

---

## Introduction - Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

Sophie Thoyer, Annie Hofstetter, Raphaële Préget, Céline Dutilly et Pauline Lécole

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/economierurale/7655>

DOI : [10.4000/economierurale.7655](https://doi.org/10.4000/economierurale.7655)

ISSN : 2105-2581

### Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

### Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2020

Pagination : 7-9

ISSN : 0013-0559

Ce document vous est fourni par CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement



### Référence électronique

Sophie Thoyer, Annie Hofstetter, Raphaële Préget, Céline Dutilly et Pauline Lécole, « Introduction - Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes », *Économie rurale* [En ligne], 372 | Avril-juin, mis en ligne le 01 janvier 2022, consulté le 24 février 2025. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/7655> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.7655>

---



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# INTRODUCTION

## Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes

*Sophie THOYER, Annie HOFSTETTER, Raphaële PRÉGET • INRAE, Montpellier*

*Céline DUTILLY • CIRAD, Montpellier*

*Pauline LÉCOLE • Institut Agro-Montpellier Supagro, Montpellier*

Ce numéro rassemble quelques-unes des contributions marquantes du colloque « Politiques agricoles et alimentaires : trajectoires et réformes » organisé par la SFER à Montpellier Supagro, les 20 et 21 juin 2018, et qui a été suivi d'une journée internationale d'échanges sur l'avenir de la Politique agricole commune. L'ambition de ce colloque était de nous interroger collectivement sur l'évolution des politiques agricoles et alimentaires dans le monde. En effet, elles sont marquées à la fois par des orientations communes à la plupart des pays, notamment imposées par les engagements à l'OMC depuis 1995 sur la libéralisation des marchés et le découplage des aides, et par des dynamiques récentes qui semblent ouvrir la voie à des trajectoires plus diversifiées et porteuses d'innovation. Peut-on retrouver des tendances convergentes sur les objectifs assignés aux politiques agricoles et alimentaires, sur les résistances aux réformes, sur les outils d'intervention publique qui sont mobilisés ? Voit-on se dessiner une gouvernance globale des enjeux agricoles, tirée par les inquiétudes sur la sécurité alimentaire mondiale et les nécessités de répondre aux défis du changement climatique ? Ou bien assiste-t-on plutôt à un éclatement des modèles de politiques agricoles selon les contraintes économiques des pays et leurs choix pour répondre aux demandes des citoyens ?

Dans ce colloque, nous avons privilégié les regards croisés et les comparaisons entre pays et entre périodes. Il s'agissait de pouvoir analyser l'évolution des forces à l'œuvre dans le processus de construction des politiques publiques relatives à l'agriculture, mais aussi, de façon de plus en plus intégrée, à l'alimentation et à l'environnement. Il était important également de réinterroger les fondements de l'intervention publique dans le secteur agricole, de comprendre l'évolution des attentes sociétales et les conséquences sur les critères d'évaluation des politiques.

Le colloque s'est déroulé en juin 2018, quelques semaines seulement après la publication par la Commission européenne des propositions de paquet législatif pour la PAC 2021-2027, sur fond de Brexit et de renouvellement des instances bruxelloises. La journée du 22 juin a rassemblé plus de 150 participants, chercheurs, ONG, agriculteurs, élus et décideurs, venus de toute l'Union européenne. Les vidéos des présentations et des tables rondes (en anglais) sont toutes en ligne sur le site de la SFER<sup>1</sup>. Cette journée a

---

1. <https://www.sfer.asso.fr/event/view/30>

ainsi permis d'échanger sur la façon dont la PAC pouvait se transformer de façon à mieux prendre en compte les aspirations citoyennes pour une autre agriculture, plus respectueuse des écosystèmes et de notre santé, capable de s'adapter au changement climatique et susceptible de faire vivre décemment les producteurs. Presque deux ans plus tard, rien n'est encore joué. L'avenir de la PAC dépendra en partie des décisions de l'UE pour la programmation 2021-2027 ainsi que des grandes lignes sur lesquelles les États membres seront capables de s'accorder. Le *Green Deal* européen – mais très probablement aussi la récession économique associée à la crise du coronavirus – va rebattre les cartes des priorités budgétaires. Ce qui est certain, c'est que la proposition faite en juin 2018 représente un tournant fort de la philosophie de Bruxelles puisque chaque État membre est désormais invité à construire son plan stratégique national. Il devra y indiquer ses objectifs chiffrés dans le cadre des neuf ambitions annoncées par l'Europe, puis proposer les mesures qu'il souhaite mettre en place pour les atteindre. Dans ce contexte, la recherche est davantage sollicitée pour contribuer à la réflexion sur les priorités, sur les mesures incitatives et réglementaires à privilégier, comme sur les indicateurs de performance à suivre.

