associée (au moyen de la mesure de  $\chi^2$ , qui teste statistiquement le degré d'association entre les valeurs de variables observée et leurs valeurs attendues selon une distribution de loi normale). Nous intégrons ainsi plusieurs variables illustratives, telles que l'auteur du texte, l'année de publication et le type de texte. Nous tentons par exemple d'analyser l'évolution du vocabulaire relatif aux politiques agroécologiques françaises au cours du temps. Nous discriminons également les textes suivant les acteurs qui les émettent afin d'observer les différences de discours selon cette caractéristique. Les 163 textes sont donc analysés de manière exhaustive en procédant à une classification simple sur segment de textes. À la suite d'une analyse préliminaire, nous avons créé un dictionnaire d'expressions multitermes et d'équivalences pour gagner en intelligibilité. C'est notamment le cas de plusieurs acronymes (AB pour « agriculture\_biolgique », GIEE pour « groupement\_intérêt\_économique\_environnemental ») et de certaines expressions qu'il convenait d'unifier (« performance\_économique », « développement\_agricole »). Les résultats de l'analyse ont permis de distinguer des classes qui décrivent à la fois la singularité des politiques publiques en matière d'agroécologie et les cadrages de l'agroécologie par les acteurs des politiques publiques.

#### **IV. Une politique aux caractéristiques singulières à l'échelle nationale et régionale**

Après plusieurs itérations exploratoires, nous avons fait le choix de retenir un paramétrage de l'analyse qui produit une partition du corpus à 12 classes, permettant une analyse détaillée du corpus à partir de classes signifiantes et qui sont apparues récurrentes, donc robustes au cours de ces itérations (voir figure 2) : le premier ensemble sémantique renvoie aux instruments et procédures des politiques publiques en matière d'agroécologie (classes 12, 1, 5, 4, 8, 10) ; le second décrit les enjeux et objectifs de l'agroécologie telle qu'institutionnalisée par le PAEF (classe 7, 3, 2, 6, 9, 11). Muller (1995) fournit des clefs d'analyse pour interpréter cette classification, dans la mesure où on retrouve les dimensions substantielles, mêlant aspects cognitifs et normatifs (premier ensemble de gauche), et aux dimensions instrumentales d'une politique publique (second ensemble de droite). À partir de cette analyse du corpus, nous souhaitons montrer que du projet agroécologique français résulte une nouvelle politique publique peu prescriptive (a), et où l'agroécologie est revisitée sous l'angle de la performance (b). Si ces caractéristiques se retrouvent de façon analogue à l'échelle régionale, la traduction du PAEF dans les territoires se révèle cependant limitée (c).

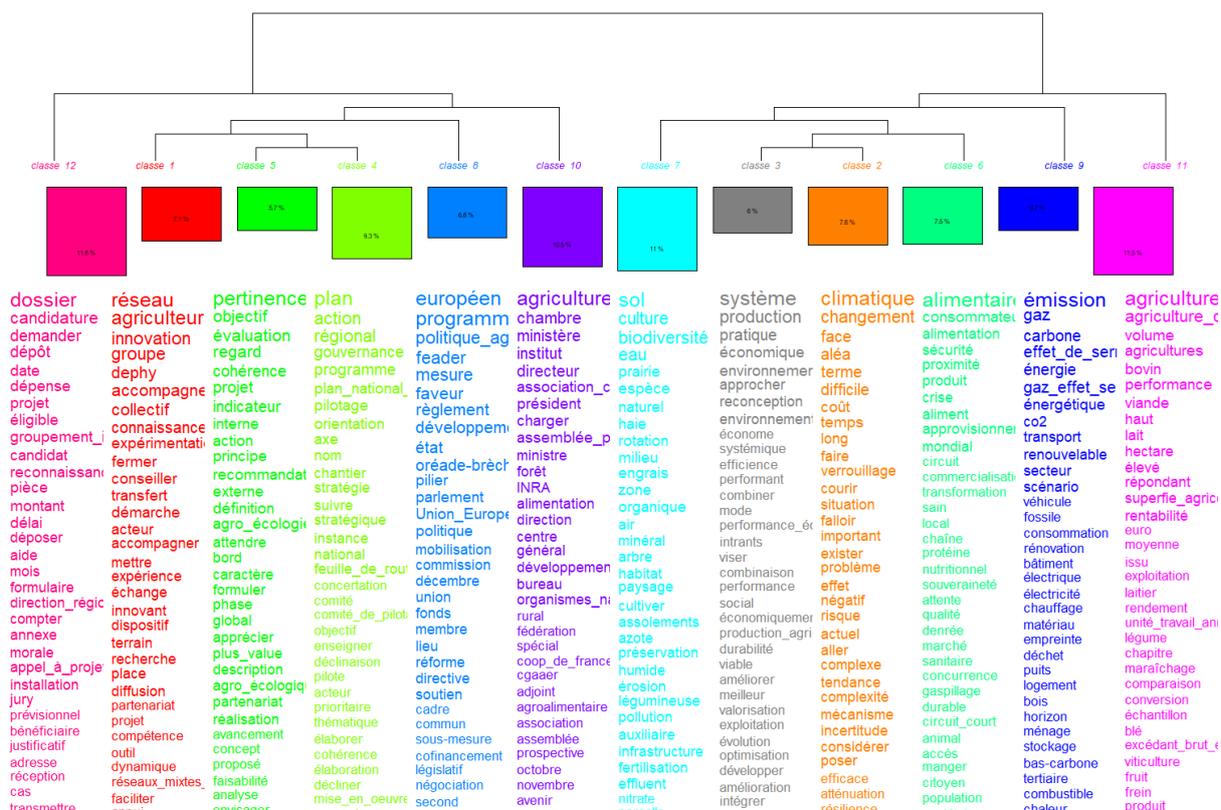


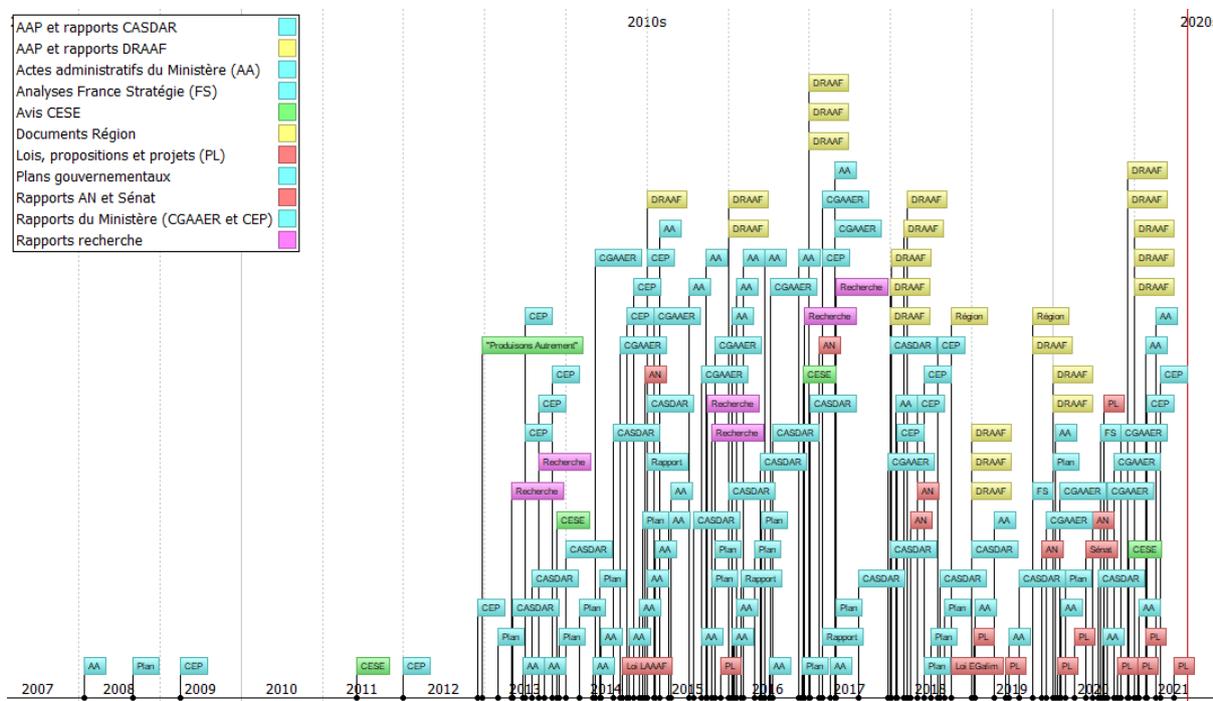
Figure 2 : Dendrogramme issu de l'analyse textuelle des 163 textes du corpus

### a. Une politique peu normative

Le 18 décembre 2012, le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll lance la nouvelle politique agroécologique française sous l'intitulé du « Plan Produire autrement » (voir figure 3). Lors de cette conférence donnée au CESE, le ministre tente de rassembler les mondes agricoles autour d'un projet commun, rebaptisé plus tard « Projet Agroécologie pour la France ». C'est d'abord le pouvoir exécutif qui s'efforce de mettre en œuvre le projet développé par son ministre de l'Agriculture, sous la forme notamment de plans gouvernementaux (17 au total) et de règlements administratifs (décret, arrêté, circulaire, instruction technique). Ceux-ci s'attachent à donner à l'agroécologie gouvernementale une approche systémique, autour de programmes, préexistants ou nouveaux, visant par exemple à la réduction de l'usage des pesticides (Plan Ecophyto), la généralisation de l'agriculture biologique (Plan Ambition Bio) ou encore l'adaptation de l'enseignement agricole (Plan Enseigner à Produire Autrement). À noter que la majorité de ces textes émanent du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF, renommé en 2017 ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, MAA). Malgré nos prospections, le ministère de la Transition Ecologique, pourtant garant de la protection de la biodiversité et des écosystèmes et donc en mesure de répondre aux enjeux du PAEF, apparaît peu impliqué dans le processus de mise en politique de l'agroécologie en France<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Le ministère de la Transition Ecologique, bien que partie prenante de manière classique des Comité de pilotage et d'Orientation, ne porte pas de politiques publiques se revendiquant de l'AE qui reste dans le périmètre du ministère de l'Agriculture.

