

Une analyse institutionnelle des négociations de la politique agricole commune (2023-2027) pour le secteur laitier

Sanae Boukhriss¹, Marie Dervillé², Marie-Benoit Magrini³

(1) Université de Toulouse, LEREPS, INRAE, France.

(2) LEREPS, Université de Toulouse, ENSFEA, IEP de Toulouse, France

(3) AGIR, Univ. Toulouse, INRAE, Castanet-Tolosan, France

Auteur de correspondance : boukhriss.sanae@gmail.com

Résumé. La libéralisation et le verdissement sont les principales forces de changement des règles de la politique européenne laitière. Mais la durabilité du secteur laitier reste problématique et les études d'impact de ces politiques peinent à en identifier les raisons. Nous proposons une analyse institutionnelle de cette transformation, en caractérisant l'hétérogénéité des rationalités de parties prenantes impliquées dans la réforme la politique agricole commune (PAC) en France, afin d'identifier les points de divergence qui freinent la construction de cette durabilité au sein du régime sociotechnique laitier. Pour cela, nous conduisons une analyse lexicométrique de textes représentatifs des positions de parties prenantes dans le processus de négociation entre 2020 et 2022 pour révéler leurs représentations des enjeux de transition. Nos résultats montrent que les parties prenantes appréhendent différemment les enjeux environnementaux, ne parviennent pas à aligner ces derniers avec des instruments de politique publique ; et qu'il reste donc nécessaire d'accompagner ces parties prenantes dans la co-construction d'une approche intégrée des enjeux agricoles, environnementaux et alimentaires.

Mots clés : transition agroécologique, régime sociotechnique, règles, politique publique, PSN

An institutional analysis of the Common Agricultural Policy negotiations (2023-2027) for the dairy sector

Abstract. Liberalization and greening are the main forces changing the rules of European dairy policy. But the sustainability of the dairy sector remains problematic and impact studies of these policies struggle to identify the reasons. We propose an institutional analysis of this transformation, characterizing the heterogeneity of the rationalities of stakeholders involved in the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) in France, in order to identify the points of divergence that hinder the construction of this sustainability within the dairy socio-technical regime. To do so, we conduct a lexicometric analysis of texts representative of stakeholders' positions in the negotiation process between 2020 and 2022 to reveal their representations of transition issues. Our results show that stakeholders understand environmental issues differently and are unable to align them with public policy instruments. It is therefore necessary to support these stakeholders in the co-construction of an integrated approach to agricultural, environmental and food issues.

Keywords: agroecological transition, sociotechnical regime, rules, public policy, NSP.

Classification JEL: B52, L1, R11, Q18

1. Introduction

Les dispositions de la Politique Agricole Commune (PAC) cadrent fortement les politiques du secteur laitier des pays européens, dont la France (2^{ème} producteur européen avec 16% de la production) (Eurostat, 2021 ; FranceAgriMer, 2021). Depuis son entrée en vigueur en 1960, la PAC a connu plusieurs grands changements d'orientation de ses objectifs et principes d'action. Sont distinguées une période d'administration des marchés laitiers (beurre et poudre) à l'aide de mesures tarifaire et de droits à produire (quotas) et une période de libéralisation avec baisse des droits de douanes partiellement compensée par des aides directes (2003) et une hausse des quotas de 2008 à leur suppression en 2015. Ces changements ont eu des impacts régionaux contrastés en lien avec les choix politiques nationaux et la structuration sectorielle (Dervillé, 2021 ; Dervillé et al. 2022). Plus récemment, « le verdissement de la PAC » vise à relever les défis environnementaux de l'agriculture industrielle. Il s'appuie d'une part sur une conditionnalité des aides au respect de normes environnementales (directives eau, nitrate, habitat...) et d'autre part sur la possibilité d'engagements contractuels volontaires allant au-delà (mesures agroenvironnementales). Aujourd'hui, la réforme en cours accentue l'ambition environnementale de la PAC en renforçant la conditionnalité par l'introduction des « éco-régimes ». Pour conduire cette nouvelle réforme de la PAC (2023-2027), la Commission Européenne a défini un nouveau mécanisme de mise en œuvre consistant à demander à chaque Etat-membre d'établir un Plan Stratégique National (PSN) représentant leurs choix pour contribuer à la réalisation des objectifs européens pour 2030 ; dont ceux de rémunération équitable des agriculteurs et de protection de l'environnement et de la biodiversité. Cette réforme de la PAC, inscrite dans la perspective du Green Deal et de la stratégie « de la ferme à la fourchette » (Guyomard et al, 2020), affiche l'ambition d'impulser un changement d'envergure : une évolution des modes de pensée et d'action, se traduisant par la réintégration des enjeux de renouvellement des agroécosystèmes par l'agriculture, et plus largement par les filières alimentaires.

Pour répondre à cette ambition renforcée de durabilité et compte tenu d'une durabilité du secteur laitier restant problématique (Giec, 2021 ; Caquet et al., 2020 ; Faye et Konuspayeva, 2012 ; Srairi et al., 2019), il est donc attendu que la politique agricole opère une nouvelle étape de changement de ses règles d'action. Certaines études qualifient les effets du verdissement modestes et insuffisants et des résultats de la programmation actuelle de la PAC sont pointés comme en-dessous des ambitions environnementales (Cgedd, 2021 ; Cour des comptes, 2021). Toutefois, les travaux scientifiques peinent à identifier les raisons de ce décalage entre résultats et ambitions initiales (Kirsch, 2017 ; Gouin et Trouvé, 2020 ; Baritoux, 2018 ; Chatellier, 2020 ; Dupraz et Piet, 2018).

Pour comprendre ce décalage, nous proposons de nous pencher non pas sur les mesures politiques finalement adoptées et appliquées, mais sur leur phase de négociation. En effet, lors de cette négociation, les parties prenantes peuvent exprimer leurs positions, c'est-à-dire leurs visions des enjeux prioritaires et des modalités d'action qu'ils soutiennent. La PAC est ainsi le résultat d'un compromis faible, fondé sur les points de convergence alors que l'analyse des divergences exprimées lors des négociations est essentielle à l'identification de leviers d'action pour favoriser la poursuite du dialogue et la construction d'une vision commune de nouvelles actions plus exigeantes à entreprendre pour répondre aux défis du secteur laitier. En d'autres termes, notre objectif est de comprendre la manière dont les parties prenantes pensent la transition dans la contrainte des règles existantes, mais aussi essaient d'en façonner de nouvelles. Au sens des *Transition Studies*, il s'agit donc de comprendre la manière dont le régime sociotechnique laitier transforme ses règles pour agir en faveur de la transition du secteur vers la durabilité.

Or, peu de travaux s'intéresse à la manière dont de nouvelles règles d'action se construisent dans les processus de transition vers la durabilité (Fuenfchilling et Truffer, 2014 ; Fuenfchilling, 2019 ; Runhaar et al., 2020) ; et ces travaux insistent sur le manque de compréhension de l'institutionnalisation de nouvelles règles dans la transition. Nous appuyant sur une conceptualisation institutionnelle du changement issue de l'institutionnalisme historique (Commons 1931, Vatn 2005, Hodgson 2006), nous proposons de contribuer à ces analyses en nous intéressant spécifiquement à la construction de nouvelles règles dans le cadre de la réforme actuelle de la PAC, et plus précisément du secteur laitier pris comme cas d'étude.

Pour cela, cet article vise à rendre compte des logiques d'action des groupes sociaux (ie. parties prenantes) qui se confrontent et qui interagissent dans le secteur laitier. Par logiques d'action nous entendons les différentes représentations qu'ont les groupes sociaux des enjeux de transition. A partir d'une lecture institutionnelle des processus de transition, nous caractérisons l'hétérogénéité des rationalités des groupes sociaux composant le régime sociotechnique laitier et ses niches, impliqués dans la réforme de la PAC en France. Cette analyse nous permet d'identifier les points de divergence freinant la construction de cette durabilité. Notre cas d'étude s'inscrit dans le contexte de la construction de la PAC 2023-2027, et plus précisément, du processus de négociation autour du PSN (Plan Stratégique National) français entre 2020 et 2022. Pour cela, nous nous appuyons sur une triangulation de différentes sources de données, dont une analyse textuelle d'un corpus de textes sélectionnés pour refléter la diversité des parties prenantes dans le processus de construction de la PAC, dont certains textes concernant spécifiquement le secteur laitier. Grâce à cette analyse lexicométrique nous révélons les champs lexicaux des acteurs qui reflètent leurs représentations des enjeux de transition, sous-jacents à leurs logiques d'action.

La première section de l'article expose notre cadre théorique mobilisant les travaux de l'institutionnalisme historique afin d'enrichir la compréhension des processus d'institutionnalisation de l'approche MLP (Multi-Level-Perspective, e.g. Geels 2004) de la littérature des *transition studies*. Plus précisément, en nous appuyant sur plusieurs auteurs se référant à l'institutionnalisme historique (Commons 1931, Vatn 2005, Hodgson 2006, Dervillé et Allaire 2014, Dervillé 2022), nous distinguons différents types d'institutions au regard de leur mode d'encadrement des actions individuelles et de leur contribution au changement. La deuxième section présente le matériel mobilisé dans le contexte de la négociation autour du PSN dans le cadre de la réforme de la PAC 2023-2027 et explicite notre méthodologie d'analyse. La troisième section présente les résultats obtenus à partir d'une classification ascendante hiérarchique des champs sémantiques et différentes corrélations de termes clé, pour analyser les différentes représentations des enjeux de transition dans ce processus de négociation. Enfin, nous discutons de la manière dont ces résultats peuvent aider à progresser dans la construction collective d'une ambition répondant aux enjeux environnementaux à l'échelle européenne (Green Deal et la stratégie Farm to Fork) et leurs déclinaisons à l'échelle nationale (négociations autour du PSN).

2. Cadre théorique

L'approche MLP des *transition studies* est un cadre central d'analyse des transitions vers la durabilité. Cette approche considère les transitions comme résultant de la dynamique entre 3 niveaux d'analyse : le régime sociotechnique (RST), les niches d'innovation et le paysage sociotechnique (Geels, 2004). Le concept de régime met l'accent sur la stabilité et les interdépendances entre composantes d'un système productif fortement institutionnalisé : « *Refer to the semi-coherent set of rules carried by different social groups. By providing orientation and co-ordination to the activities of relevant actor groups, ST-regimes*

account for the stability of ST-configurations »¹. Du point de vue des *transitions studies* un processus de transition préfigure d'un nouvel alignement de règles au sein du régime sociotechnique, dont un moteur essentiel est la construction de nouveaux réseaux d'acteurs - les niches d'innovation. Dans les niches d'innovation, les règles d'action se structurent sur des registres de valeur différents des acteurs dominants (Raven et al., 2012). Dans ce processus de changement, sont distinguées des innovations incrémentales affectant directement les éléments du régime en place et des innovations plus radicales qui trouvent leurs racines dans les niches d'innovation, à la marge du régime et qui construisent l'avènement d'un changement paradigmatique au sens des économistes évolutionnistes. Ces niches, représentent des configurations sociotechniques alternatives, qui n'ont pas encore atteint un fort degré d'institutionnalisation, c'est-à-dire une stabilisation de règles d'action structurant de nouvelles façons de produire (Smith et Raven, 2012). Dans cette construction de nouvelles règles, la littérature a mis en avant la nécessité de prendre en compte les tensions, les conflits et incohérences au sein du régime dominant pour progresser dans l'analyse du processus de transition (Smith et al., 2005 ; Berkhout et al., 2004 ; Fuenfchilling et truffer, 2014). Cette hétérogénéité et ces tensions sont qualifiées de « semi-cohérence » et favorisent le changement ; mais ce changement sera plus ou moins radical selon la capacité des acteurs à diffuser et faire accepter de nouvelles règles sous-jacentes à de nouveaux registres de valeurs. Cette capacité de changement tient aussi dans la pression que le paysage socio-technique exerce au regard de l'évolution des défis sociétaux (Runhaar et al., 2020).

