

Simplifier les politiques agricoles européennes sans renoncer aux exigences environnementales : une voie étroite à construire

Blandine Mesnel

À quelques jours des élections européennes, Blandine Mesnel revient sur la récente révision de la Politique agricole commune, à la suite des importantes mobilisations d'exploitants qui ont traversé le continent. Elle envisage, du point de vue des agriculteurs, la difficile conciliation entre « simplification » annoncée et transition agroécologique.

Le chantier de « simplification des politiques agricoles » engagé ces dernières semaines constitue l'une des principales réponses des pouvoirs publics aux mobilisations survenues début 2024 en France et en Europe. Ainsi, le Projet de loi agricole actuellement examiné au Parlement français propose six articles pour « sécuriser, simplifier et libérer l'exercice des activités agricoles ». De même, la révision de la Politique agricole commune (PAC) adoptée par le Parlement européen le 24 avril propose une série de « simplifications » des conditions d'accès et de contrôle des aides agricoles. Dans ce contexte, de nombreuses inquiétudes surgissent concernant l'articulation entre ces projets et l'objectif de transition agroécologique. Simplifier les politiques agricoles implique-t-il forcément de revenir sur certaines exigences environnementales ? Au contraire, agir sur les normes et contraintes administratives pesant sur les agriculteurs peut-il être une condition nécessaire à leur adhésion aux politiques de transition ?

La science politique offre quelques ressources intéressantes pour penser ces enjeux. En proposant, d'une part, d'envisager la pluralité de « coûts » des normes, répartis inégalement entre agriculteurs, elle permet de mieux comprendre comment agir sur ces coûts et peut freiner ou encourager la transition vers des pratiques moins polluantes et défavorables sur le plan climatique. En donnant, d'autre part, des clés pour analyser les discours critiques des agriculteurs sur la « paperasse », elle invite à questionner la relation politique qui s'instaure autour des démarches administratives et de leur acceptabilité. À ces conditions, il devient possible de distinguer plusieurs voies de simplification, en fonction de leur propension à édulcorer ou à renforcer la légitimité des politiques de verdissement.

Réduire les « coûts » des normes pour amoindrir les disparités entre agriculteurs

Les normes en agriculture ne sont pas nouvelles et l'écrit fait pleinement partie du quotidien des exploitations agricoles (Joly 2011). En élevage, l'obligation d'identifier les bovins existe par exemple depuis 1978, afin de lutter contre certaines épizooties. Les normes liées aux cahiers des charges des produits agricoles sont aussi parfois très anciennes (Bonnaud et Joly 2012). On observe toutefois une augmentation de ce travail administratif à partir des années 2000, dans un contexte général de développement de la traçabilité écrite comme principal mode de gouvernement (Rot 1998 ; Torny 1998) et alors que les politiques agricoles multiplient et diversifient leurs objectifs. Les aides directes de la PAC s'inscrivent typiquement dans cette dynamique : tout en poursuivant leur rôle de soutien aux revenus agricoles, elles intègrent des ambitions sanitaires et environnementales, dont la mise en œuvre repose sur le déploiement de la traçabilité écrite (remplir

des carnets de plaine et des registres d'élevage, rédiger des plans de fertilisation, signaler des éléments du paysage et des surfaces d'intérêt écologique sur des cartographies satellites, etc.). Or, ces normes et les procédures associées semblent générer des coûts et peser sur l'activité, ce dont témoignent les mobilisations récurrentes contre la « complexité » administrative, à partir de la fin des années 2000.

De quoi parle-t-on exactement en évoquant les coûts des normes ? La sociologie des « fardeaux administratifs » distingue les coûts d'apprentissage, de conformité et psychologiques liés à l'accomplissement des démarches administratives (Herd et Moynihan 2018 ; Mesnel 2021). Si les premiers renvoient aux efforts pour s'informer du contenu et des conditions d'accès à la politique publique, les deuxièmes désignent le travail de mise en conformité pour entrer dans le programme, tandis que les coûts psychologiques font référence au stress, à l'inconfort, au sentiment d'intrusion nés des contacts répétés avec l'administration. Il importe donc d'envisager l'effet différent de chaque nouvelle norme ou mesure de simplification sur chacun de ces trois coûts. Par exemple, des mesures de simplification visant à adapter des normes à chaque situation locale ou individuelle, telle que la souplesse laissée à chaque État membre dans la définition des « éco-régimes » entrés en vigueur en 2023, peuvent réduire les coûts de conformité pesant sur chaque agriculteur, tout en augmentant les coûts d'apprentissage pour s'informer sur les conditions d'accès à des aides européennes devenues moins lisibles.