Ainsi, ce ministère est à l'initiative ou à la co-construction de seulement 4 plans gouvernementaux sur 17<sup>13</sup>.



**Figure 3 :** Chronologie des textes présents dans le corpus et des ministres de l'Agriculture successifs depuis 2008

Ces textes se multiplient dans les années suivant le lancement du PAEF et se caractérisent notamment par leur faible normativité. La normativité d'une politique fait partie des trois dimensions d'analyse des politiques publiques selon Muller (2000b), avec les dimensions cognitives et instrumentales. Selon Muller, la normativité d'une politique publique s'exprime par l'instauration de normes qui définissent l'écart entre le réel perçu et le réel souhaité. Selon le modèle voulu, ces normes peuvent par exemple imposer un changement vers une agriculture plus performante économiquement ou contraindre à intégrer plus fortement la question environnementale dans l'agriculture. Or, cette dimension prescriptive, qui préexiste et coexiste avec le PAEF (par exemple la directive Nitrates), est faiblement présente au sein de la politique agroécologique française. Le PAEF se distingue par la mise en œuvre de « projets » et de « plans », pour lesquels sont définies des « orientations » et des « stratégies » (classe 4). Peu de mesures contraignantes et d'objectifs chiffrés sont mentionnés qui seraient à même d'exiger des agriculteurs l'atteinte d'un but précis et tangible. L'absence au sein de cette classe de verbes exprimant une obligation (devoir, falloir) confirme également la volonté d'écarter toute contrainte structurelle du PAEF. À côté des plans gouvernementaux et des actes règlementaires, l'exécutif gouverne aussi sous la forme d'appels à projets (classe 12) pris soit à l'échelon national, via le Compte d'affectation spécial « Développement agricole et rural » (CASDAR), soit à l'échelle du territoire avec la DRAAF. Ces appels à projets constituent, par

<sup>13</sup> Il s'agit des plans Méthanisation Autonomie Azote (2013), Stratégie Nationale Bas-Carbone (2015 et 2020) et Biodiversité (2018).

définition, un renversement de l'action normative, car ce n'est plus l'État qui impose des pratiques aux agriculteurs, mais ceux-ci inscrivent leur action dans le cadre d'un appel d'offres. C'est d'ailleurs au sein de cette classe que se retrouvent les verbes d'obligations, qui traduisent plutôt les modalités administratives à respecter pour le succès de l'appel à projets que des normes politiques édictées directement par l'État.

Si le gouvernement choisit de ne pas contraindre ni d'imposer, c'est qu'il mise avant tout sur une transition agroécologique par la diffusion des connaissances (classe 1). Le ministère fait donc le pari que les connaissances capitalisées par certains agriculteurs en matière d'agroécologie seront partagées à d'autres et que ce mouvement de diffusion prendra de l'ampleur jusqu'à créer de nouvelles normes professionnelles. Encore une fois, le PAEF obéit à une logique inverse : les normes ne sont pas d'emblée établies formellement, elles ne le seront que lorsque l'agroécologie se sera diffusée suffisamment pour que de simples pratiques soient traduites en mesures normatives ou en norme professionnelle. La classe 1 nous révèle également que ce transfert de connaissance s'effectue à l'aide de « réseaux » et de « groupes » d'agriculteurs, sous la forme de « collectifs » et de « partenariats ». Cette dimension partenariale du PAEF vise à faire participer une grande diversité d'acteurs qui n'avaient pas forcément voix au chapitre lors de la mise en place des précédentes politiques agricoles et face au couple État-profession agricole. Ainsi, en plus des structures d'accompagnement et de conseil agricole (classe 1), la classe 10 nous renseigne sur la pluralité d'acteurs concernés par le PAEF, des acteurs traditionnels du monde agricole (Chambres, ACTA, APCA, Coop de France) aux instituts de recherche (INRA, IRSTEA<sup>14</sup>, CIRAD), des structures de développement agricole (ONVAR) aux directions du ministère de l'Agriculture (DGPE, DGAL). Ces acteurs sont mobilisés pour faciliter la diffusion des savoirs agroécologiques et favoriser l'instauration des différentes politiques menées au titre du PAEF dans les territoires. C'est par exemple le cas du réseau des « fermes DEPHY » et des « Groupes des 30 000 », deux instruments issus du plan Ecophyto (lancé en 2008 et renouvelé en 2015 et 2018) qui font intervenir plusieurs acteurs (Chambres d'agriculture, DRAAF) et reposent entièrement sur la diffusion des connaissances entre agriculteurs et leur capitalisation par le développement agricole. En effet, le réseau DEPHY regroupe des fermes pilotes qui visent à créer, identifier et mutualiser les bonnes pratiques relatives à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Les groupes Ecophyto 30 000 ont le même objectif et ambitionnent de densifier le réseau DEPHY en multipliant par dix le nombre de fermes engagées dans une démarche volontaire de réduction des pesticides. Si cet instrument d'action publique est finalement un des seuls à exposer un objectif chiffré (30 000 exploitations engagées), elle n'est pas accompagnée de mesures prescriptives, mais tend seulement à « diffuser les résultats obtenus sur les différentes fermes du réseau »<sup>15</sup>.

Les différentes politiques initiées et l'architecture même du PAEF vont ensuite être évaluées (classe 5). Ici, c'est précisément une « évaluation » de la « pertinence » et de la « cohérence » du PAEF « au regard » des « objectifs » du programme qui est soulevée. Cette classe nous révèle une nouvelle fois le caractère non normé du projet agroécologique français. En effet, plusieurs documents du corpus (notamment le rapport Chevassus-au-Louis de 2016) regrettent l'absence d'« indicateurs » simples et mesurables qui permettraient d'évaluer les objectifs énoncés : « Le comité [de suivi et

---

<sup>14</sup>L'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) ont fusionné le 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour former l'institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

<sup>15</sup>« Ecophyto : objectif 30 000 exploitations agricoles ! », ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 1<sup>er</sup> février 2021.

d'évaluation de la PAEFF] a toutefois jugé que leur définition exacte revenait aux services administratifs ayant la charge de l'action considérée » (Rapport Chevassus-au-Louis, 2016). Si les différents documents d'évaluation du PAEF pointent ce manque, ils ne proposent pas de nouveaux indicateurs de résultats plus précis et se contentent de formuler des « recommandations », qui ne seront pas suivies. D'une façon attendue, cette classe émerge assez tardivement (2016 et 2017) dans le processus de mise en politique de l'agroécologie, au moment où les différentes politiques ont déjà été mises en œuvre. La classe 5 peut donc se comprendre comme une évaluation de l'efficacité des politiques publiques françaises en matière d'agroécologie à une période où certaines de ces politiques ont connu un échec<sup>16</sup>. Il apparaît finalement que ce sont seulement les formes prises par les politiques agroécologiques qui sont évaluées, et non les caractéristiques de l'agroécologie gouvernementale elles-mêmes.