Cette lecture institutionnelle de la transition appliquée au secteur laitier néerlandais a permis d'éclairer les transformations de ce secteur, mais n'a pas été encore mobilisée pour étudier les transformations du secteur laitier français ; bien que des travaux français mettent déjà l'accent sur les rapports de force et les compromis institutionnalisés entre acteurs du secteur laitier (Gouin et Trouvé, 2020). En France, la modernisation agricole s'est, en effet, opérée dans le cadre de la PAC et de la cogestion entre la profession agricole et l'acteur publique sur un objectif social d'équité de revenu entre agriculteurs et reste de la société (Muller 2000). La spécialisation des exploitations, en particulier laitières, sur l'acte de production est allée de pair avec une insertion dans des filières longues (Malassis, 1977) et une délégation de la négociation des conditions d'accès aux ressources productives à la profession (foncier, prêts, quotas, puis aides publiques) et à l'interprofession (qualité du lait et prix de base) à l'échelle nationale (Dervillé et al. 2012). Pour analyser ce processus d'institutionnalisation dans l'évolution des règles du secteur laitier, la notion de régime sectoriel de concurrence rend compte de la capacité collective des acteurs sectoriels à créer et gérer durablement des ressources productives. Ainsi, Dervillé (2021) montre que sur la période 1968-2008, ce régime sectoriel avait une dimension sociale forte dans la mesure où tous les producteurs respectant le standard professionnel bénéficient de solutions productives identiques, d'une même réputation pour leur lait et d'un même prix de base. La libéralisation de la PAC (baisse des droits de douanes et hausse des quotas jusqu'à leur suppression en 2015), la dénonciation des accords interprofessionnels, l'individualisation des modes de consommation et l'obligation de contractualisation entre producteurs et transformateurs débouchent aujourd'hui sur une crise de ce régime sectoriel et sur une fragmentation des conditions d'accès au marché (Lambaré et al. 2018). La montée en puissance des enjeux de durabilité environnementale contribue également à l'entrée en crise de ce régime par une remise en cause du paradigme technologique dominant de la modernisation agricole, renforçant ainsi les tensions au sein du RST laitier.

¹ Traduction en français de Geels (2002, p. 27) : « *Le régime sociotechnique constitue la "structure profonde" qui explique la stabilité d'un système sociotechnique existant. Il s'agit de l'ensemble semi-cohérent de règles qui orientent et coordonnent les activités de groupes sociaux qui reproduisent les divers éléments des systèmes sociotechniques* ».

Ces tensions sont aujourd'hui d'autant plus exacerbées que depuis des décennies, des niches d'innovation se sont structurées en faveur d'une régulation sectorielle du secteur différenciée. Ainsi, dès les années 1960, des oppositions à la modernisation agricole ont émergé. C'est le cas, en particulier, des filières laitières de montagne où l'intensification à base de maïs ensilage n'était pas possible ; et aussi de certaines zones herbagères de plaine, notamment bretonnes (Pochon, 1998). Les premières ont trouvé des points d'appui (une légitimation et un soutien financier) dans la politique de la montagne et la politique de la qualité supérieure (Allaire et al., 2005; Allaire et Sylvander, 1997, Dervillé et al. 2012). Les systèmes herbagers se sont, quant à eux, progressivement dotés d'organisations et d'un système de références spécifiques pour asseoir leurs pratiques autonomes et économes (RAD). Ces dynamiques sectorielles particulières ont été appréhendées en termes de différenciation régionale du régime de concurrence (Dervillé et Allaire 2014) : c'est en effet la différenciation régionale des conventions de qualité, des représentations du métier et des structures de gouvernance qui a soutenu et permis l'établissement de modalités spatialement contrastées de production, d'échange et de consommation des produits laitiers.

La transposition de ces travaux dans le cadre d'une approche MLP, conduit à identifier l'acteur public, la profession et l'interprofession et ses membres (éleveurs, coopératives, entreprises de transformation et depuis 2019 distributeurs) comme des acteurs clés du régime dominant, tandis que les régimes de concurrence différenciés, impliquant des politiques publiques mais aussi des organisations professionnelles territorialisées (syndicats de produits AOP notamment) sont appréhendés en termes de niches. Certaines de ces niches se sont structurées il y a plusieurs décennies, d'autres plus récemment, mais force est de constater qu'elles n'ont pas débouché sur une transformation radicale du régime dominant (ie. une transition). Et ce, même si les règles du RST agricole plus large que le seul secteur laitier ont évolué : i) la PAC intègre des objectifs environnementaux depuis les années 2000 et, en France, ii) la loi d'avenir de 2014 a promu l'agroécologie comme voie privilégiée de repositionnement du monde agricole dans une perspective de durabilité (Tichit et Dumont, 2016 ; Caquet et al. 2020). L'interdépendance entre instruments de politiques publiques et structuration des organisations professionnelles et interprofessionnelles rajoute de la complexité au processus de transition (Dervillé, 2021). La publication en mai 2020 de la stratégie européenne « de la ferme à la fourchette » (F2F) conçue comme la contribution agricole au *green deal* européen et publiée parallèlement à la réforme de la PAC 2020 affirme la priorité des enjeux environnementaux et suggère un engagement public accru en faveur des transitions.

Dans ce contexte particulier, qui pourrait constituer un point de bascule du RST, nous proposons de nous intéresser à l'actuelle réforme de la PAC, au travers du PSN, et à ses conséquences et enjeux pour le secteur laitier. En enrichissant l'approche MLP (techniques, pressions externes, semi-cohérence et niches) d'une lecture institutionnelle des règles, appréhendées à la fois comme des dispositifs de coordination et comme ordre tiré du conflit (ie. compromis sociaux) (Commons, 1931), nous proposons un cadre plus précis de la compréhension du processus de transition. Avec Commons (1931:287), nous considérons les institutions à la fois comme des cadres de contraintes et de liberté d'action : « [institutions are] collective action in control, liberation and expansion of individual action » ; ou, comme le précise aussi Hodgson (2012 :13) : « institutions as durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions, rather than rules as such. In short, institutions are social rule-systems, not simply rules. ». En ce sens, l'action collective, s'étend des coutumes à la Loi, en passant par différents collectifs organisés porteurs de règles (going concern)². Trois types de sanction favorisent alors la mise en conformité des comportements individuels : i) morales, adossées à la crainte de

² En d'autres termes, chez Commons et à la différence de la nouvelle économie institutionnelle, l'organisation est une forme particulière d'institution.

bannissement hors du groupe ; ii) économiques de perte ou de profit ; iii) physiques, adossées à la violence légitime de l'Etat. Dans le prolongement de ces travaux, il a été mis en avant plus récemment qu'une simple modification de la loi est insuffisante pour provoquer une transformation profonde et durable des modes de penser et d'agir (Aoki, 2001). Un changement de statut de la règle est également requis, correspondant à la transformation d'une règle hétéronome coercitive en une règle rationnelle, faisant sens pour les acteurs (Hodgson, 2006). Cette légitimation de la règle s'appuie à la fois sur des processus normatifs et cognitifs (Berger et Luckmann 1991, Del corso et al. forthcoming). Autrement dit, l'acteur suit la règle parce qu'il comprend les impératifs moraux qu'elle véhicule et qu'il considère disposer de moyens d'action (par exemple de techniques appropriées pour aller dans le sens souhaité par le législateur). L'accès au statut de règle rationnelle apparaît ainsi indispensable à l'intériorisation par les acteurs et émerge comme un prérequis du changement institutionnel. Au final, la transition conçue comme un changement institutionnel repose sur l'action collective (mobilisation et transformation de groupes sociaux) et articule trois dimensions : cognitive, normative et réglementaire (Scott 2001).

Cette analyse institutionnelle du système de règles permet de considérer plus finement les interactions entre systèmes d'acteurs et système de ressources du RST et leurs reconfigurations éventuelles. Peu de travaux se sont penchés sur une telle analyse institutionnelle de la transition agroécologique. Il s'agit donc ici d'une contribution originale afin de permettre d'identifier les points de convergences et de divergences des groupes sociaux d'un secteur, ainsi que les leviers de rapprochement, préalables à la structuration de nouveaux systèmes d'acteurs, de règles et de ressources.

3. Matériels et méthodes

Dans cet article, nous mobilisons l'analyse lexicométrique pour analyser empiriquement ces points de convergence et de divergences. L'analyse lexicométrique est aujourd'hui reconnue pour révéler les représentations sociales des acteurs à travers l'analyse de leurs champs sémantiques (e.g., Asloum et Bedoussac, 2020). L'hypothèse centrale de notre approche est que l'analyse des représentations sociales permet d'inférer les règles et conventions entre acteurs, ainsi que leurs schémas cognitifs associés comme exposés en section 2. Pour conduire cette analyse lexicométrique des représentations sociales des groupes sociaux interagissant dans le processus d'élaboration du PSN français (3.1), nous avons sélectionnés plusieurs textes dont certains spécifiques au secteur laitier (3.2). L'accès et la sélection de ces textes, dont certains sont internes à des organisations, a été facilité par une recherche participante dans le cadre de l'insertion de l'un des auteurs au sein de la FNPL (Fédération Nationale des Producteurs Laitiers) durant l'élaboration du PSN.