Dans cette perspective, la première partie de ce numéro spécial est donc consacrée au rôle de la recherche dans la construction de la PAC. L'article : « La PAC de l'après 2020 : éclairages de la recherche » est signé d'un **collectif de chercheurs de l'Inrae**. Une de leurs conclusions est que la PAC pourrait mobiliser davantage les principes économiques du pollueur-payeur et du protecteur-receveur afin de mieux cibler les biens et maux publics globaux, en laissant aux États membres la responsabilité de gérer les externalités et les biens publics locaux ; et oser mettre en place des règles fiscales permettant de maintenir la compétitivité de l'agriculture européenne face à des concurrents moins regardants sur l'environnement. Cette analyse montre aussi que l'avenir ne peut pas s'envisager en faisant table rase du passé. La PAC est un lourd paquebot qui ne vire pas de bord facilement. **Michel Petit** nous le rappelle en proposant d'inscrire la trajectoire de la PAC dans un cadre d'analyse dynamique. Dans son article : « Comment comprendre les débats actuels relatifs à la prochaine réforme de la PAC ? », il souligne la « dépendance du chemin » du processus d'élaboration et d'évolution des politiques publiques. Les décisions dépendent des rapports de force entre groupes d'intérêt économiques, mais elles s'inscrivent aussi dans le domaine des idées et des institutions qui ont leur rythme propre de transformation. C'est par l'évolution concomitante des forces économiques en présence, des règles de gouvernance et des paradigmes dominants que pourrait se construire une PAC radicalement différente, ce qui, selon Michel Petit, ne sera pas le scénario de la programmation 2021-2027 malgré ses promesses apparentes. **Egizio Valceschini et Pierre Cornu**, justement, retracent le cheminement de l'Inra sur la place de l'analyse économique dans la recherche agronomique. En s'appuyant sur les travaux menés dans le cadre du comité d'histoire de l'Inra et du Cirad, et sur les témoignages collectés pour les archives d'Archorales, ils nous rappellent comment ont évolué les paradigmes dominants dans le département Économie et Sociologie rurale de l'Inra, d'une vision essentiellement marxiste de la « question agraire » fondée sur les rapports de classe et l'analyse de la rente, à l'intégration des approches statistiques et de modélisation construites sur une analyse néoclassique des marchés et de la libéralisation des échanges. Ils montrent ainsi comment l'Inra a fait évoluer sa position et a contribué au débat sur le tournant libéral de la PAC lors de la réforme Mac Sharry de 1992.

Ces trois articles ont constitué le socle d'une table ronde organisée pendant le colloque par l'Académie d'Agriculture et la SFER, en hommage à Philippe Lacombe,

décédé en novembre 2017. Les débats ont beaucoup porté aussi sur la nature non neutre de la connaissance scientifique et sur son rapport à l'action et aux politiques publiques. Plusieurs exemples comme le concept de multifonctionnalité, puis plus tard l'inscription à l'agenda politique français de l'agroécologie, ont illustré les rapports étroits entre régimes de connaissances, expertise scientifique et élaboration des politiques publiques. Des interrogations auxquelles Philippe Lacombe aurait certainement apporté sa voix puissante, son lyrisme et sa force de conviction s'il avait pu être encore avec nous. Rappelons ici que Philippe Lacombe s'est beaucoup investi dans la SFER qu'il a présidée de 1998 à 2001 et bien sûr dans cette revue dont il a animé le comité de rédaction pendant de nombreuses années (1993-1998). Une soirée émouvante lui a été consacrée en présence de sa famille le 20 juin. Vous pouvez retrouver les hommages qui lui ont été rendus sur le site web de la SFER dans la rubrique événement – colloques thématiques<sup>2</sup>.

La rubrique Recherche de ce numéro spécial rassemble des contributions qui toutes traitent de la reformulation des politiques agricoles au regard de l'impératif environnemental. Il n'est pas anodin de souligner que les trois articles, présentés par **Célia Auquier**, **Muriel Bonin et al.**, **Stéphane Guéneau et al.**, analysent l'action publique en Amérique centrale et Amérique du Sud pour promouvoir l'agroécologie et l'agriculture biologique. C'est un indicateur fort que ce continent a été précurseur dans ce domaine, même si leurs trajectoires ne sont pas exemptes de contradictions et de retours en arrière. Et il y a là des leçons à tirer de ces succès et de ces échecs pour le verdissement annoncé de la PAC comme pour l'ambition agroécologique de la France. L'article de **Stéphane Sachet**, sur le développement de l'agroforesterie en France, montre comment l'expertise collective associant agriculteurs, acteurs de la société civile et scientifiques réussit à proposer des alternatives au modèle classiquement défendu par le corporatisme sectoriel. Il illustre le rôle croissant d'acteurs « nouveaux » dans le jeu de la politique agricole – notamment à l'échelle des territoires –, qui déforment ainsi le rapport classique État-profession agricole en offrant de nouveaux espaces d'innovation.

Notons que ce numéro est complété par deux contributions très documentées dans la rubrique Faits et chiffres : celles de **Vincent Chatellier** sur les effets redistributifs de la PAC 2014, et de **Jean-Marc Chaumet** sur l'inflexion majeure de la politique chinoise en matière de production alimentaire et d'investissements à l'étranger pour assurer l'approvisionnement national. Toutes deux à lire absolument. ■

2. <https://www.sfer.asso.fr/event/view/35>