## **b. Une agroécologie centrée sur la performance**

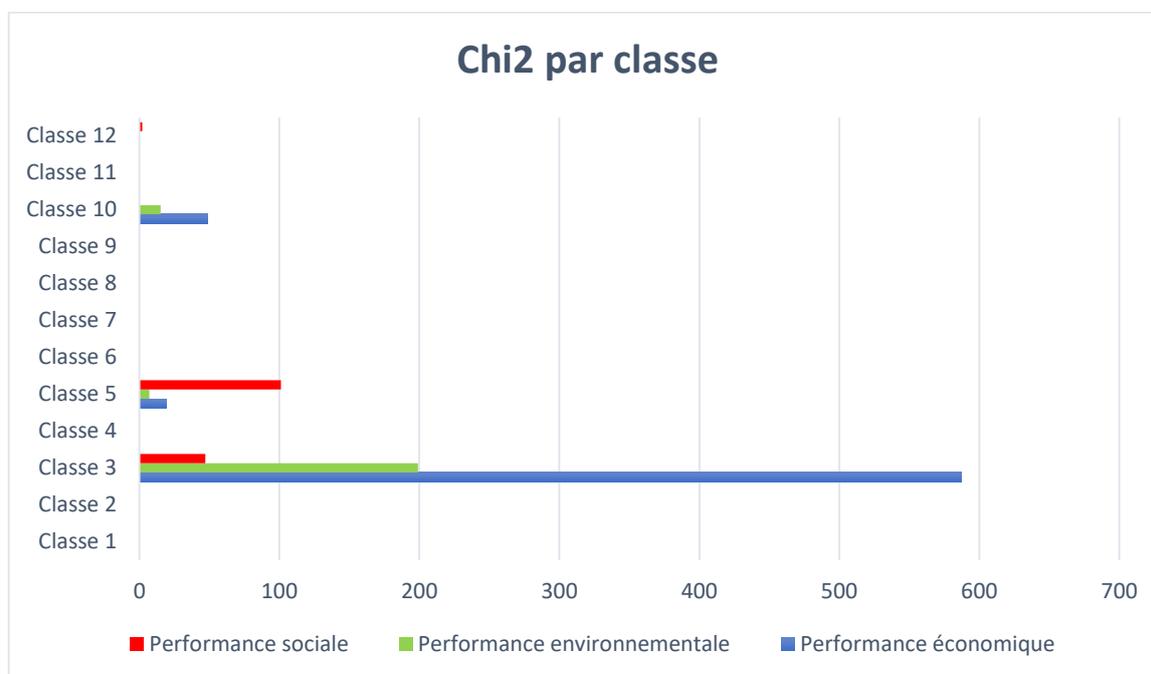
Un regard vers l'autre bloc de 6 classes dévoilé par l'analyse textuelle du corpus nous montre les spécificités de l'agroécologie instituée par le projet gouvernemental. Comme l'ont montré des travaux précédents (Arrignon & Bosc, 2015 ; Ollivier *et al.*, 2019), cette analyse confirme que l'agroécologie est institutionnalisée sous l'angle de la performance (classes 3 et 11). Notre analyse permet de rendre compte à quel point la logique de la performance est au cœur de cette politique publique. La classe 3 égrène ainsi un lexique relatif à l'atteinte de résultats, par des verbes d'action (approcher, viser, améliorer) et par des adjectifs qui qualifient ces résultats (économe, systémique, viable). La notion de performance est donc au cœur du projet agroécologique français. Mais c'est surtout celle de performance économique que l'on retrouve, l'expression étant mentionnée 356 fois dans le corpus, soit plus que les performances environnementale (205 fois), sociale (66 fois) et sanitaire (5 fois). L'agroécologie n'est d'ailleurs pas le seul type de modèle agricole qui porte une exigence de performance économique. En effet, la classe 11 nous renseigne sur les autres types d'« agricultures performantes », notamment l'agriculture biologique et l'agriculture de conservation, pour lesquelles plusieurs instruments de mesure de leur « performance » sont évoqués (hectare, rentabilité, rendement). Cet impératif de la performance se retrouve dans plusieurs rapports commandés en amont de la formulation du PAEF par Stéphane Le Foll et le MAAF, notamment le rapport préparé par Marion Guillou dont l'intitulé « Vers des agricultures doublement performantes pour concilier compétitivité et respect de l'environnement » (2013) est sans équivoque. Ainsi, la « double performance » (qui regroupe la performance économique et environnementale) est présente 145 fois dans le corpus et la « triple performance » (qui compte la dimension sociale) 108 fois. Cette dernière est apparue dans un second temps, suite aux revendications du Collectif pour une Agroécologie Paysanne en marge du débat sur la Loi d'Avenir Agricole (LAAF) promulguée le 13 octobre 2014 (Jolly, 2015 ; Lamine, 2017 ; Lamine *et al.*, 2019).

Cette logique de performance influence les divers enjeux abordés par le projet agroécologique français, que sont la question alimentaire (classe 6) et celle relative au changement climatique (classe 2). L'alimentation, devenue un axe fort du PAEF notamment depuis les États généraux de l'alimentation (EGalim), organisés en 2017 sous le gouvernement Macron, prolonge la logique de la

---

<sup>16</sup>Le plan Ecophyto, lancé en 2008 et visant une réduction de 50% de l'usage des pesticides en 2018, a vu au contraire une augmentation de la consommation des produits phytosanitaires au cours des cinq premières années de son application (repris dans Guichard *et al.*, 2017).

performance qui structure le PAEF de Stéphane Le Foll. Celle-ci est particulièrement visible dans l'évocation du « marché » alimentaire qui est souvent « mondial », et où domine la « concurrence » entre acteurs des filières. Dans un contexte d'impératif de la performance, la mention du mot « crise » dans le corpus n'est pas non plus anodine. En effet, une « crise alimentaire » aurait pour conséquence de gripper le logiciel productiviste du PAEF. La « crise » n'est donc pas perçue majoritairement dans sa dimension sociale en termes de précarité alimentaire, mais avant tout comme un obstacle au bon développement du marché alimentaire mondialisé<sup>17</sup>. La classe 2 fait également apparaître un vocabulaire où le changement climatique constitue une menace pour l'environnement, mais aussi pour l'économie. Ainsi, le « changement climatique » met les agriculteurs « face » à de nouveaux « risques » et « aléas » (climatiques, économiques et sanitaires) tout en entraînant la « volatilité » des prix. Cette classe rassemble également certains verbes d'action et d'obligation (faire, falloir, aller) qui nous indique l'impératif d'agir face à cette situation, autant sur le plan environnemental que sur le plan économique.



**Figure 4 :** Chi2 par classe des expressions « performance sociale », « performance environnementale » et « performance économique »

Finalement, la forte représentation d'un lexique lié à la double performance économique et environnementale au sein du PAEF masque l'absence d'un autre vocable qui fait pourtant la spécificité de l'agroécologie historique, des pionniers américains aux mouvements sociaux. La dimension sociale de la performance n'est ainsi que très peu présente au sein des classes. Le passage d'une double à une triple performance, afin justement d'intégrer l'aspect social de l'agroécologie au

<sup>17</sup>Il faut noter que les nombreuses occurrences du mot « crise » sont aussi relatives à la récente crise sanitaire, dont font mention plusieurs documents du corpus.

PAEF, n'a pas conduit à une réévaluation de l'objectif de performance sociale. Ainsi, l'occurrence « performance sociale » se retrouve seulement dans les classes 3 et 5 de l'analyse textuelle (voir figure 5).

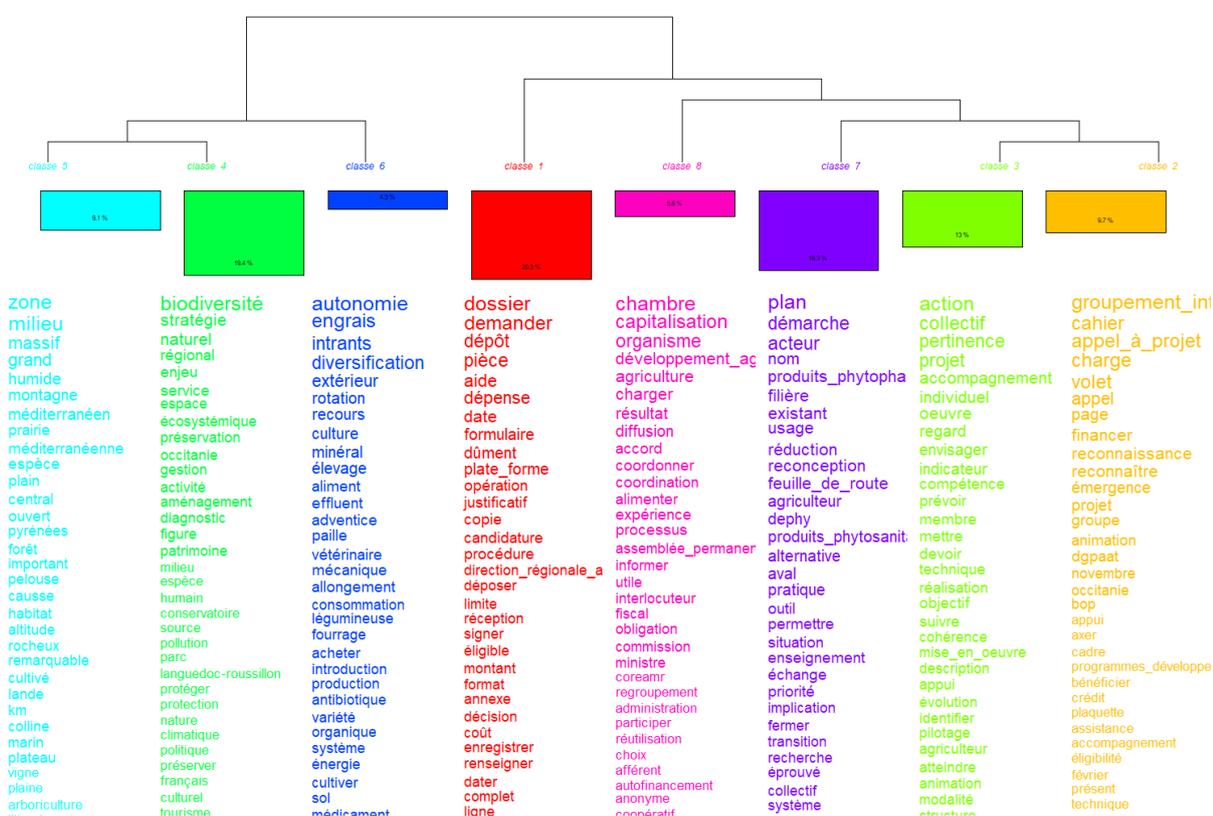
Il est intéressant d'analyser l'intensité d'association, mesurée par le  $\chi^2$ , entre les classes et les trois types de « performance » employés par le PAEF, à savoir la performance sociale, environnementale et économique. Au sein de la classe 3, qui porte sur les caractéristiques et la notion de performance attachées à l'agroécologie, le  $\chi^2$  est plus faible pour l'expression « performance sociale » (47), que pour les deux autres composantes de la triple performance, à savoir la performance environnementale (199) et la performance économique (587). À l'inverse, si l'on fait la même analyse au sein de la classe 5, qui s'attache à l'évaluation du PAEF en tant que politique publique, le résultat est très différent. En effet, la « performance sociale » est la première à apparaître au sein de cette classe (101), alors que la « performance économique » (7) et la « performance environnementale » (19) sont beaucoup moins présentes. L'autonomie est un des éléments centraux de la définition législative de l'agroécologie, mais renvoie avant tout à l'autonomie technico-économique de l'exploitation agricole et laisse dans l'ombre l'autonomie décisionnelle et politique des agriculteurs. Dans notre corpus, la dimension sociale de la performance n'est donc pas vraiment prise en compte dans la définition et les enjeux de l'agroécologie, ce qui expliquerait sa mise en valeur dans les documents d'évaluation publiés postérieurement au lancement des différentes politiques du PAEF. En effet, face à la sous-considération du paramètre social, les architectes du PAEF ont choisi lors de l'examen du projet de réinjecter du social au sein des textes et des politiques menées. Cette dimension est d'ailleurs présente dans les appels à projets GIEE publiés par la DRAAF, où est notamment mentionnée la volonté d'atteindre certains « objectifs de performance sociale ».