3.1. Processus d'élaboration du PSN français

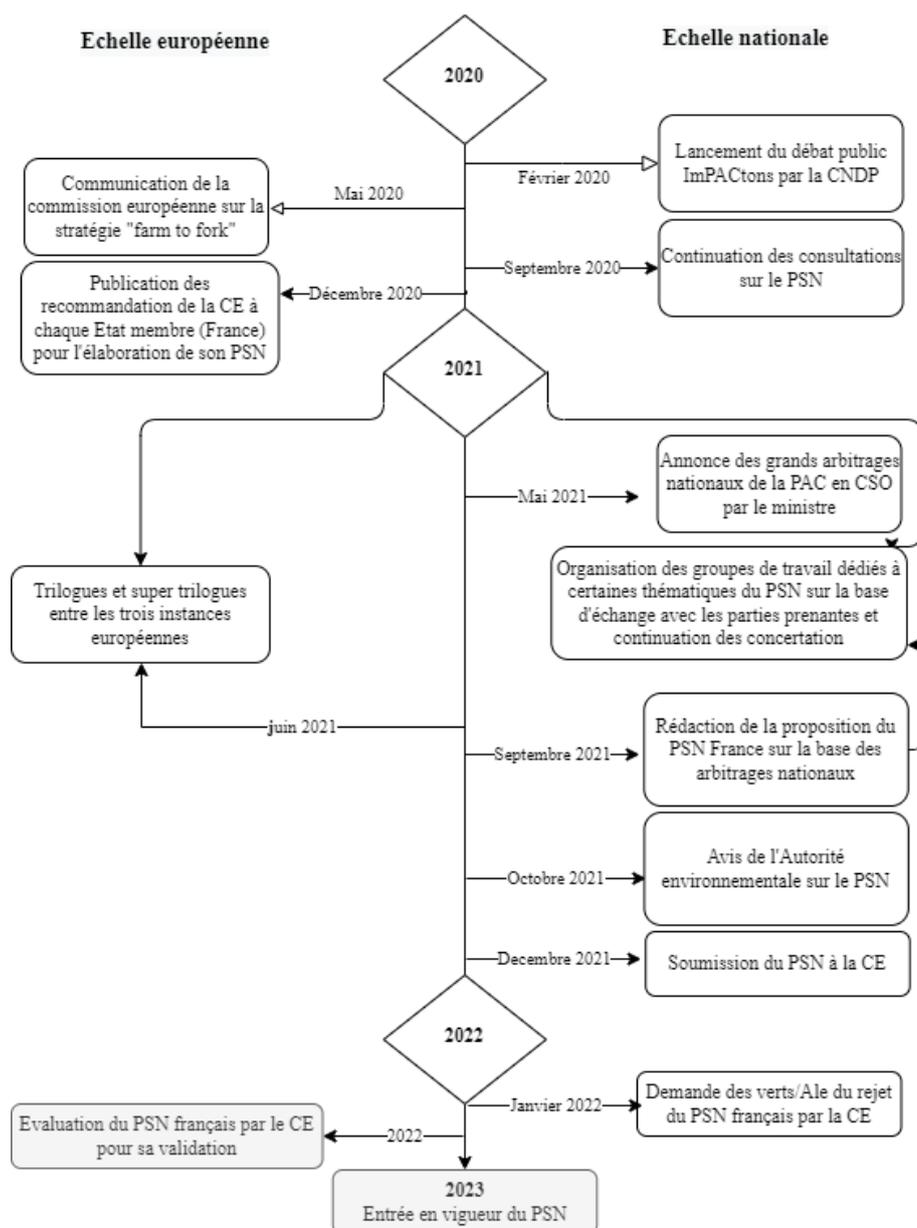
Après la proposition législative de la commission européenne en juin 2018 pour l'instauration de la future PAC, chaque Etat-membre (EM) était amené à élaborer un plan stratégique national (PSN). Ce PSN définit l'ensemble des actions mises en œuvre par un EM sur les deux piliers de la PAC. Les EM ont la responsabilité d'identifier leurs besoins, quantifier leurs objectifs et de mettre en œuvre les actions ciblées pour les atteindre. Cette nouvelle réforme de la PAC devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021, mais a été reportée de deux ans. La complexité des discussions entre EM et celles au niveau du trilogue³, la diversité des enjeux entre EM et entre groupes sociaux au sein de chaque EM, rendent ce processus de réforme long et difficile.

³ Trilogue : Négociations officielles interinstitutionnelle entre le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la commission européenne ; les négociations portaient sur la réforme de la PAC ainsi que sur le cadre financier pluriannuel.

En ce qui concerne la France, la construction du PSN s'est particulièrement nourrie d'un diagnostic de l'agriculture française conduit par le MAA (2020), qui met en évidence différents outils pour répondre aux défis du secteur agricole ; et d'une consultation publique « ImpACtons » menée par la commission nationale du débat public, avec 12 656 contributions présentées et 1 083 propositions citoyennes. Après la clôture du débat public en novembre 2020, la Commission nationale du débat public a publié son compte-rendu le 7 janvier 2021. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a publié début avril 2021 une décision au Journal Officiel de la République française sous forme de synthèse du débat public. Par la suite, douze réunions, avec les différentes parties prenantes (ONG, fédérations, organisations professionnelles agricoles ...) et quatre comités Etat-régions, ont été organisés par les services du MAA. Les réunions étaient de deux ordres différents, des réunions politiques permettant aux parties prenantes de déclarer leurs positions par rapport à la réforme et d'autres d'ordre technique, plutôt sous forme de groupes de travail sur les modalités d'application de certaines thématiques précises, notamment : la convergence, l'éco-régime, les aides couplées liées au maraîchage et protéines, l'aide à l'UGB bovin, les mesures agro-environnementales et climatiques. A l'issue de ces concertations avec l'ensemble des parties prenantes, le Ministre de l'Agriculture (Julien Denormandie) a annoncé les grandes lignes directrices du PSN français, le 21 mai 2021, dont les orientations sont de consolider une production qualitative, accompagner la transition agroécologique, investir dans l'agriculture de demain, sortir des dépendances et créer de valeur sur les territoires : *« Depuis 1962, la PAC est une politique au service de notre modèle agricole. Plus que jamais, elle doit continuer cet accompagnement décisif pour assurer la création de valeur et ancrer durablement la transition agroécologique dans nos exploitations. C'est l'ambition que je défends avec ce Plan stratégique national, construit avec méthode, concertation et rigueur. »*.

Les groupes de travail et les réunions techniques ont continué jusqu'à l'été 2021 et la première version du PSN français a été rédigé selon les arbitrages nationaux et l'accord européen, en juillet 2021. Ensuite, cette version a été soumise à l'autorité environnementale pour qu'elle rende son avis sur le projet de PSN. Toujours dans le cadre de la concertation continue, un atelier participatif public, ainsi qu'une concertation par voie électronique ont été lancés avant de transmettre la version finale du projet de PSN français à la Commission européenne en décembre 2021. Pour une validation définitive du PSN français, des négociations avec la commission européenne auront lieu, durant tout le premier semestre de 2022, avant qu'il soit validé d'ici l'été 2022. Pour notre analyse, nous nous appuyons donc sur la version de décembre 2021 transmise à la commission européenne afin de vérifier la cohérence du PSN avec les objectifs européens. La Figure 1 résume les principales étapes d'élaboration du PSN et délimite la fenêtre temporelle de notre analyse.

Figure 1 : Principales étapes d'élaboration du PSN français de 2020 à 2022



3.2. Méthodologie

Pour analyser ce processus de négociation, il reste très difficile de participer à toutes ces arènes d'élaboration (réunions de négociation et d'arbitrage, discussions entre parties prenantes ...). Par ailleurs, certaines parties prenantes sont plus ou moins impliquées dans les discussions, tandis que d'autres s'appuient sur une communication écrite pour rendre compte de leur position : à travers des rapports techniques, des communiqués de presse, des lettres officielles (ie. auprès des autorités publiques). Nous avons donc choisi de mobiliser une recherche par méthode mixte, qui permet d'approfondir des phénomènes complexes (Creswell et Plano Clark, 2003), en mobilisant différentes sources de données : l'observation participante au sein d'arènes d'élaboration et la littérature professionnelle et grise. Ces sources nous ont aidé à la fois pour la sélection des textes (3.2.1) et leur analyse (3.2.2).

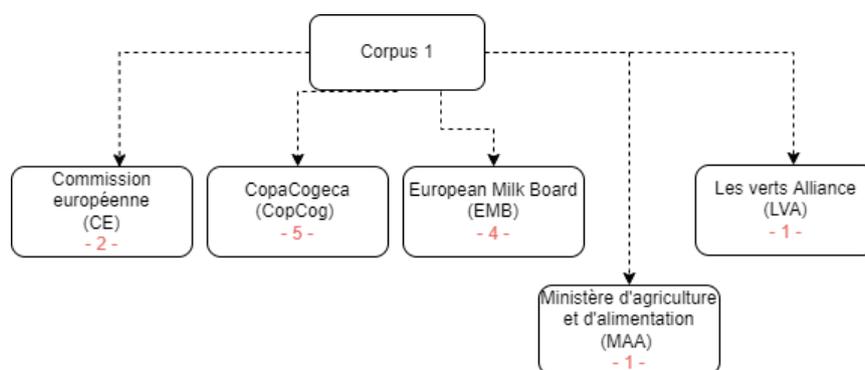
3.2.1 Construction de deux principaux corpus de textes

Une phase d'observation participante et d'entretiens auprès d'acteurs du secteur laitier nous ont permis de délimiter deux corpus de texte se différenciant selon l'échelle, l'ouverture du sujet et la représentativité des parties prenantes. Nous avons retenu des parties prenantes contributeurs dans

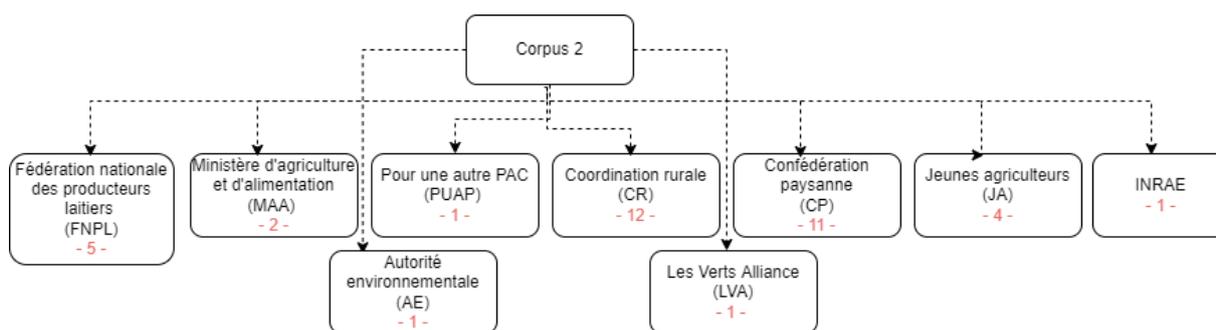
l'élaboration du PSN (Annexe 1). Il s'agit principalement d'organisations de type syndical, dont l'Annexe 2 précise le nom des institutions et les liens aux textes choisis. En se basant sur l'imbrication des calendriers européens et nationaux de la négociation (Figure 1), nous avons choisi des textes officiels disponibles en ligne, ainsi que des textes en accès restreint dont l'accès nous a été octroyé par la partie prenante. Les textes retenus s'étendent de 2020 à 2022. Ils reflètent les réflexions des parties prenantes pour l'élaboration de nouvelles règles ; ils sont aussi illustratifs du dialogue entre différents groupes sociaux du régime sociotechnique laitier dans la négociation du PSN français (Del Corso et al., 2015 ; Bakhtin, 1986). Nous les considérons comme reflétant leurs représentations des enjeux de réforme de la PAC et du secteur laitier.

Nous avons ensuite séparé ces textes en deux corpus (Figure 2). Le premier représente des positionnements assez généraux en lien avec les enjeux à l'échelle européenne. Ce premier corpus veille à mettre en confrontation, le positionnement européen vis-à-vis les enjeux de durabilité (notamment avec la communication de la Commission Européenne sur la stratégie *Farm to Fork*, qui constitue un rapport introduisant une rupture paradigmatique et de grandes ambitions pour un système résilient) avec la proposition du PSN français. Cette confrontation permet d'analyser l'alignement du PSN français avec les objectifs européens et les incitations publiques à la transition. Le deuxième corpus se resserre plus à l'échelle nationale, autour des enjeux du secteur laitier français perçus par les principales parties prenantes y interagissant : la Fédération Nationale des Producteurs Laitiers (FNPL), la confédération paysanne (CP), le groupement français inter-organisations « Pour une autre PAC »⁴ (PUAP), la confédération paysanne (CR), Jeunes agriculteurs (JA), le ministère d'agriculture et d'alimentation (MAA), les verts alliance (LVA) et l'Autorité Environnementale (AE) qui sont des entités, certes européennes, mais portant un avis sur le PSN français. Nous avons aussi fait le choix d'y adjoindre un texte de positionnement de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRAE) car cet institut de recherche contribue aussi fortement au débat sur les enjeux de réforme de la PAC. Du fait de l'hétérogénéité de longueur des textes mobilisés, nous avons choisi de conserver l'intégralité d'un texte issu d'un communiqué de presse ; tandis que nous avons sélectionné les sections traitant du sujet de l'élevage ou du secteur laitier ou d'impacts sur ces derniers, lorsque les textes sont issus de rapports (par exemple les sujets de l'éco-régime, l'aide couplée bovine, l'aide couplée aux protéines végétales, la conversion à l'agriculture biologique, les mesures agro-environnementales et climatiques...).

Figure 2 : Composition des deux corpus en termes de parties prenantes et de nombre de textes



⁴ Pour une autre PAC : 11 organisations paysannes + 14 organisations de protection de l'environnement et du bien-être animal + 8 organisations de solidarité internationale + 12 organisations de citoyens-consommateurs



3.2.2 Analyse lexicométrique des corpus

L'analyse textuelle ou dite lexicométrique (Tournier 2000) se base sur un inventaire de mots ou un répertoire linguistique. La lexicométrie s'appuie sur « *des ré-organisations formelles de la séquence textuelle et des analyses statistiques portant sur le vocabulaire à partir d'une segmentation* » (Lafon et al., 1986). Ainsi les mots ne sont pas analysés isolément mais en fonction de leur contexte d'énonciation. Ces méthodes se sont fortement développées au cours des dernières décennies grâce à une alliance de l'informatique, de la statistique et des sciences humaines et sociales (Khelifi, 2016). Elles ont été appliquées à une diversité de champs empiriques : dans l'analyse des discours politiques, dans l'analyse de la progression du concept d'agroécologie dans l'agriculture (Charrieras et al., 2021). Ces méthodes sont aussi fortement utilisées dans les analyses bibliométriques pour analyser la construction des champs de recherche (par exemple, dans la reconstruction historique du champ de recherche des sciences alimentaires sur les légumineuses, Salord et al. Forthcoming).

Les deux corpus que nous avons construit (3.2.1) sont constitués de 51 textes que nous avons traité à l'aide de l'Interface R d'Iramuteq.⁵ Au préalable, nous avons conduit une étape de nettoyage et de normalisation des textes (synonymie, désambiguïsation...) pour accroître la robustesse de l'analyse. Cette étape de nettoyage a éliminé les doublons de signification, a standardisé les expressions synonymes (notamment entre celles développées ou sous forme de sigle), a unifié l'orthographe de certaines expressions, conduisant ainsi à enrichir de nouvelles expressions agrégées le dictionnaire d'Iramuteq (par exemple : GES/gaz à effet de serre, BEA/bien-être animal, éco-régimes/ecoscheme/écorégimes ...). A la suite de quelques premières analyses, nous avons aussi regroupé des expressions multi-termes qui étaient dissociées par le logiciel (« polyculture_élevage », « système alimentaire », « Etats_membres », « sécurité_alimentaire », « agro-écologie », etc.).

Pour analyser les champs sémantiques de nos deux corpus, nous avons établi une classification hiérarchique descendante par la méthode Reinert (Reinert, 1990). Cette analyse permet de révéler des classes d'univers sémantiques récurrents des segments de textes⁶ (ST), selon l'occurrence de formes (ou bien termes) qui les constituent. Les avantages de cette méthode est de prendre en compte les contextes d'énonciation ainsi que la fonction grammaticale des termes. Ainsi, la prise en compte d'une certaine fonction grammaticale ou d'une autre est paramétrable (par défaut, les termes pleines sont pris en compte). Le résultat de cette analyse est sous forme de dendrogrammes de classes de termes, qui sont les termes les plus fréquemment associés au sein des ST analysés par le logiciel (Ratinaud et Marchand, 2012). Nous avons alors conduit une vérification de ces classes en lisant nous-mêmes les segments de texte ayant contribué à l'émergence de termes de la classe, afin de vérifier que les ST sélectionnés étaient effectivement pertinents au regard des terme associés. Après plusieurs itérations exploratoires, nous avons stabilisé la CHD lorsque les classes étaient suffisamment distinctes pour les dénommer. Nous

⁵ Iramuteq : Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires. Un logiciel libre construit avec des logiciels libres (<http://www.iramuteq.org>)

⁶ Un segment de texte est sous forme d'un paragraphe délimité autour de 40 caractères (paramétrable), qui se termine par un signe de ponctuation conclusif.

avons qualifié chaque classe, puis chaque nœud de classes conduisant à identifier les différents ensembles sémantiques du corpus (Section Résultats).

Pour conforter l'analyse des divergences ou convergences entre les parties prenantes autour des enjeux de transition agricole, nous avons également établi des statistiques de corrélation : d'une part, entre les classes sémantiques (issues de chacun des dendrogrammes) et les sources de textes (ie. les organisations auteurs des textes) pour inférer si la partie prenante est sous-représentée ou sur-représentée dans une classe; d'autre part, entre les termes transition et agroécologie aux classes, pour comprendre comment cette réforme cherche à s'inscrire dans une transition qualifiée d'agroécologique.

4. Résultats

Nous présentons ici une première interprétation des résultats par corpus, avant de conduire une discussion d'ensemble en Section 5.

4.1. Représentations des parties prenantes du 1^{er} corpus

La Figure 3 représente le dendrogramme des champs sémantiques issus de l'analyse par CHD du 1^{er} corpus que nous avons retenu. Cette classification en 5 classes repose sur l'identification par Iramuteq de 10 077 formes, réparties dans 7 542 segments de texte. Ces formes (ie. termes) comptent 273 059 occurrences d'apparition. Nous avons présenté dans ces classes les 17 termes les plus fréquents. L'interprétation des classes est illustrée par des segments de texte mis en annexe 3. L'interprétation de ces classes est aussi associée à la contribution des parties prenantes aux classes, grâce aux corrélations aux sources que nous avons calculées (Figure 4).

Figure 3 : Thématiques du dendrogramme et dénomination des classes du corpus 1

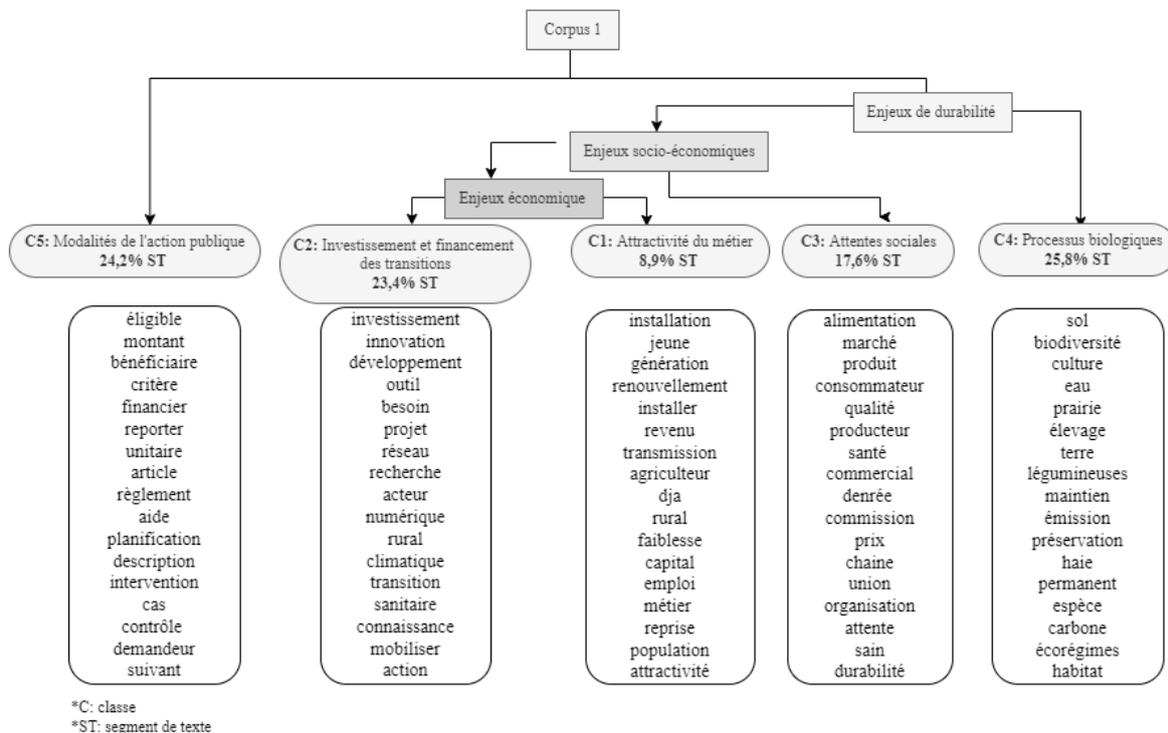
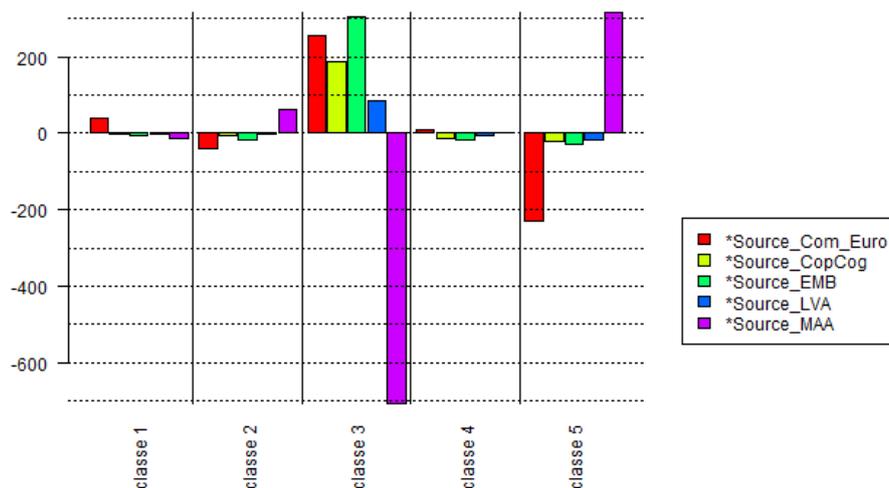


Figure 4 : Graphe de corrélations des sources de textes aux classes du corpus 1



De ce premier corpus à l'échelle européenne ressort deux grands ensembles thématiques. Un 1^{er} ensemble thématique porte sur les « modalités de l'action publique » (24,2% des segments de texte du corpus) et qui s'isole en une seule classe (la classe 5). Un deuxième ensemble sémantique plus contrasté et composé des quatre autres classes, renvoie aux différents « enjeux de durabilité » dans le secteur agricole : nous y distinguons des enjeux économiques, sociétaux et écologiques (75,8% des segments de texte du corpus). Ce premier découpage sémantique révèle qu'il n'existe pas de registres spécifiques, au sein des modalités de l'action publique, relatifs aux différents enjeux ci-avant énoncés, auquel cas sinon les termes de la classe 5 seraient répartis dans les autres classes. Les modalités par lesquelles se pense l'action publique par les acteurs tant à être uniforme quels que soit les enjeux à traiter. Par ailleurs, l'éloignement des classes 5 et 4 révèle aussi que ce sont les enjeux environnementaux qui sont le plus difficilement pris en compte par des modalités d'action publique, contrairement aux enjeux d'investissement et de financement de la classe 2 qui est moins éloignée dans le dendrogramme. Les classes 5 et 2 constituent à elles seules près de 50% des ST du corpus.