L'analyse d'autres occurrences témoigne également de la faible considération du caractère social de l'agroécologie institutionnalisée par le PAEF. Une analyse de l'occurrence « travail » nous montre par exemple son absence des classes relatives aux caractéristiques et enjeux de l'agroécologie. Le mot « travail » n'est présent que dans la classe 5 qui porte sur l'évaluation des politiques publiques, et n'est utilisé que pour « travailler à une meilleure mise en œuvre du PAEF ». Idem pour les « connaissance », « compétence » et « savoir-faire » des agriculteurs, sur lesquels l'agroécologie souhaite s'appuyer afin de diffuser ses pratiques agricoles. Si ces occurrences font assez logiquement partie de la classe 1 relative au transfert des connaissances et au volet partenarial du PAEF, elles n'apparaissent pas au sein de l'autre bloc, celui qui s'attache à la définition de l'agroécologie par le projet gouvernemental.

### **c. Un cadrage régional de l'agroécologie limité**

L'analyse des 23 textes du corpus publiés à l'échelle de la région Occitanie nous renseigne sur la manière dont l'agroécologie est instaurée dans les territoires (figure 5). Les deux blocs relatifs aux formes prises par les politiques publiques en matière d'agroécologie et aux caractéristiques de l'agroécologie telle que mise en politique par le PAEF apparaissent de manière similaire à l'analyse globale (voir figure 3). Ces similarités se comprennent facilement au regard de la chronologie de la mise en politique de l'agroécologie en France. En effet, l'initiative politique en matière d'agroécologie est d'abord portée par le gouvernement, notamment à la suite de la conférence « Produisons autrement » du 18 décembre 2012. Ce n'est qu'ensuite que le projet agroécologique se diffuse à l'échelon régional, à partir de 2015. Le premier texte régional retenu dans le corpus est ainsi

un appel à projets GIEE pour l'année 2015 en région Midi-Pyrénées<sup>18</sup>. Ce sont donc les cadres nationaux de l'action publique qui s'imposent aux échelons décentralisés de l'Etat, malgré la nomination de référents agroécologiques en charge de l'animation. Pour autant, et même si la dimension non contraignante des politiques menées et la manière dont l'agroécologie est instituée sous l'angle de la performance sont deux paramètres que l'on retrouve également au sein de l'analyse régionale, le cadrage du PAEF à cet échelon administratif se révèle limité. Cet appauvrissement du PAEF à l'échelle régionale se retrouve à la fois dans le premier bloc de classes relatif aux caractéristiques de l'agroécologie régionale, et dans le second qui concerne la forme prise par le PAEF à l'échelon du territoire. Comme mentionné dans le rapport du CGAAER d'octobre 2020, « le PAEFF est resté largement méconnu en région. En outre, sa complexité d'organisation est source de confusion auprès d'un certain nombre d'acteurs qui en arrivent à ignorer le plan d'action et à confondre le projet agro-écologique avec les dix plans nationaux spécifiques. »



**Figure 5** : Dendrogramme issu de l'analyse textuelle des 23 textes régionaux

L'étude du premier bloc (classes 5, 4, 6) fait apparaître une agroécologie caractérisée logiquement par son territoire de mise en œuvre, marqué par les « montagnes », la « méditerranée »

<sup>18</sup>DRAAF Midi-Pyrénées, « Appel à projets 2015 en région Midi-Pyrénées », 6 février 2015. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral procède à la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon pour créer l'Occitanie (loi entrée en vigueur le 31 décembre 2015).

ou les « causes » (classe 5). À cet échelon, l'enjeu principal de l'agroécologie se situe autour de la protection de la « biodiversité » régionale (classe 4) et de « l'autonomie » vis-à-vis des « intrants » (classe 6). Bien que ces spécificités soient typiques à l'analyse régionale, il n'en demeure pas moins que la diffusion du PAEF en région a subi un affaiblissement. En effet, mise à part la préservation de la biodiversité, la région n'identifie pas d'autres cibles du PAEF, comme tel était le cas à l'échelle globale notamment sur la question alimentaire ou climatique. De plus, la mention nouvelle d'une autonomie agricole est ici utilisée pour qualifier une autonomie à l'échelle de l'exploitation, alors que ce critère est utilisé dans bon nombre d'appels à projets GIEE précisément pour la création de collectifs. Le pari fait sur le collectif par le gouvernement se heurte donc à des instances régionales qui raisonnent toujours à l'échelle de l'exploitation.

Le second bloc (classe 1, 8, 7, 3, 2) révèle également une traduction plus faible du PAEF à l'échelon territorial. La classe 8 relative à la diffusion de la politique agroécologique ne mentionne pas l'« accompagnement » des agriculteurs ni le « transfert » des « pratiques » et des « connaissances » que l'on retrouve pourtant à l'échelle globale, malgré une intention de « capitalisation » en région. Cette classe pointe l'importance relative des acteurs partenaires de l'animation régionale du PAEFF, en particulier la reconnaissance des GIEE et la mise en œuvre des plans Ecophyto. Les Chambres d'agriculture y jouent un rôle central, même s'il existe la COREAMR qui est une instance multipartenariale. Pour compléter ce tableau, notons également que ce bloc de classes distingue les deux types d'appels à projets les plus courants, à savoir ceux relatifs aux « fermes DEPHY » et « Groupes des 30 000 » du plan Ecophyto (classe 7), et ceux relatifs aux « Groupements d'intérêt économique et environnemental » (classe 2).

Le projet agroécologique, dans sa traduction au niveau régional, se traduit par un cadrage sur des axes prioritaires : l'autonomie technico-économique (classe 6), la biodiversité (classe 4) et la diversification (classe 6). La mise en œuvre des formes d'actions collectives (GIEE, réseau DEPHY) réintroduit la performance sociale qui était moins présente à l'échelle nationale. Elle laisse dans l'ombre la performance économique. Pour preuve, l'occurrence « double performance » n'est pas présente au sein du corpus, contrairement à la « triple performance » qui inclue la dimension sociale de l'agroécologie. De plus, la classe 7 qui concerne la question des produits phytosanitaires comprend de nombreuses occurrences des mots « travail », « savoir-faire » et « connaissance », qui ont tous trait aux aspects sociaux de l'agroécologie. Ces résultats s'expliquent surtout par la chronologie des documents régionaux. En effet, plus de 70% des textes (17 sur 23) ont été publiés à partir de 2018 et font donc suite à une période où les politiques menées au titre du PAEF ont été évaluées et corrigées (voir figure 3, classe 5). Plusieurs rapports publiés à l'échelle nationale entre 2016 et 2017 ont effectivement fait état du manque de considération de la dimension sociale de l'agroécologie au sein du PAEF. Les acteurs du projet agroécologique français ont alors été incités à une mise à jour de leur logiciel, en incluant plus fortement l'axe social dans les politiques agroécologiques. Comme mentionné précédemment, cette incitation au social a d'abord été menée à l'échelle nationale avant de se diffuser à l'échelon régional.

## V. Discussion

Après avoir étudié les résultats issus de l'analyse textuelle des documents du projet agroécologique français, il convient désormais d'en explorer la portée et de les contextualiser au regard de l'environnement politique et institutionnel. Ainsi, nous verrons que le pari fait par le

ministère sur le non-normatif et le territoire n'aboutit pas nécessairement à une approche politique ascendante ou « bottom-up » (a). Nous analyserons ensuite que l'axe fort placé sur la performance du PAEF provoque une dégradation dans la dimension sociale originellement attachée à l'agroécologie historique (b). Enfin, il s'agira de déterminer si l'agroécologie constitue le nouveau référentiel du secteur agricole (c).

### **a. Une politique à l'approche « bottom-up » limitée**

Les spécificités de la politique agroécologique française sont nombreuses. Le PAEF se présente ainsi comme une politique non-contraignante, diffusée par les pratiques et les connaissances des agriculteurs, et qui bénéficie de partenaires multiples et variés. La communication gouvernementale insiste également sur la dimension territoriale du projet agroécologique, ce qui permet de responsabiliser les acteurs territoriaux tout en justifiant une certaine mise en retrait de l'État (Arrignon & Bosc, 2015). Ces différentes caractéristiques du PAEF français se retrouvent dans les principes historiques de l'agroécologie, qui mettent l'accent sur les savoirs traditionnels et les expérimentations locales des agriculteurs, tout en s'appuyant sur le collectif et l'auto-organisation. Si le gouvernement tente donc de rester fidèle aux caractères originels de l'agroécologie, le PAEF se situe-t-il pour autant dans une démarche « ascendante » de développement agricole, c'est-à-dire un processus de construction politique qui se propage de la base vers le sommet ? La logique « bottom-up » affichée par le gouvernement n'en est, en pratique, pas vraiment une, et souffre de plusieurs paradoxes.