Plus précisément, les classes 1 et 2 renvoient à des enjeux essentiellement économiques, liés à l'attractivité du métier pour l'installation et le renouvellement des générations (classe 1) ; et liés à l'investissement et au financement des transitions (classe 2). La construction de la classe 1 a requis un faible nombre de segments de texte (figure 4), ce qui révèle une formulation assez homogène de ces enjeux liées à l'attractivité du métier par les parties prenantes. Ces questions d'attractivité et d'installation (*Annexe 3 : ST1, ST3*) se révèle un enjeu majeur et prioritaire dans le secteur agricole puisqu'il n'y a pas de différence de représentativité des parties prenantes dans ces classes d'après la Figure 4. Les ST de cette classe soulèvent des pistes de réflexion et d'action pour assurer le renouvellement des générations, notamment, par le levier d'une meilleure rémunération. Pour accompagner les nouvelles installations ainsi que les transitions liées aux enjeux de changement climatique, des projets d'investissements se montrent nécessaires, comme le révèle la classe 2 « Investissement et financement des transitions ». Mais les interventions publiques dans la classe 5 soulèvent une forme de dépendance au chemin où l'instrument est devenu tellement structurant qu'il reste au cœur du discours.

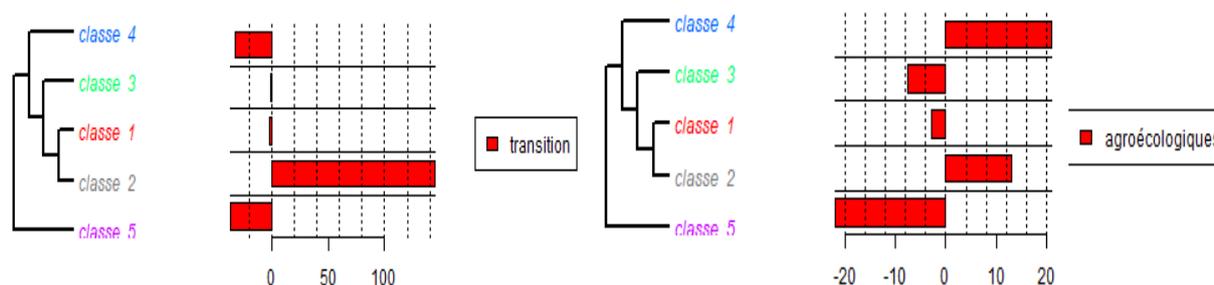
La classe 4 sur les « processus biologiques » renvoie sur des enjeux écologiques sans différence de représentativité des parties prenantes dans cette classe. Mais ces enjeux croissants sont isolés au sein d'une classe et non-associés aux autres classes, révélant toute la difficulté des parties prenantes à conduire une vision systémique des enjeux et des actions. Parmi les autres enjeux de durabilité relevés dans le second groupe thématique, nous y trouvons les « attentes sociétales » représentées dans la classe 3 marquée, elle, par un profond déséquilibre de représentativité des sources. Cette classe questionne de façon majeure la qualité, sécurité et prix des produits alimentaires. En parcourant les segments de textes, la santé humaine ainsi que la santé animale sont présentées comme étant au cœur des préoccupations

des consommateurs (*Annexe 3 : ST7, ST8, ST9*). Mais le MAA y est sous-représenté, révélant qu'il reste sur ses enjeux traditionnels de l'amont et n'arrive pas à affirmer une vision intégrée, agriculture, alimentation, consommateur à l'échelle de toute la filière.

En confrontant ces champs sémantiques, nous révélons les sujets qui sont prioritairement abordés par les parties prenantes, leurs convergences et divergences dans la vision et modalités d'action autour de ces enjeux ; et nous révélons aussi en quoi le PSN français est cohérent avec les attentes européennes, mais aussi relativement limité aux regards de certains enjeux. Par exemple, dans la classe 4 « Processus biologiques », il n'y a que le terme « écorégimes » qui reflète un outillage économique pour se saisir de ces enjeux. Nous observons aussi une insuffisante prise en considération des attentes sociétales par le MAA comparativement aux autres parties prenantes, du fait de sa forte sous-représentativité dans la classe 3.

Si on approfondit l'analyse au regard de la corrélation des classes aux sujets clés « transition » et « agroécologie » (Figure 5), nous observons aussi une inégalité de traitement de ces enjeux en fonction des classes. Dans la classe 2 « investissement et financement des transitions », le terme « transition » est sur-représenté et apparaît essentiellement avec la forme « climatique » (d'après les ST associés à l'énonciation de ce terme), tandis que la classe 4 mobilise peu le terme de « transition » et l'associe avec la forme « écologique ». Ceci exprime l'incapacité des parties prenantes, et tout particulièrement du MAA (sur-représenté dans la classe 5 des modalités d'action publique), à traiter conjointement transition climatique et transition écologique. Cependant, le terme transition sur-représenté dans la classe 2 indique aussi une capacité à mettre à l'agenda des enjeux de financement.

Figure 5 : Graphe de corrélation de 2 termes clés aux classes du Corpus 1



4.2. Représentations des parties prenantes du 2^e corpus

De manière similaire, la Figure 6 représente le résultat de la CHD appliquée au corpus 2 (corpus plus ciblé à l'échelle nationale française). Cette classification en 5 classes repose sur l'identification par Iramuteq de 4 624 formes, réparties dans 919 segments de texte. Ces formes comptent 33 046 occurrences d'apparition. La corrélation aux sources est présentée dans la Figure 7. Ici aussi les registres d'actions sont contrastés à travers les classes du dendrogramme et leurs corrélations aux sources, révélant différentes représentations sociales des enjeux.

Figure 6 : Thématiques du dendrogramme et dénomination des classes du Corpus 2

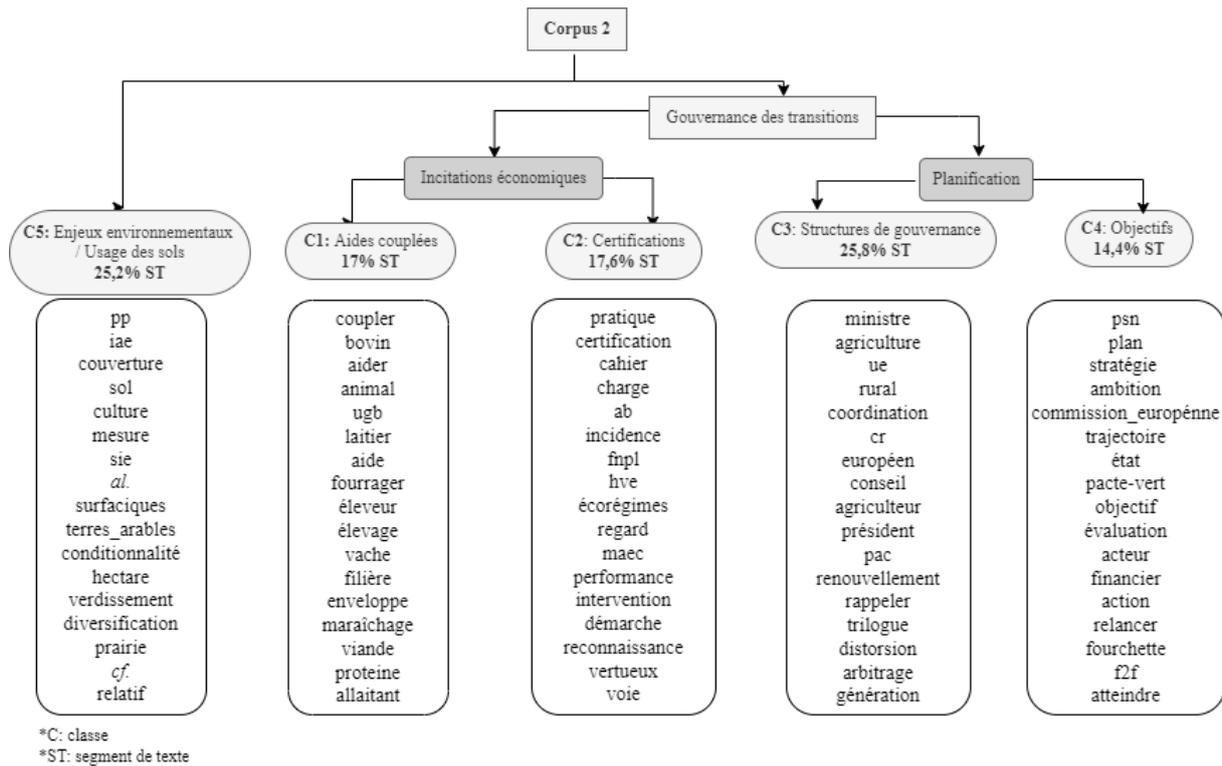
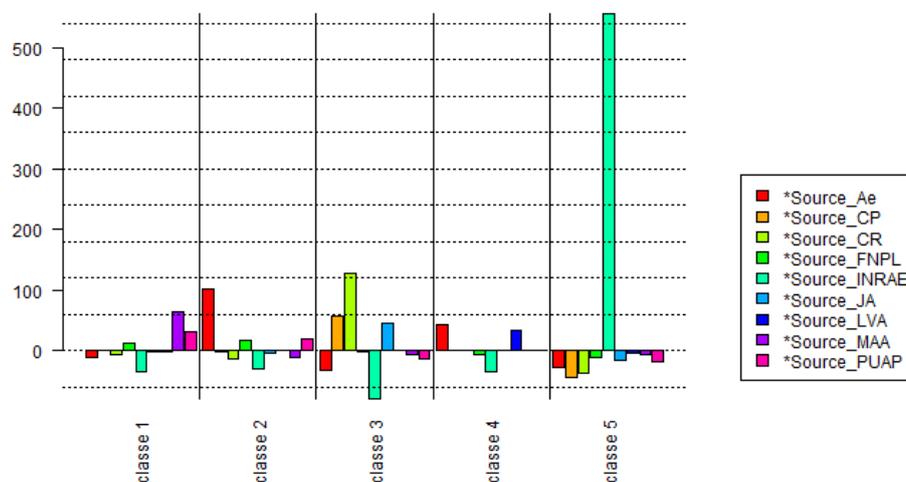


Figure 7 : Graphe de corrélations des sources de textes aux classes du corpus 2



Deux grands ensembles sémantiques se distinguent. Le premier renvoie à la gouvernance des transitions (74,8% des segments de texte du corpus) et rassemble 4 classes (classes 1, 2, 3 et 4) ; le second focalise sur les enjeux environnementaux (25,2% des ST du corpus) formant une seule classe (C5) caractérisée par registre sémantique relatif à l'usage des sols. Nous retrouvons ici un découpage similaire au 1^{er} corpus pour lequel les enjeux écologiques étaient aussi isolés. Mais la différence ici est que cette séparation est associée à une très forte sur-représentation de la recherche publique dans cette classe C5. Ce 2^e corpus dispose, en effet, d'un rapport écrit par INRAE qui fait une analyse des enjeux de la réforme de la PAC et plus particulièrement la mise en œuvre des éco-régimes. La séparation que nous observons dans les registres sémantiques d'INRAE et des parties prenantes révèle un fort décalage de la prise en compte des processus écologiques dans les enjeux de réforme de la PAC.

Au sein de l'ensemble sémantique dénommé « Gouvernance de la Transition », la classe 1 s'intéresse d'abord aux aides ciblées à la production, relatives aux interventions spécifiques par domaine de production, qui s'appliquent principalement à l'élevage, avec une focale sur la préservation des ruminants. En parcourant les ST (Annexe 3 : ST16, ST17, ST18), cette classe fait ressortir une mise en tension sur les allocations de certaines aides couplées, notamment, l'enveloppe commune aux bovins (aide à l'UGB), la progression des aides aux protéines végétales et la nouvelle aide aux petits maraîchers.