D'abord, alors que l'objectif du PAEF est d'encourager les démarches ascendantes (création de groupes d'agriculteurs, revalorisation des pratiques locales), le projet agroécologique français incarne une démarche « top-down » précisément, car il est inscrit dans un programme gouvernemental (Lamine, 2017), ce qui impose une logique bureaucratique de cadrage des actions et de contrôle des ressources. La dimension participative du PAEF, où les agriculteurs sont incités à former des collectifs et à réduire leur usage de produits phytosanitaires, est donc paradoxale dans la mesure où ces incitations sont contenues dans des programmes et des appels à projets lancés par l'État. Les partenaires du PAEF dans les territoires n'ont pas non plus cherché à se détacher de l'action politique menée à l'échelle nationale afin d'instaurer des politiques nouvelles. Ainsi, comme énoncé précédemment, la DRAAF et le Conseil régional d'Occitanie n'ont pas pris l'initiative du PAEF à l'échelle régionale, mais ont seulement suivi les orientations de l'État en matière d'agroécologie. Le contenu des textes trouvés à l'échelle régionale et leur faible nombre confirme également ce constat<sup>19</sup>.

Pourtant, les Conseils régionaux ont récupéré la compétence de gestion depuis 2013 des Programmes de développement rural régionaux (PDRR), financés grâce au FEADER européen, qui constituent un levier pour la transition agroécologique. Les PDRR contiennent des mesures obligatoires et d'autres dont l'ouverture est laissée à la libre appréciation des régions. Si certaines régions sont donc plus avancées que d'autres en matière de transition agroécologique et la montée en compétence des personnels politiques et administratifs régionaux est un enjeu en soi, le problème

---

<sup>19</sup>Seuls 23 textes ont été sélectionnés à l'échelle de la région Occitanie, 21 provenant de la DRAAF, 1 du Conseil régional et 1 de la Chambre d'agriculture régionale.

reste celui de l'approche « top down » du gouvernement<sup>20</sup>. En effet, le ministère de l'Agriculture a diffusé en 2014 un guide méthodologique<sup>21</sup> proposant des mesures envisageables à inclure au PDRR alors que les régions avaient déjà rédigé leur propre document de programmation<sup>22</sup>. De plus, le caractère polysémique, voire volontairement flou, de l'agroécologie favorise l'intégration dans les PDRR de mesures qui ne ciblent pas l'agroécologie en tant que telle, mais plutôt les projets visant l'agriculture biologique ou la double performance.

Plusieurs travaux (Derbez, 2020 ; Lamine *et al.*, 2020) notent par ailleurs un certain inconfort au moins initial rapporté par les acteurs du PAEF face au flou de la définition gouvernementale de l'agroécologie et des conditions de mise en œuvre du PAEF qui ont amené le ministère à organiser des formations internes sur l'agroécologie et à préciser les textes nationaux. Ce flou autour de la définition de l'agroécologie par le PAEF est également en cause dans la dispersion des actions du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), programme financé par le CASDAR (Filippi *et al.*, 2020). L'État, par sa volonté de ne pas qualifier précisément le projet agroécologique ni d'édicter des politiques normatives ciblées, a provoqué un éclatement des mesures portées au titre du PAEF, ce qui a finalement abouti à une « agroécologie à la carte » (Bosc & Arrignon, 2020a). Le prétendu retrait de l'État concernant la mise en œuvre du PAEF est donc illusoire et masque surtout une cogestion agricole qui, même renouvelée, subsiste toujours.

Si le ministère dit vouloir s'appuyer sur les agriculteurs, leurs compétences et leurs savoir-faire, le PAEF a pourtant été institué et administré par les acteurs classiques des politiques agricoles françaises, selon un système de cogestion. Ce système, apparu en France dès les années 1960 (Muller, 2000a), décrit l'élaboration des politiques agricoles par l'action commune des dirigeants professionnels agricoles et des représentants de l'État (Hervieu & Purseigle, 2013). La cogestion est, directement ou indirectement, à l'origine de la reformulation du plan agroécologique français (Jolly, 2015). En effet, le ministère de l'Agriculture et le syndicat agricole majoritaire ont donné le ton du projet agroécologique, au travers de relations ambivalentes, mais ininterrompues. En effet, Stéphane Le Foll a fait en sorte de maintenir le dialogue avec les syndicats majoritaires en usant d'expressions telles que « double performance » ou « transition agroécologique » (Arrignon, 2020). Néanmoins, comme telle est l'habitude des gouvernements socialistes, le PAEF a essayé d'ouvrir la gestion de la politique agroécologie à de nouveaux acteurs. Au-delà des consultations formelles ou informelles (Jolly, 2015), les documents de politique publique contenus dans le corpus en sont le reflet et proviennent de nombreuses institutions qui chacune ont eu un rôle à jouer dans l'élaboration du PAEF. Par exemple, le CESE a hébergé la conférence inaugurale du projet agroécologique français ; le CEP, rattaché au ministère, a publié plusieurs analyses visant à clarifier et à évaluer les mesures du PAEF ; des instituts de recherche comme Agreenium et l'INRA<sup>23</sup> ont hérité d'un travail préparatoire à la loi

---

<sup>20</sup> Rapport « Etat des lieux de la mobilisation des Programmes de Développement Rural Régionaux en faveur de la politique agro-écologique », Oréade-Brèche, décembre 2017.

<sup>21</sup> « Guide méthodologique pour la mobilisation du FEADER en faveur du projet agro-écologique », ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, mai 2014.

<sup>22</sup> Analyse « Programmes de développement rural régionaux (PDRR) et agro-écologie », Centre d'étude et de prospective, mai 2018.

<sup>23</sup> Rapport de Marion Guillou « Vers des agricultures doublement performantes pour concilier productivité et respect de l'environnement », Agreenium-INRA, mai 2013.

d'avenir de 2014, comme le CGAAER<sup>24</sup> ; des parlementaires ont également apporté leur contribution sur certains aspects du PAEF<sup>25</sup>. Cependant, malgré le passage à une cogestion « pluralisée » (Lamine, 2017), la construction du PAEF est confiée à des acteurs et des institutions classiques des politiques agricoles, qui incarnent moins une forme de rupture qu'une volonté de synthèse entre les différents courants majoritaires. L'ouverture de la cogestion est restée limitée. La marginalisation des acteurs alternatifs et l'absence de leurs revendications dans les documents d'action publique a donné lieu à des contestations externes, portant notamment sur la faible dimension sociale attribuée à l'agroécologie par le gouvernement (Lamine *et al.*, 2019).

## **b. Une agroécologie allégée de sa dimension sociale**

En marge du premier Symposium International sur l'Agroécologie organisé à la FAO les 18 et 19 septembre 2014, et tout au long du débat sur la LAAF, un Collectif pour une Agroécologie Paysanne dénonce le projet gouvernemental qui a pour seul objet de « consolider une politique agricole à vocation majoritairement exportatrice » et dont « les enjeux sociaux ne sont pas pris en compte ». À la place, le collectif revendique une « agriculture sociale et écologique ancrée dans les territoires »<sup>26</sup>. Ces contestations prennent forme dans un contexte où le projet agroécologique français se façonne autour d'un lexique centré sur la performance et éloigné des principes agroécologiques originels. Concept militant porté par les mouvements sociaux, l'agroécologie se « dépolitise » au contact de l'État (Bellon & Ollivier, 2018), qui lui ôte son caractère social et lui donne un aspect plus à même de contenter les acteurs dominants du secteur agricole.

La perte de l'orientation sociale de l'agroécologie trouve son origine dans la volonté assumée de fédérer les mondes agricoles. Ainsi, le vocabulaire du PAEF axé autour de la notion de performance, et notamment l'accent mis sur la performance économique, a permis de rassurer la FNSEA sur les objectifs du programme (Arrignon & Bosc, 2015). Le ministère va même plus loin dans l'économisation de l'agroécologie, en la présentant comme un gage de compétitivité supplémentaire pour les agriculteurs, plutôt que comme un moyen de préserver l'environnement (Arrignon & Bosc, 2017). Si l'on s'en tient au corpus étudié, le social est d'abord absent du logiciel ministériel, comme il l'est également du contenu de la LAAF. Dans celle-ci, l'agroécologie n'est pas qualifiée en tant que telle, ce sont les « systèmes de production agroécologiques » qui sont définis comme des « système privilégiant l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou diminuant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires ». Cette définition englobante de l'agroécologie fait également partie de la stratégie pacificatrice du gouvernement, qui souhaite concilier les intérêts en présence en évitant les clivages (Arrignon & Bosc, 2015 ; Lamine *et al.*, 2019 ; Lecole & Thoyer, 2017).

---

<sup>24</sup>Rapport « Évaluation de la politique de développement agricole », Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, 15 mai 2014.

<sup>25</sup>Rapport de Dominique Potier « Pesticides et agro-écologie. Les champs du possible », Rapport remis au Premier ministre Manuel Valls, 22 décembre 2014.

<sup>26</sup>Déclaration « L'agroécologie ne peut être que paysanne ! », *op. cit.*

Le désamorçage de la fonction sociale de l'agroécologie est d'ailleurs visible dans le choix et la chronologie du lexique employé par le gouvernement. Ainsi, c'est seulement un an et demi après le lancement officiel du PAEF que Stéphane Le Foll, lors d'une conférence de presse du 17 juin 2014, ajoute au projet agroécologique la dimension sociale qui lui manquait, faisant évoluer la communication gouvernementale d'un objectif de « double performance » vers celui de « triple performance »<sup>27</sup>. Cet ajout tardif traduit la visée réelle du PAEF, au sein duquel la dimension sociale et revendicative n'est que secondaire. En ce sens, une comparaison entre la France et l'Amérique latine, territoire d'origine de l'agroécologie, est intéressante. En Amérique latine, l'agroécologie est en effet une lutte politique qui suscite des revendications égalitaristes fortes et porte un vrai désir de changement social (Bosc & Arrignon, 2020a). Ces caractéristiques, exprimées en France par les mouvements sociaux, ont été immédiatement écartées lorsque l'agroécologie a été érigée comme nouvelle politique de recherche (Ollivier *et al.*, 2019), puis de développement agricole. On peut d'ailleurs s'interroger sur le choix par le gouvernement du terme « agroécologie », dans la mesure où il fait suite à plusieurs tentatives de qualification d'une nouvelle politique publique agricole. Ainsi, après le « développement durable »<sup>28</sup>, « l'agriculture à haute valeur environnementale » et « l'agriculture écologiquement intensive »<sup>29</sup>, « l'agroécologie » a été choisie par Stéphane Le Foll comme étendard de la nouvelle politique agricole française. Or, avant la conférence « Produisons autrement » du 18 décembre 2012, très peu de documents de politique publique mentionnent le terme agroécologie : l'occurrence AE apparaît seulement 31 fois dans 5 documents de politique publique. Les occurrences recherchées se réfèrent soit aux pratiques agroécologiques, soit aux documents internationaux qui utilisent le terme (rapport de l'IAASTD<sup>30</sup>, rapport De Schutter<sup>31</sup>). Aucune ne fait référence à l'instauration d'une politique agroécologique française. Il semble donc que Stéphane Le Foll ait adopté un vocabulaire, issu de « bricolages et des stratégies communicationnelles »<sup>32</sup> (Jolly, 2015), qui n'avait jamais été utilisé au sein des politiques agricoles françaises, et l'a allégé de sa dimension sociale afin de contenter les acteurs majeurs du secteur agricole.

Il convient néanmoins de nuancer cette absence du social au sein du projet agroécologique français. Si les formes sociales du travail ou des conditions socialement différenciées d'accès aux ressources publiques ne sont effectivement pas mises en œuvre dans le PAEF, le ministère a tout de même fait l'effort de revaloriser certains acteurs clefs des territoires, notamment les Organismes

---

<sup>27</sup> « Agro-écologie, la double performance devient triple », [www.campagnesenvironnement.fr](http://www.campagnesenvironnement.fr), 17 juin 2014 (repris dans Arrignon & Bosc, 2015).

<sup>28</sup> La notion de développement durable a été inscrite à l'article 6 de la Charte de l'environnement, intégré en 2005 dans le bloc de constitutionnalité.

<sup>29</sup> Ces deux expressions ont été développées par Michel Griffon suite au Grenelle de l'environnement en 2007.

<sup>30</sup> Rapport « Agriculture at a Crossroads », International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), 2009.

<sup>31</sup> Rapport « Agroécologie et droit à l'alimentation », Rapport présenté à la 16<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU par Olivier De Schutter, 2011.

<sup>32</sup> Jolly mentionne l'entretien du Directeur de Cabinet du ministre : « Un jour, il [Le Foll] a décidé d'appeler ça agro-écologie, pour la petite histoire il est allé (...) là où il y a Griffon et l'agriculture écologiquement intensive. Et il s'est dit « ça va pas passer parce qu'il y a intensive », ils ont changé de nom, voilà ». Plus loin, il ajoute : « Notre ministre intervient pour dire qu'il a bien l'intention de faire bouger le secteur agricole, qu'il prépare un projet de loi d'avenir (...) je crois qu'il parle à ce moment-là d'agro-écologie. (...). Et ça produit son petit effet forcément sur les autres ministres parce que c'est pas forcément connu... Lors du débriefing je dis « Agro-écologie, tu l'as présenté plutôt en agro-écologie ou en agriculture écologiquement intensive ? » Il dit « c'est une contraction, c'est quand même plus simple à expliquer ». Ollivier et Bellon (2018) notent également que le recours à l'expertise de l'INRA où l'agroécologie était déjà un axe structurant, ainsi que les circonstances politiques d'une alliance entre Socialistes et écologistes pouvaient inciter ce choix.

nationaux à vocation agricole et rurale (CIVAM, CUMA, FNAB). Ces structures, ainsi dotées d'une plus grande capacité financière, ont bénéficié d'un poids plus important sur la scène locale et ont pu diffuser le projet agroécologique plus facilement parmi les acteurs du territoire.

### c. L'agroécologie comme nouveau référentiel agricole ?

Si Stéphane Le Foll souhaite rapprocher des mondes agricoles aux intérêts divergents, c'est parce que le PAEF constitue pour lui une rupture par rapport aux politiques agricoles précédentes. Cette volonté de changement de paradigme a été portée avec énergie par le ministre et son cabinet, qui se sont efforcés de diffuser ce nouveau modèle au sein du monde agricole, comme le confirme ce personnel du ministère : *« Au démarrage du projet agroécologique, on a fait énormément de pédagogie. On a eu par exemple des comités de pilotage, les premières années on a pu en avoir dix par an, notamment avec la profession agricole et la recherche. C'était pour faire comprendre vers quoi on allait, parce qu'au démarrage le mot agroécologie ne plaisait pas forcément, et je pense que maintenant il est retrouvé à peu près partout »*<sup>33</sup>. Cette pédagogie a en effet porté ses fruits, la polarisation entre les acteurs liés à l'agroécologie étant moins marquée aujourd'hui qu'au lancement du PAEF, en particulier du fait de l'appropriation de l'agroécologie par de nombreux acteurs porteurs d'alternatives agricoles contrastées (Bellon & Ollivier, 2018). Certains acteurs critiques vis-à-vis de l'agriculture se sont ainsi rapprochés d'acteurs plus neutres en étant intégrés dans l'architecture du programme et dans les politiques menées au titre du PAEF. Les États généraux de l'alimentation, organisés en 2017 sous la nouvelle majorité politique, rassemblent ainsi l'ensemble d'un secteur agricole qui ne voit pas grand-chose à redire d'une agroécologie devenue consensuelle. Philippe Mauguin, l'ancien directeur de cabinet de Stéphane Le Foll, co-président d'un atelier, affirme : *« Ce qui était frappant, c'est de voir le chemin parcouru, le consensus sur la nécessité de la transition agroécologique qui est total et presque immédiat entre l'ensemble des parties. Là je me suis dit, en quelques années, le débat des idées sur la nécessité de s'engager sur cette transition agroécologique, il a été quand même en partie gagné »*<sup>34</sup>. En plus d'avoir été instituée dans une nouvelle politique agricole, l'agroécologie est donc rentrée dans le langage courant du secteur et de la société civile. Il est donc possible de s'interroger sur l'ampleur de ce changement afin de savoir s'il peut être constitutif d'une transformation du référentiel agricole.

Selon Muller, un changement de référentiel agricole se produit lorsqu'il y a un décalage entre un référentiel sectoriel et le référentiel global. Le référentiel sectoriel correspond à la l'image que l'on se fait de la place d'un secteur particulier dans la société, alors que le référentiel global est défini comme la représentation générale autour de laquelle s'articule les représentations sectorielles (Muller, 2000b). Ainsi, il semble que le secteur agricole, engoncé depuis les années 1980 dans une logique de marché en phase avec la libéralisation des échanges, soit en décalage avec l'image que la société française se fait de son rapport au monde, où la question environnementale, l'accent mis sur les territoires et la mise en retrait de l'État central, bouleversent le référentiel global. L'agroécologie, comme la multifonctionnalité en son temps, a donc bénéficié de la déstabilisation du rapport global-sectoriel pour être institutionnalisée au sein d'une nouvelle politique publique agricole puisque, selon Muller, « l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent

---

<sup>33</sup>Entretien à la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, avril 2021.

<sup>34</sup>Entretien, juin 2021.

intervenir entre un secteur et la société globale » (Muller, 2000b). L'arrivée de l'agroécologie au sommet de l'État français a également profité de la fenêtre d'opportunité offerte par une alternance politique. Un changement de politique agricole avait en effet été préparé en amont par la gauche, notamment au sein du Groupe Saint-Germain<sup>35</sup>. L'arrivée de cette nouvelle majorité politique avait ensuite suscité des tensions entre les partisans et les adversaires du nouveau modèle agricole encouragé. Les conflits lors d'une période de transition entre deux référentiels sont fréquents et intenses, et s'expliquent, car ils mettent en jeu aussi bien des idées que « l'existence même des groupes en cause en tant qu'acteurs, à travers l'image qu'ils se font et cherchent à faire accepter de leur place dans le monde » (Muller, 1995). Afin d'éviter des tensions trop fortes, le ministère a alors mis en place une stratégie de conciliation entre les acteurs agricoles, en usant d'un vocabulaire adapté. Ainsi, l'expression « transition agroécologique », qui évoque un changement en douceur du système agricole et non une rupture, est désormais devenue la norme (Arrignon, 2021), en particulier dans le discours des successeurs de Stéphane Le Foll. Le mot « transition » est repris ailleurs dans le paysage politique, par exemple dans l'intitulé même du ministère de la « Transition écologique et solidaire » à la place de l'ancien ministère de l'Environnement.