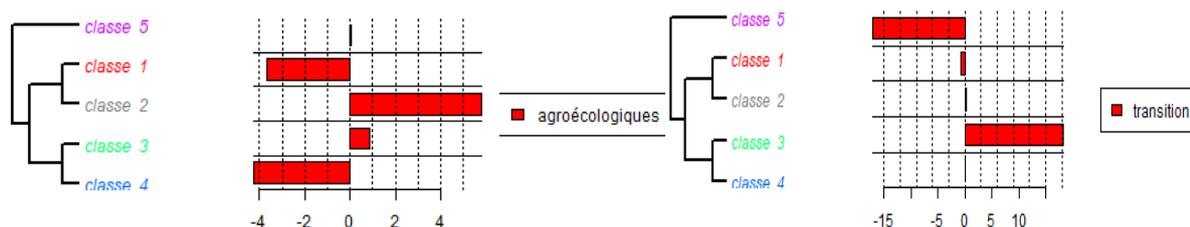
Une mise au point sur la nouvelle architecture verte dans le cadre de cette réforme de PAC est fortement relevée dans la classe 2 « Certifications ». Cette classe se focalise sur les outils actuels de la politique publique pour renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux (écorégime, certification, HVE, MAEC...). Dans cette perspective instrumentale, l'intégration de manière transversale des objectifs environnementales dans l'ensemble des dispositifs de la PAC, notamment les éco-régimes, a clairement suscité des avis contrastés entre les parties prenantes cherchant ainsi une reconnaissance de leurs efforts antécédents (Figure 7).

Toujours dans le cadre des enjeux environnementaux et climatiques, la forte divergence du champ sémantique se manifeste dans la classe 5 révèle de la position de la partie prenante (Inrae) qui arrive à intégrer dans son discours les processus biologiques dans le cadre des instruments publiques. A priori, selon la Figure 7, nous trouvons d'un côté, l'AE, le PUAP et la FNPL et de l'autre côté, l'INRAE, qui n'intègrent pas l'environnement de la même manière créant ainsi des difficultés de compréhension mutuelle (divergence). Ce découpage entre discours peut être dû au fait que ces parties prenantes n'appréhendent pas les mêmes sujets, comme ils peuvent converger sur les mêmes préoccupations mais n'y associent pas les mêmes termes. L'INRAE se focalise sur l'usage des sols alors que les autres essaient de voir comment ils peuvent créer de la valeur, le terme « reconnaissance » dans la classe 2 l'illustre bien (Figure 6).

La classe 3 et 4 renvoient à la planification des transitions. Nous proposons de distinguer la classe 4 « Objectifs » qui met en relief les objectifs européens en termes d'ambition écologique manifestée par le pacte vert (la stratégie F2F et le PSN) de la classe 3 sur les « structures de gouvernance » en charge de la mise en œuvre des objectifs. En parcourant les ST de ces classes, les parties prenantes décrivent et critiquent le plus souvent les modalités de pilotage et les instruments choisis pour les objectifs de transition (Annexe 3 : ST22, ST24), soit ils font ressortir d'autres enjeux qui sont peu pris en compte dans les objectifs donnés dans les dispositifs, dont l'enjeu de renouvellement des générations (Annexe 3 : ST23). La confrontation des ST de ces deux classes révèle une tension entre les objectifs affichés et les enjeux soulevés par les structures de gouvernance qui sont au-delà du seul objectif environnemental, avec les questions du « renouvellement » de « génération » que nous trouvons d'ailleurs parmi les structures de gouvernance dans la classe 3.

Les sous-ensembles classes 1&2 et classes 3&4 mettent en avant une persistance de clivage entre les enjeux auxquels les filières doivent répondre et l'opérationnalité de la mise en œuvre de l'écologie qui doit passer par des mesures concrètes et facilement déclinables. De la corrélation des classes aux sujets clés « transition » et « agroécologie » (Figure 8), ressort une divergence de traitement de ces enjeux en fonction des classes et en fonction des parties prenantes. Dans la classe 2 « certifications » et la classe 3 « Structures de gouvernance », ces termes clés sont sur-représentés et apparaissent essentiellement ensemble (d'après les ST associés). Ceci exprime une volonté des parties prenantes sur-représentées par ces classes, de traitement de ces enjeux à travers les outils de la politique publique autour de la certification environnementale. En parcourant les ST (Annexe 3 :ST21), cette corrélation exprime également les tensions au sein des structures de gouvernance au sujet de l'outillage de la transition agroécologiques, notamment autour du HVE.

Figure 8 : Graphe de corrélation de 2 termes clés aux classes du Corpus 2



5. Discussion

A la lumière des résultats de l'analyse textuelle des documents d'arbitrages et de négociations autour du PSN français dans le cadre de la réforme de la PAC, nous avons cherché à révéler les représentations sociales des parties prenantes face aux enjeux de transition dans le secteur laitier. Nous discutons ici de ces points de divergence et de convergence de ces représentations dans le but d'identifier des leviers et des outils pour accompagner la mise en œuvre d'un nouveau système de règles et de ressources. Nous discutons aussi des limites de ce travail. S'il contribue à la compréhension du changement institutionnel, il nécessite un enrichissement dans les concepts utilisés et une intégration d'autres matérialités à analyser. En particulier, la fenêtre temporelle de notre étude (de la négociation de la nouvelle PAC jusqu'à la soumission du PSN français à la commission européenne) doit être étendue et inclure les nouvelles instructions qui ont été données par la CE en discussion avec le MAA, afin d'analyser l'évolution de ces représentations, ainsi que leurs effets potentiels sur les objectifs de transition en cours.

5.1. Le renouvellement des agriculteurs comme levier de réconciliation entre enjeux environnementaux et enjeux professionnels

Notre analyse tend à révéler une certaine rigidité des instruments de la politique publique, freinant en quelque sorte le changement, notamment à travers un manque d'intégration des enjeux amont et aval, qui confirme une logique de politique en silo (Pahun, 2020). Bien qu'au niveau européen, comme au niveau national, la volonté d'aller vers une stratégie agroalimentaire plus englobante (from farm to fork), la PAC reste une politique agricole forgée sur des modalités d'action à l'échelle des exploitations agricoles. De plus, les parties prenantes tendant à concentrer le débat sur les outils (des champs sémantiques alimentés par une large partie des segments de texte) et finalement accordent moins d'espace à une discussions des enjeux environnementaux. Ce résultat suggère que les règlements PAC n'ont pas encore acquis le statut de règles rationnelles pour la transition agroécologique : les acteurs ne sont pas convaincus du caractère opérant des pratiques promues ; et les normes professionnelles restent centrés sur une artificialisation et une maîtrise technique, et non sur un pilotage par les processus biologiques.

Comme mis par ailleurs en avant par Bruno Latour⁷ (en mode Bruno Latour podcast France culture), la production de connaissances scientifiques ne peut diffuser et être intériorisée par les individus concernés sans un travail argumentatif que la science construit avec les parties prenantes et au sens des *transformative sciences*. Au-delà de la production de connaissance, les scientifiques sont invités à construire l'apprentissage social de ces connaissances.

Si consensus scientifique il y a sur le fait qu'il faut une vision intégrée de l'agriculture et l'alimentation, à l'échelle de toute la filière jusqu'au consommateur, la définition de moyens et de modalités d'action publique pour atteindre cette vision intégrée reste limitée dans le PSN.

Ainsi cette analyse des deux corpus met en exergue les difficultés de cette transition. C'est non seulement la dépendance au chemin des modalités d'action publique qui freine la transition, mais aussi la divergence des préoccupations qui limite la capacité des parties prenantes du secteur à se saisir d'une

⁷ <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/serie-bruno-latour> écouté le 15 août 2022. Voir aussi Latour, B. (1989). Pasteur et Pouchet: hétérogenèse de l'histoire des sciences. *Éléments d'histoire des sciences*, 423-445.

vision intégrée des enjeux écologiques et socio-économiques ; et in fine, à les coupler à des instruments de politiques publique. Pourtant, un des enjeux majeurs reconnu par tous est le renouvellement des générations. Ce renouvellement, en permettant une reprise des fermes, limite l'agrandissement des exploitations, moins favorable aux pratiques écologiquement vertueuses (Boussemart et al., 2016 ; Devienne et al., 2018 ; Midler et al., 2019). Les parties prenantes pourraient ainsi se saisir de cet enjeu pour y coupler des enjeux écologiques. Dans ce cadre, les enjeux écologiques pourraient être un levier facilitant les installations. L'installation des jeunes peut contribuer à créer des agricultures productives, à haute valeur sociale et à haute valeur environnementale (Wampfler et Bergès, 2017).

5.2. Le rôle de la dimension territoriale

Les acteurs se sont principalement structurés depuis les années 1960 autour des enjeux économiques. La prise en compte d'enjeux écologiques implique un changement d'échelle et un changement d'organisation (Nesme et al., 2016). Dans ce cadre, Charrieras et al. (2021) ont mis en avant l'insuffisance de l'ouverture de la cogestion (Lamine, 2017), traduite par la marginalisation des acteurs alternatifs, qui a engendré un allègement de l'agroécologie de sa dimension sociale par le gouvernement. Toutefois, alors même que, dans ce nouveau modèle de réforme de PAC, il a été permis en France une participation d'acteurs nationaux non issus de la profession agricole majoritaire (notamment des organisations environnementales) les résultats soulignent toujours cette difficulté à établir un compromis social politique qui prend en compte les enjeux environnementaux dans une perspective de transition agroécologique. Si on veut continuer à avancer vers la durabilité, il est important de maintenir ces espaces de dialogue et de discussion, mais surtout de voir comment les acteurs peuvent avancer collectivement dans le secteur laitier, compte tenu des divergences dans les représentations.

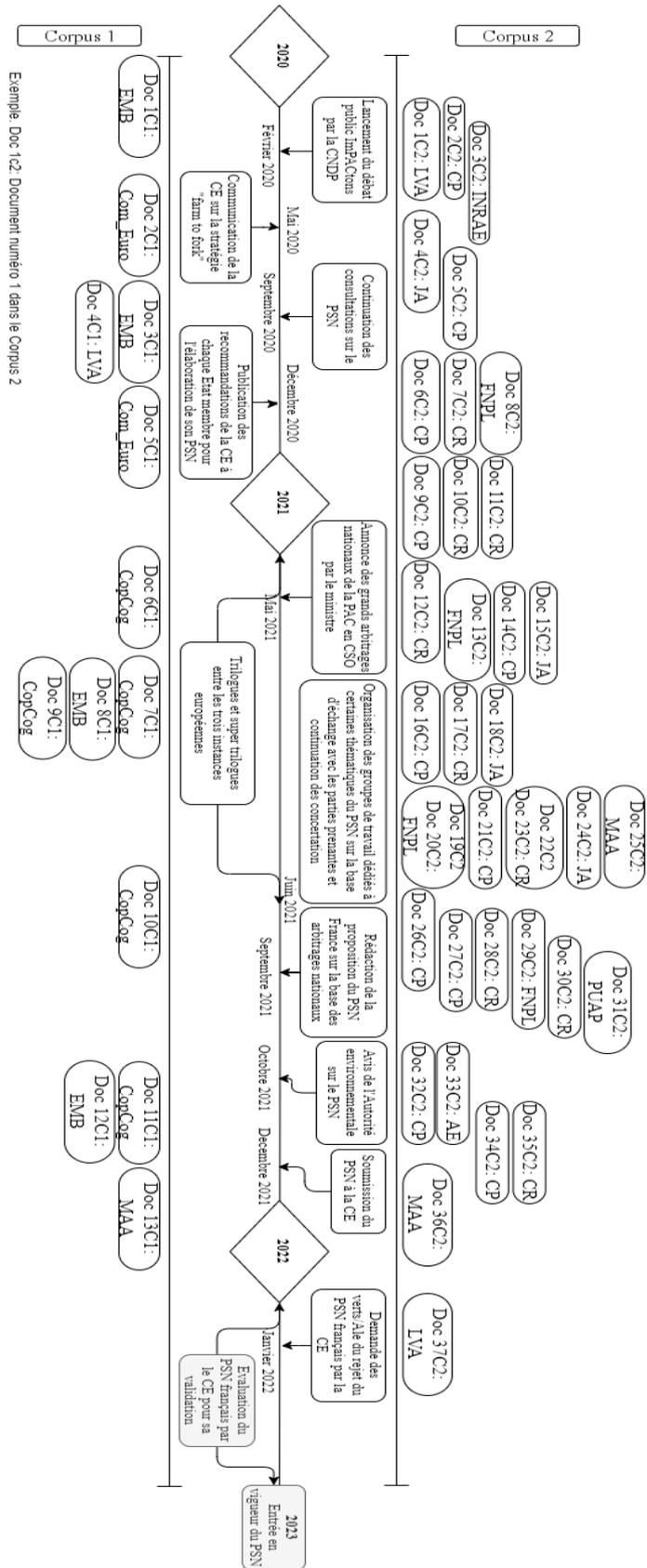
Pour cela, il faut également s'intéresser à la manière dont les débats sont structurés, facilitants ou pas l'intégration des enjeux écologiques et notamment la place du territoire dans la discussion. D'ailleurs, il a été souligné par la littérature qu'un des enjeux de la transition agroécologique, est de s'opérer à l'échelle du territoire pour tenir en compte la diversité des contextes tout en préservant l'environnement et les ressources naturelles, et en renforçant la position des éleveurs dans le système agro-alimentaire (Dervillé, 2012; Morris et Kirwan, 2011, Houdart et al., 2013). Dans l'analyse textuelle des documents étudiés, nous avons constaté que c'est la dimension économique qui est territoriale et que le terme « territoire » (ou associé comme « territoriale ») s'est trouvé lié ni à la consommation, ni aux processus biologiques dans les représentations des parties prenantes (annexe 4). Ainsi, en cherchant à faire avancer les discussions vers le consensus, les enjeux écologiques et les modalités de l'action publique peuvent être combinées en intégrant cette dimension territoriale, qui aujourd'hui n'est pas présente dans les représentations des parties prenantes, hormis sur les enjeux d'installation et d'investissement.

6. Conclusion

Le changement de pratiques passe par un changement des représentations sur des objets concrets, qui passe lui-même d'abord par de nouvelles connexions entre registres de valeurs. Le RST se caractérise par un ensemble de règles forgées au fil du temps qu'il faut transformer pour opérer une transition. Cette transformation passe par des interactions qui sont liées aux confrontations. Il y a des frictions entre groupes d'acteurs, parce qu'ils n'ont pas les mêmes représentations sociales, et c'est par ces frictions que peut opérer un changement institutionnel que nous avons cherché à interroger dans le papier. Nous avons mis en évidence qu'à ce jour, les modalités de planification et l'entrée par des outils/mesures ne favorise pas l'apprentissage social sur de nouvelles valeurs combinant une diversité d'enjeux écologiques ; ce qui freine la transformation des systèmes de ressources, de règles et d'acteurs (ie. le changement institutionnel).

Annexes

Annexe 1 :



Exemple Doc 1C2: Document numéro 1 dans le Corpus 2

Annexe 2 :

La liste des parties prenantes associées directement à la concertation nationale transversale de construction du plan stratégique national pac 2023-2027, figure à l'annexe III du PSN dans le document "annexes et appendices" (pages 21 et suivantes) qui est accessible à la page suivante du site du MAA : <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-proposition-de-psn-de-la-france-transmise-la-commission-europeenne>

Annexe 3 :

Segments de textes pour corpus 1 :

ST1 : « la diminution du nombre d'exploitants d'exploitations agricoles ? réduction de 1,1% par an du nombre des exploitants entre 2010 et 2016 et qui devrait s'accroître ; le renouvellement des générations d'agriculteurs n'est plus assuré par les installations actuelles aidées ou non ? »

ST2 : « Par ailleurs, la proportion élevée de chefs d'exploitation âgés tend à indiquer que de nombreux agriculteurs poursuivent leur activité au-delà de l'âge légal de la retraite (en raison du faible niveau de l'allocation de retraite), ce qui ne laisse pas assez de place au renouvellement. »

ST3 : « les primes à l'installation offertes dans le cadre de la politique de développement rural de l'UE apportent un soutien à environ un tiers de l'ensemble des installations de jeunes agriculteurs »

ST4 : « A travers cette intervention dédiée au développement local mais également à l'emploi et à l'inclusion sociale, il s'agit de relever les défis liés aux transitions démographiques, économiques sociales, énergétiques et écologiques spécifiques aux ruralités. »

ST5 : « Les agriculteurs deviennent des informaticiens, collecteurs de data générées par leur ferme, avec possibilité de surveiller leurs parcelles avec des drones ou des satellites. Ce développement vise à optimiser le modèle agrochimique »

ST6 : « Elle cherche à faire croire que la lutte contre le changement climatique passe par le développement de nouvelles technologies coûteuses. L'agroécologie, solution efficace et la moins coûteuse, n'aura que les miettes que les États_membres voudront bien lui octroyer »

ST7 : « Si la demande de produits laitiers régionaux provenant de l'UE occupait une place plus importante au sein de la politique agricole, les consommateurs et les producteurs pourraient renforcer ensemble la production régionale et les conséquences écologiques positives qu'elle implique. »

ST8 : le fossé ne fera que se creuser et, l'un après l'autre, les effets de ces politiques vont, « tels des dominos, s'abattre sur les épaules des agriculteurs, et pourraient bien vite réduire à néant l'agriculture européenne. Dans quelques années, la moitié des agriculteurs de l'UE partiront à la retraite, ce qui aura des répercussions sans précédent sur notre chaîne d'approvisionnement alimentaire et nos territoires »

ST9 : « la création d'un environnement alimentaire favorable qui facilite le choix en faveur de régimes alimentaires sains et durables profitera à la santé et à la qualité de vie des consommateurs et réduira les couts liés à la santé supportés par la société »

ST10 : « la modification des pratiques d'utilisation et de gestion des terres (pratiques agroécologiques), l'amélioration de la gestion des sols et des paysages (par exemple l'agroforesterie), l'amélioration de l'efficacité du contrôle des organismes nuisibles et des maladies grâce »

ST11 : « Par ailleurs, le brûlage des chaumes et résidus de culture est une des sources d'émissions de carbone de l'agriculture. L'interdiction de brûlage des chaumes et résidus de cultures arables limite ainsi le déstockage du carbone à partir des terres arables. »

ST12 : « le maintien des prairies permanentes est assuré au travers de la mise en place d'un ratio régional ce qui permet de mieux tenir compte qu'à l'échelle nationale des risques de conversion différents selon les zones »

ST13 : « Pour respecter la répartition des compétences actée entre l'Etat et les Régions (FEADER SIGC/ FEADER HSIGC) et dès lors que cette intervention relève des Régions, il convient qu'elle soit gérée hors SIGC. Critères d'éligible spécifiques. Éligible du demandeur »
« Bénéficiaires éligibles Personne physique ou morale exerçant une activité agricole, détentrice ou propriétaire des animaux éligibles. Types de soutien éligible HSIGC : aides à l'animal. »

ST14: « Régime de pénalité pour conditionnalité Description du régime de sanction applicable à la conditionnalité. Le régime de pénalité est appliqué conformément à la réglementation européenne. »

ST15 : « bénéficiaires éligibles personne physique ou morale exerçant une activité agricole détentrice ou propriétaire des animaux éligibles types de soutien éligible hsigc aides à l'animal »

Segments de textes pour Corpus 2 :

ST16 : « Cependant, Pour une autre PAC s'est exprimé contre la fusion des enveloppes des aides couplées bovins allaitants et bovins lait, préférant conserver la répartition de l'enveloppe selon les mêmes proportions qu'aujourd'hui, à savoir 80 % pour les vaches allaitantes et 20 % pour les vaches laitières»

ST17 : « Une vache est une vache, une UGB est une UGB et tout autre choix sera dévastateur. Cette PAC doit impérativement reconnaître le travail des hommes et des femmes qui prennent soin de leurs animaux matin et soir.»

ST18 :« ensuite la confédération paysanne ne peut accepter la proposition de fusion des enveloppes des aides couplées destinées aux vaches laitières et vaches allaitantes cette mesure viendrait achever les éleveurs.euses de bovins allaitants déjà en pleine crise de revenu »

ST19 : « L'avis de l'Autorité environnementale et la note de la Cour des Comptes pointent d'ailleurs toutes les deux la place indue accordée au

soutien à la certification HVE. Plusieurs analyses ont en effet démontré ses faibles performances environnementales.»

ST20: « Ainsi, la seule certification devant selon nous faire l'objet d'une valorisation par l'écorégimes est l'AB, dans la mesure où son cahier des charges est encadré par un règlement européen assurant une approche systémique aux bénéfices multiples, prouvés scientifiquement et avérés de manière empirique depuis plusieurs décennies»

ST21: « Malgré ce premier niveau d'évaluation qui permet de constater que les incidences potentielles sur l'environnement des écorégimes hve voie b et pratiques de gestion agroécologiques sont jugées moins performantes que les autres du fait de la faible ampleur des...»

ST22 : « point noir dans la transparence. Dans un courrier du 11 décembre, la Coordination Rurale a demandé aux représentants des 3 institutions européennes (Commission, Parlement, Conseil de l'UE) de rendre publics le calendrier ainsi que les ordres du jour des trilogues. »

ST23: « « Si on veut assurer notre souveraineté alimentaire, comme le souhaite le Président Macron, le RGA doit être la priorité majeure de la Pac », avance François-Etienne Mercier, vice-président de JA.»

ST24 : « Un trilogue va désormais s'engager entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens et le débat sur le PSN va reprendre en France. L'orientation des instances européennes n'étant pas très réjouissante »

ST25 : « Ni le projet de PSN, ni ses annexes, ni son évaluation environnementale n'évoquent la gouvernance ou le pilotage opérationnel ou stratégique de ce plan. Compte tenu des enjeux environnementaux et sociétaux associés à la Pac »

ST26 : « Un PSN qui accompagne les acteurs dans leur transition écologique et participe à l'ambition du Pacte vert, au service des objectifs de l'UE pour l'environnement et le climat.»