Face à l'instauration d'une nouvelle politique agroécologique, le référentiel de marché serait-il en train de s'effacer au profit d'un nouveau « référentiel de l'agriculture durable » (Muller, 2009) ? Rien n'est moins sûr, tant la référence au marché reste prégnante au sein du PAEF français, symbolisée par l'axe fort dévolu à la notion de performance, notamment la performance économique. De même, la volonté de ne pas contraindre et de responsabiliser les acteurs agricoles s'apparente aussi à une logique de marché, où l'État attend des agriculteurs qu'ils « régulent » eux-mêmes le projet agroécologique en le diffusant au plus grand nombre, au côté des acteurs de l'aval. S'il est vrai que le PAEF mobilise plusieurs enjeux nouveaux à la fois (pesticides, alimentation, climat) et procède d'une volonté assumée de s'appuyer sur les savoirs locaux (plutôt contextualisés) et le territoire, il s'insère toujours dans un paradigme productif qui ne permet pas de le différencier profondément du référentiel de marché en vigueur depuis les années 1980 (Arrignon & Bosc, 2015). Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que les différents aspects du PAEF évoqués sont traduits au sein de politiques publiques. En effet, privilégier une approche « bottom-up » et systémique et promouvoir l'échelle territoriale et les collectifs d'agriculteurs sont des caractéristiques que l'on retrouve dans certaines politiques socialistes précédentes, comme, dans une certaine mesure, celles relatives aux contrats territoriaux d'exploitation (CTE) et à la multifonctionnalité. Il apparaît que c'est seulement leur articulation au sein d'une même politique agricole qui est une nouveauté, et non leur présence en tant que telle (Lamine, 2017). De plus, par rapport à ces anciennes politiques, les instruments déployés par le PAEF (GIEE, DEPHY) sont des solutions de *soft law* fondées sur la conviction dans l'effet d'entraînement de l'information et des connaissances (Arrignon & Bosc, 2017), en deçà même de la logique d'engagement contractuel présente dans les CTE. On peut donc douter de leur efficacité réelle... En somme, la politique agroécologique française apparaît comme un agrégat de mesures déjà adoptées par le passé, sans portée normative et avec peu de moyens, et au sein duquel subsiste une logique productiviste forte. Dans ces conditions, l'établissement d'un « nouveau » référentiel agricole est donc incertain.

---

<sup>35</sup>Le Groupe Saint-Germain était un groupe de discussion informel créé par Stéphane Le Foll pour discuter des questions agricoles. L'idée du Groupe Saint-Germain, qui comptait une vingtaine de personnes, était « de préparer un possible retour de la gauche » (Entretien, juillet 2021).

## VI. Conclusion

Cette recherche fait apparaître le processus d'institutionnalisation de l'agroécologie en France, au travers de son instrument principal, le « Projet Agroécologique pour la France » lancé en 2012 par le gouvernement. Il résulte que l'agroécologie, vocabulaire au départ éloigné de toute entreprise politique, a été saisie par l'État français qui en a fait la base de sa nouvelle politique agricole et l'a déployée à tous les échelons administratifs du territoire. La mise sur agenda politique de l'agroécologie en France nous révèle une double transformation, celle des politiques publiques dans leurs formes – le caractère non normatif du PAEF étant assumé – et celle de l'agroécologie dans sa définition elle-même – avec une inflexion sur la performance économique au détriment du facteur social. Le flou normatif et la mise en retrait du paramètre social viennent s'ajouter à la nature particulièrement polysémique de l'agroécologie, ce qui provoque finalement une érosion du PAEF dans sa diffusion à l'échelle régionale. Il s'avère alors que la politique agroécologique française porte certaines contradictions. C'est d'abord l'approche politique descendante affichée par le ministère qui se retrouve entravée par un besoin de fédérer les mondes agricoles dans un contexte de cogestion renouvelée. C'est ensuite l'annonce d'un projet « agroécologique » où devrait figurer, conformément aux principes et valeurs que porte l'agroécologie, une forte dimension sociale, alors que prédomine en réalité la performance économique de l'agroécologie.

Si le projet agroécologique français pouvait constituer un moyen de rendre opérationnelle une idéologie par le haut, il s'avère que l'idéologie en question n'en est pas une. Le comité d'évaluation de la politique agroécologique a « souligné la difficulté d'explicitier la logique d'action d'une politique 'multiforme', à la fois orientation pour d'autres politiques et plan autonome d'actions concrètes » (Rapport Chevassus-au-Louis, 2016). L'agroécologie gouvernementale ne porte en effet ni l'idée originelle de l'agroécologie telle que définie par la science, les pratiques et les mouvements sociaux (Wezel *et al.*, 2009) ni un modèle nouveau qui se distinguerait des précédentes politiques agricoles mises en place en France. L'agroécologie française rassemble alors un mélange d'idéologies variées où « logiques d'écologisation de l'agriculture et de marchandisation de l'environnement s'entremêlent sans que l'on puisse trancher sur l'issue du processus » (Arrignon & Bosc, 2015). Ce flou contenu au sein même du PAEF rejaillit sur les agriculteurs qui se retrouvent désorientés par les différentes incitations contradictoires formulées par le projet agroécologique (Bonny, 2020). Il est alors possible de dresser un parallèle entre la politique agroécologique française et celle visant à l'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine, qui l'une comme l'autre ont été instaurées sans réelle remise en cause du paradigme agricole productiviste. Dans les deux cas, « l'éclatement du secteur agricole du point de vue des politiques publiques semble constituer une réponse aux contradictions générées par des injonctions à rester compétitif dans une économie globalisée et celles qui enjoignent à la territorialisation de l'action publique et à la prise en compte de l'environnement » (Gisclard & Allaire, 2012).

La notion d'agroécologie s'est imposée dans les espaces politiques, médiatiques, et professionnels au-delà de la mandature de Stéphane Le Foll qui l'a mise à l'agenda en 2012. De fait, ses successeurs au ministère, qui ne partageaient pas le même enthousiasme pour la transition agroécologique, auraient difficilement pu négliger cette nouvelle référence de l'action publique. Cette transition est plus lente qu'espérée (échecs des plans Ecophyto, portée limitée des GIEE, difficulté de mobilisation des filières, etc.), mais les instruments politiques de la PAEFF ont suscité un vaste

débat public et produit de nouvelles démarches et régulations dans l'enseignement et la recherche, les filières et le conseil. Pour autant, la politique agroécologique constitue-t-elle un nouveau référentiel cognitif au sens de Muller (2000b) ? Il semble pour l'heure que sa proximité avec le référentiel de marché qui le précède empêche tout changement radical, ce qui le réduit souvent à une question de performances économiques et environnementales. Les ambitions d'écologisation se heurtent souvent aux objectifs et aux pratiques de productivité et de compétitivité toujours en vigueur, et la question sociale reste dans l'ombre. Toute politique publique est un compromis nécessaire et imparfait pour tenter d'agir, mais nous ne pouvons qu'appeler à une évaluation des changements de pratiques (techniques, organisationnelles, institutionnelles, etc.) pour qualifier finement la pertinence du pari agroécologique, l'efficacité des divers instruments mis en œuvre et ainsi maintenir un niveau d'exigence renouvelé sur l'impératif de transition (écologique, énergétique, alimentaire, sociale).

**Remerciement :** *Les auteurs remercient chaleureusement les personnes enquêtées. Ce travail est issu du projet TERRAE, financé par la Région Occitanie (n°19015259).*

Charrieras Q., Gasselín P., Ollivier G. & Plumecocq G., 2021. *Analyse lexicométrique des politiques publiques françaises agroécologiques : production d'un nouveau référentiel ?* in INRAE, SFER & CIRAD (Ed.), 15èmes JRSS - Journées de Recherche en Sciences Sociales. Toulouse, 10 et 11 décembre 2021, 27 p.

## Bibliographie

- Arrignon, M. (2020). La transition agro-écologique : Une politique de développement durable comme les autres ? *Vertigo*, Volume 20 numéro 1. <https://doi.org/10.4000/vertigo.27869>
- Arrignon, M. (2021). Les transitions socio-écologiques peuvent-elles changer l'agriculture? *NAAJ - Revue africaine sur les changements climatiques et les énergies renouvelables*, 2(1). <https://www.revues.scienceafrique.org/naaj/texte/arrignon2021/>
- Arrignon, M., & Bosc, C. (2015). *La mise en politique de la biodiversité : Éclairages pluridisciplinaires*. 55. Congrès AFSP Aix.
- Arrignon, M., & Bosc, C. (2017). Chapitre 8 . Le plan français de transition agroécologique et ses modes de justification politique : La biodiversité au secours de la performance agricole ? In D. Compagnon & E. Rodary, *Les politiques de biodiversité* (p. 205-224). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.compa.2017.01.0205>
- Bellon, S., & Ollivier, G. (2018). Institutionalizing Agroecology in France: Social Circulation Changes the Meaning of an Idea. *Sustainability*, 10(5), 1380. <https://doi.org/10.3390/su10051380>
- Bonny, S. (2020). Ré-écologiser l'agriculture, enjeux et défis de l'agroécologie. In C. Bosc & M. Arrignon, *Les transitions agroécologiques en France : Enjeux, conditions et modalités du changement* (Presses universitaires Blaise-Pascal).
- Bosc, C., & Arrignon, M. (2020a). Les contours actuels du changement agroécologique. In *Les transitions agroécologiques en France : Enjeux, conditions et modalités du changement* (Presses universitaires Blaise-Pascal, p. 229-246).
- Bosc, C., & Arrignon, M. (Éds.). (2020b). *Les transitions agroécologiques en France : Enjeux, conditions et modalités du changement*. Presses universitaires Blaise-Pascal.
- Charvolin, F. (2003). *L'invention de l'environnement en France : Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*. Éd. la Découverte.
- Charvolin, F., & Ollivier, G. (2017). *La biodiversité entre science et politique : La formation d'une institution internationale*. Éditions Pétra.
- De Molina, M.G., 2013. Agroecology and politics. How to get sustainability? About the necessity for a Political Agroecology. *Agroecology and Sustainable Food Systems* 37, 45-59.
- De Schutter, O. (2011). *Agroécologie et droit à l'alimentation*. Rapport présenté à la 16ème session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. New-York, Etats-Unis, ONU
- Derbez, F. (2020). *Les Mobilisations Collectives pour l'Agro-Ecologie (MCAE) à l'épreuve de leur opérationnalisation : Variations sur le thème de l'agro-écologie* [Thèse de Doctorat]. Université de Lyon.
- Deverre, C., & de Sainte Marie, C. (2008). L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires. *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement-Review of agricultural and environmental studies*, 89, 83-104.
- Doré, T., & Bellon, S. (2019). *Les mondes de l'agroécologie*. Quae.
- Duru, M., Therond, O., Fares, M.h., 2015. Designing agroecological transitions: A review. *Agronomy for Sustainable Development* 35, 1237-1257.
- Ebersold, S. (2005). L'insertion, ses métamorphoses, ses registres de cohérence à la lumière d'un corpus de circulaires (1982-1993). *Sociétés contemporaines*, 58(2), 105. <https://doi.org/10.3917/soco.058.0105>
- Entman, R. M. (1993). Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304>.
- Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 7(2), 177-197. <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.798239>
- FAO. (2018). *Les 10 éléments de l'agroécologie. Guider la transition vers des systèmes agricoles et alimentaires durables*.
- Faure, A., Pollet, G., & Warin, P. (Éds.). (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*. Harmattan.
- Filippi, M., Ledos, F., Lesaffre, B., & Thomas, F. (2020). Le PNDAR, outil de politique publique au service de la transition agro-écologique : Analyse au prisme des projets de coopération agricole. In M. Arrignon & C. Bosc, *Les transitions agroécologiques en France : Enjeux, conditions et modalités du changement* (Presses universitaires Blaise-Pascal, p. 53-74).
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>

Charrieras Q., Gasselien P., Ollivier G. & Plumecocq G., 2021. *Analyse lexicométrique des politiques publiques françaises agroécologiques : production d'un nouveau référentiel ?* in INRAE, SFER & CIRAD (Ed.), 15èmes JRSS - Journées de Recherche en Sciences Sociales. Toulouse, 10 et 11 décembre 2021, 27 p.

- Francis, C., Lieblein, G., Gliessman, S., Breland, T. A., Creamer, N., Harwood, R., Salomonsson, L., Helenius, J., Rickerl, D., Salvador, R., Wiedenhoef, M., Simmons, S., Allen, P., Altieri, M., Flora, C., & Poincelot, R. (2003). Agroecology: The Ecology of Food Systems. *Journal of Sustainable Agriculture*, 22(3), 99-118. [https://doi.org/10.1300/J064v22n03\\_10](https://doi.org/10.1300/J064v22n03_10)
- Giraldo, O.F., McCune, N., 2019. Can the state take agroecology to scale? Public policy experiences in agroecological territorialization from Latin America. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 1-25.
- Gisclard, M., & Allaire, G. (2012). *L'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine : Vers la reformulation d'un référentiel de développement rural*. 17.
- Guichard, L., Dedieu, F., Jeuffroy, M.-H., Meynard, J.-M., Reau, R., & Savini, I. (2017). Le plan Ecophyto de réduction d'usage des pesticides en France : Décryptage d'un échec et raisons d'espérer. *Cahiers Agricultures*, 26(1), 14002. <https://doi.org/10.1051/cagri/2017004>
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01>
- Hervieu, B., & Purseigle, F. (2013). *Sociologie des mondes agricoles*. Colin.
- Jolly, C. (2015). *Institutionnaliser l'agro-écologie—Trajectoire d'une politique d'écologisation de l'agriculture* [Mémoire de Master 2]. Université de Lille.
- Lamine, C. (2017). *La fabrique sociale de l'écologisation de l'agriculture*. ELD, les Éditions la Discussion.
- Lamine, C., Niederle, P., & Ollivier, G. (2019). Alliances et controverses dans la mise en politique de l'agroécologie au Brésil et en France. *Natures Sciences Sociétés*, 27(1), 6-19. <https://doi.org/10.1051/nss/2019015>
- Lamine, C., Derbez, F., Barbier, M. (2020). L'indétermination performative d'instruments d'action publique pour la transition agroécologique, in: Arrignon, M., Bosc, C. (Eds.), *Les transitions agroécologiques en France. Enjeux, conditions et modalités du changement*. Presses universitaires Blaise Pascal.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342>.
- Lecole, P., & Thoyer, S. (2017). La PAC et l'environnement : Freins et leviers pour la transition agroécologique. In P. Lubello, A. Falque, & L. Temri, *Systèmes agroalimentaires en transition* (Quae, p. 51-70).
- Loconto, A., & Fouilleux, É. (2021). Une définition politique « globale ». La FAO et l'agroécologie. In B. Hubert & D. Couvet, *La transition agroécologique. Tome I : Quelles perspectives en France et ailleurs dans le monde ?*, (Presse des Mines). Académie d'agriculture de France.
- Loconto, A., Fouilleux, E., Ollivier, G., & Bellon, S. (2018). *Defining agroecology: Exploring the circulation of knowledge in FAO's Global Dialogue* (p. 23). Annual Meeting of the Science and Democracy Network.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan.
- Muller, P. (2000a). La politique agricole française : L'État et les organisations professionnelles. *Économie rurale*, 255(1), 33-39. <https://doi.org/10.3406/ecoru.2000.5153>
- Muller, P. (2000b). *Les politiques publiques*. Que sais-je?
- Muller, P. (2009). Les changements d'échelles des politiques agricoles. In *Les mondes agricoles en politique* (p. 339-350). Presses de Sciences Po.
- Ollivier, G., & Bellon, S. (2021). Pour une histoire de l'agroécologie en Europe. In B. Hubert & D. Couvet, *La transition agroécologique. Quelles perspectives en France et ailleurs dans le monde ? - Tome I*.
- Ollivier, G., Bellon, S., Deane de Abreu Sá, T., & Magda, D. (2019). Les politiques de recherche de deux instituts agronomiques publics français et brésilien. *Natures Sciences Sociétés*, 27(1), 20-38. <https://doi.org/10.1051/nss/2019017>
- Ratinaud, P. (2009). *IraMuTeQ : Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*. <http://www.iramuteq.org>
- Rein, M., & Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy*, 9(1), 85-104. <https://doi.org/10.1007/BF02832235>
- Reinert, M. (1993). Les « mondes lexicaux » et leur "logique" à travers l'analyse statistique d'un corpus de récits de cauchemars. *Langage et société*, 66(1), 5-39. <https://doi.org/10.3406/lisoc.1993.2632>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Stassart, P. M., Baret, P., Grégoire, J.-C., Hance, T., Mormont, M., Reheul, D., Stilmant, D., Vanloqueren, G., & Visser, M. (2012). Chapitre 1. L'agroécologie : Trajectoire et potentiel. Pour une transition vers des systèmes alimentaires durables: In *Références* (p. 25-51). Éducagri éditions. <https://doi.org/10.3917/edagri.vanda.2012.01.0025>

Charrieras Q., Gasselín P., Ollivier G. & Plumecocq G., 2021. *Analyse lexicométrique des politiques publiques françaises agroécologiques : production d'un nouveau référentiel ?* in INRAE, SFER & CIRAD (Ed.), 15èmes JRSS - Journées de Recherche en Sciences Sociales. Toulouse, 10 et 11 décembre 2021, 27 p.

Surel, Y. (2010). Approches cognitives. In *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 90-98). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0090>

Tant, M., Watelain, E., Cernel, B., & Watte, S. (2013). L'analyse des textes sur l'inclusion scolaire (depuis 1975) permet-elle de modéliser une évolution théorique du processus intégratif des élèves en situation de handicap à l'école et en EPS ? *Ejournal de la recherche sur l'intervention en éducation physique et sport -eJRIEPS*, 29. <https://doi.org/10.4000/ejrieps.2657>

Thévenot, L. (1986). Les investissements de forme. In *Conventions économiques* (p. 21-71). Presses Universitaire de France. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/053901884023001001>

Wezel, A., Bellon, S., Doré, T., Francis, C., Vallod, D., & David, C. (2009). Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29(4), 503-515. <https://doi.org/10.1051/agro/2009004>