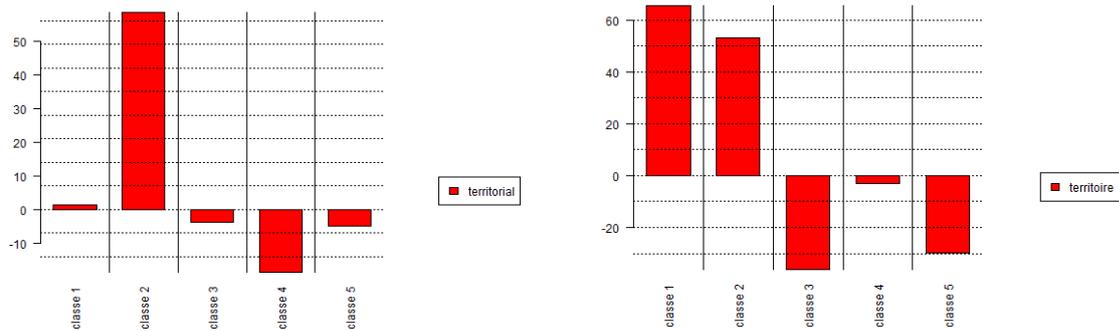
ST27 : « après les expertises des états généraux de l'alimentation après les rapports d'institutions comme France stratégie et le cese après la convention citoyenne pour le climat encore une fois »

ST28 : « il importe en particulier que l'aide de l'écorégimes au titre de la diversité et de la couverture des sols n'incite pas à des retournements des prairies notamment si l'aide de « l'écorégimes PP » est proportionnellement trop modeste »

ST29: « Le suivi pourrait être à la parcelle ou sur l'ensemble des terres arables de l'exploitation. Dans le cadre de la PAC actuelle, la couverture des sols des terres arables ne fait pas l'objet d'une mesure de verdissement. »

ST30 : « la priorité donné à la présence de pp le signal donné à l'extensification au travers du ciblage de l'ichn et des aides couplées associés à la reconnaissance des légumineuses dans l'écorégimes et leur encouragement dans les aides couplées »

Annexe 4 : Graphe de corrélation de 2 termes liés à la territorialisation aux classes du Corpus 1



Bibliographie

- Allaire, G., & Sylvander, B. (1997). Qualité spécifique et systèmes d'innovation territoriale. *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales (CESR)*, 44(905-2016-70588), 29-59.
- Allaire, G., Sylvander, B., Belletti, G., Marescotti, A., Barjolle, D., Thévenod-Mottet, E., & Tregear, A. (2005, March). Les dispositifs français et européens de protection de la qualité et de l'origine dans le contexte de l'OMC: justifications générales et contextes nationaux. In Symposium international "Territoires et enjeux du développement régional.
- Aoki, M. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. MIT press.
- Asloum, N., & Bedoussac, L. (2020). Analyse des représentations sociales des enseignants. es du «produire autrement» vis-à-vis des directives ministérielles. *Éducation relative à l'environnement. Regards-Recherches-Réflexions*, 15(2).
- Bakhtin, M. M. (1986). *Speech genres and other late essays*. University of Texas press.
- Baritoux, V., Chatellier, V., & Trouvé, A. (2018). La libéralisation des marchés laitiers. Quelles réponses des acteurs économiques et des politiques?. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (364), 7-12.
- Bazin, G., & Kroll, J. C. (2017). Jusqu'où faut-il «renationaliser» la PAC?. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (362), 91-98. Renationalisation
- Berger, P. & Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality*. London: Penguin Books.
- Berkhout, F., Smith, A., Stirling, A., (2004). Socio-technological regimes and transition contexts. In: Elzen, B., Geels, F.W., Green, K. (Eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 48–75.
- Boussemart, J. P., Leleu, H., & Ojo, O. (2016). Exploring cost dominance in crop farming systems between high and low pesticide use. *Journal of Productivity Analysis*, 45(2), 197-214.
- Caquet, T., Gascuel, C., & Peyraud, J. L. (2020). Priorités de la recherche: les apports des Ateliers de Réflexion Prospective interdisciplinaire Agroécologie et Elevages pour demain d'INRAE. *Innovations Agronomiques*, 80, 1-12.
- Chatellier, V. (2020). Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes: deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises?. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (372), 137-151.
- Charrieras, Q., Gasselín, P., Ollivier, G., & Plumecocq, G. (2021, December). Analyse lexicométrique des politiques publiques françaises agroécologiques: production d'un nouveau référentiel?. In 15. Journées de recherche en sciences sociales (JRSS) (pp. 1-27).

- Creswell, J. W., Plano Clark, V. L., Gutmann, M. L., & Hanson, W. E. (2003). Advanced mixed methods research designs. *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*, 209(240), 209-240.
- Commons, J. R. (1931). Institutional economics. *The American economic review*, 648-657.
- Dervillé, M. (2012). "Territorialisation du secteur laitier et régimes de concurrence: le cas des montagnes françaises et de leur adaptation à l'après-quota." PhD, Paris.
- Dervillé, M., & Allaire, G. (2014). Change of competition regime and regional innovative capacities: Evidence from dairy restructuring in France. *Food Policy*, 49, 347-360.
- Dervillé, M. (2021). Libéralisation des marchés laitiers et transformation des régimes de concurrence. mutualisation sectorielle sous pression et statut des éleveurs en question. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (30| 1er semestre/spring 2021).
- Dervillé, M. (2022). Institutional insights into the adaptation capacities of sectoral communities: evidence from the restructuring of the dairy sectors in France and Germany. *The Annals of Regional Science*, 1-31.
- Devienne, S., et al. (2018). Les exploitations d'élevage économes et autonomes en intrants, créatrices de valeur ajoutée. *Analyse, Centre d'Etudes et de Prospective*. n°126: 8p.
- Dupraz, C. L., & Piet, L. (2018). Les choix français en matière de convergence des aides découplées de la PAC à l'horizon 2019. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (366), 21-39.
- Del Corso, J. P., Kephaliacos, C., & Plumecocq, G. (2015). Legitimizing farmers' new knowledge, learning and practices through communicative action: Application of an agro-environmental policy. *Ecological Economics*, 117, 86-96.
- Faye, B., & Konuspayeva, G. (2012). The sustainability challenge to the dairy sector—The growing importance of non-cattle milk production worldwide. *International dairy journal*, 24(2), 50-56.
- Fuenfschilling, L., & Truffer, B. (2014). The structuration of socio-technical regimes—Conceptual foundations from institutional theory. *Research policy*, 43(4), 772-791.
- Fuenfschilling, L. (2019). An institutional perspective on sustainability transitions. In *Handbook of sustainable innovation*. Edward Elgar Publishing.
- Geels, F. W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research policy*, 33(6-7), 897-920.
- Gouin, D. M., & Trouvé, A. (2020). The variety and limits of dairy policies in a context of global market deregulation. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (28).
- Gohin, A., Cordier, J., Krebs, S., & Robert, M. (2009, December). Dynamic effects of a foot-and-mouth disease outbreak: introducing farm bankruptcy risk. In 3. *Journées de Recherches en Sciences Sociales*.
- Guyomard, H., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P., Gohin, A., Réquillart, V., Soler, L. G., ... & Schmitt, B. (2020). La PAC de l'après 2020: éclairages de la recherche. *Economie rurale*, (2), 11-30.
- Hodgson, G. M. (2006). What are institutions?. *Journal of economic issues*, 40(1), 1-25.
- Houdart, M., Baritoux, V., Boutonnet, J. P., Corniaux, C., Fleury, P., Lacombe, N., ... & Tourrand, J. F. (2013). L'ancrage écologique dans les démarches de reterritorialisation

- des systèmes agroalimentaires liés à l'élevage: une analyse comparative d'initiatives (en France, au Maroc, Sénégal et Brésil).
- Kirsch, A., Kroll, J. C., & Trouvé, A. (2017). Aides directes et environnement: la politique agricole commune en question. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (359), 121-139.
- Khelifi, H. (2016, October). La lexicométrie: Un outil efficient pour l'analyse du discours. In *Langues, cultures et médias en Méditerranée: forme, sens et développement*.
- Lambaré, P., Dervillé, M., & You, G. (2018). Quelles conditions d'accès au marché des éleveurs après les quotas laitiers?. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (364), 55-71.
- Lamine, C. (2017). La fabrique sociale de l'écologisation de l'agriculture. ELD, les Éditions la Discussion.
- Lafon, P., Salem, A., & Tournier, M. (1986). Programmes de Lexicométrie Syntagmatique (bibliographie commentée). *Literary and Linguistic Computing*, 1(1), 45-46.
- Lécole, P., & Thoyer, S. (2017). La PAC et l'environnement: freins et leviers pour la transition agroécologique. In *Systèmes agroalimentaires en transition* (pp. 51-70). Éditions Quæ.
- Morris, C., Kirwan, J., 2011a. Ecological embeddedness: An interrogation and refinement of the concept within the context of alternative food networks in the UK. *Journal of Rural Studies* 27 (3):322-330. Morris, C., Kirwan, J., 2011b. Exploring the ecological dimensions of producer strategies in alternative food networks in the UK, *Sociologia Ruralis*, vol.51, n°4, 349-369.
- Morris, C., Kirwan, J., 2011b. Exploring the ecological dimensions of producer strategies in alternative food networks in the UK, *Sociologia Ruralis*, vol.51, n°4, 349-369.
- Malassis, L. (1977). "Economie agro-alimentaire." *Économie rurale* 122(1): 68-72.
- Muller, P. (2000). La politique agricole française : L'État et les organisations professionnelles. *Économie rurale*, 255(1), 33-39. <https://doi.org/10.3406/ecoru.2000.5153>
- Midler, E., et al. (2019). "Performance environnementale des exploitations agricoles et emploi." Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Paris, France.
- Nesme, T., et al. (2016). "Agriculture et ressources naturelles: de quoi parlons-nous?" *Agronomie, Environnement & Sociétés* 6(1): 13-23.
- Peeters, P., Pichon, R., Mormont, M., Stassart, P. M., Stilmant, D., Winance, E., & Joie, T. (2009). Les avens de l'élevage, enjeu économique et social majeur de la province de Luxembourg.
- Pahun, J. (2020). L'agriculture face aux politiques alimentaires (Doctoral dissertation, Université Paris-Est).
- Pochon, A. (1998). *champs du possible*, Syros.
- Ratinaud, P., & Marchand, P. (2012). Application de la méthode ALCESTE à de "gros" corpus et stabilité des "mondes lexicaux": analyse du "CableGate" avec IRaMuTeQ. *Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles*, 835-844.
- Raven, R., Schot, J., & Berkhout, F. (2012). Space and scale in socio-technical transitions. *Environmental innovation and societal transitions*, 4, 63-78.
- Runhaar, H., Fünfschilling, L., van den Pol-Van Dasselaar, A., Moors, E. H., Temmink, R., & Hekkert, M. (2020). Endogenous regime change: lessons from transition pathways in Dutch dairy farming. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 36, 137-150.
- Scott, A. J. (Ed.). (2001). *Global city-regions: trends, theory, policy*. OUP Oxford.
- Srairi, M. T., Chatellier, V., Corniaux, C., Faye, B., Aubron, C., Hostiou, N., ... & Lortal, S. (2019). Réflexions sur le développement du secteur laitier et sa durabilité dans différentes parties du monde.

- Smith, A. and R. Raven (2012). "What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability." *Research policy* 41(6): 1025-1036.
- Tournier, M., (2000), *Lexicométrie*, in Maingueneau, D., & Charaudeau, P. (2002). *Dictionnaire d'analyse du discours*. Paris VIe: Seuil.
- Tichit, M., & Dumont, B. (2016). *L'agroécologie: origines, bases scientifiques et déclinaisons en élevage*.
- Vatn, A. (2005). Rationality, institutions and environmental policy. *Ecological economics*, 55(2), 203-217.
- Wampfler, B., & Bergès, L. (2017). *Comprendre le processus d'installation des jeunes en agriculture pour mieux l'accompagner: grille d'analyse et premiers résultats*.

Remerciements

Les auteurs remercient l'ensemble des parties prenantes ayant contribué à l'élaboration de ce travail : Accès aux documents ; Observation participante ; Participation aux réunions et aux sessions de travail autour du PSN (FNPL, CR, CP, INRAE, MAA, CNE). Les auteurs remercient également l'ANRT et Lacta Ingénierie pour le financement de ce travail (dispositif Thèse CIFRE).