Ces coûts touchent aussi différemment chaque exploitant en fonction de ses « compétences administratives », et chaque exploitation en fonction de ses orientations productives. Ce faisant, toute action de réduction ou d'augmentation du « fardeau administratif » est susceptible de rebattre les cartes des hiérarchies et des normes professionnelles en agriculture. En France, cela se combine avec la valorisation historiquement importante de la figure du chef d'exploitation agricole, autonome dans ses choix et pratiques professionnelles, y compris administratives : le « bon » agriculteur est celui qui sait idéalement remplir ses papiers de manière autonome. Dans ce contexte, un sentiment de déclassement professionnel se diffuse chez celles et ceux qui s'inscrivent dans une dépendance croissante aux centres de gestions, syndicats, chambres d'agriculture et à leurs services d'accompagnement administratif (y compris pour faire le dossier PAC ; Mesnel 2022).

Une question s'impose alors, qui gagnerait à être tranchée dans le cadre des réflexions actuelles sur la « simplification » : l'avenir souhaité repose-t-il sur une montée en compétences administratives et gestionnaires de l'ensemble des agriculteurs, liée notamment à des réformes de la formation agricole et des politiques d'installation en agriculture au service de cet objectif ? Ou bien s'agit-il d'organiser et de « normaliser » la délégation du travail administratif à des prestataires, pour qu'il cesse d'être vécu comme trop coûteux ou stigmatisant ? Actuellement, c'est l'ambiguïté sur ce point qui crée des coûts psychologiques importants pour des catégories variées d'agriculteurs, y compris les plus tournées vers une démarche de transition agroécologique. Il est intéressant de noter que les nouveaux installés non issus du milieu agricole sont également concernés, qui embrassent des projets d'installation précisément pour quitter une vie « de bureau » et ne s'attendent pas à continuer de passer autant de temps « dans les papiers » une fois agriculteurs. « On n'a pas choisi ce métier pour devenir des techniciens ! Avec une gestion électronique, on perd la communication qui existe avec les animaux, on perd le plaisir de travailler avec le vivant », lit-on par exemple parmi les témoignages de ces « néo-paysans » recueillis par Gaspard d'Allens et Lucile Leclair, ici à propos du bouclage électronique obligatoire des chèvres (d'Allens et Leclair 2016, p. 33).

Dans les pays européens où la question a été tranchée, comme en Espagne, où la délégation des démarches de la PAC à des prestataires privés est généralisée et normalisée, le fardeau administratif pesant sur chaque exploitant s'est ainsi fortement réduit (Mesnel 2020, 2022). Un tel travail de réorganisation des médiations administratives ne pourra cependant pas mettre fin à la perception par les mondes agricoles d'une « paperasse » injuste ou illégitime : même en Espagne, les trois principaux syndicats agricoles ont annoncé en janvier dernier rejoindre le mouvement européen,

notamment « en raison des conditions difficiles et de la bureaucratie étouffante générées par les réglementations européennes¹ ».

La « paperasse » comme expérience politique : la légitimité questionnée du gouvernement de l'agriculture

Par-delà la réduction des coûts concrets des démarches, l'objectif de simplification se présente comme une réponse à l'identification par les agriculteurs d'une « paperasse », c'est-à-dire la dénonciation d'une situation où des « directives, procédures, formulaires et interventions gouvernementales [sont] perçues comme excessives, compliquées ou inutiles au regard des décisions prises ou de la mise en œuvre de décisions » (Rosenfeld 1984, p. 603 ; Kaufman 1977). Même des démarches peu coûteuses peuvent ainsi vouloir être simplifiées au titre de la relation qu'elles instaurent entre gouvernants et gouvernés.

Dans le cas de la PAC, les démarches identifiées comme paperasse concernent notamment les écrits de traçabilité, dont les conditions de production et de contrôle instaurent une forme de défiance et de distance dans la relation à l'État. « La terre se laboure avec du savoir-faire, pas un ordinateur », lisait-on en observant un défilé de tracteurs il y a quelques semaines². On l'a dit : en régime de traçabilité écrite, les exploitants sont amenés à mettre à disposition de l'administration, parfois sur un mode quasi continu, de plus en plus de données écrites, chiffrées et cartographiques concernant leur exploitation et leurs pratiques agricoles. Ainsi transformés en producteurs de données pour assurer leur propre « contrôlabilité », ils forment un rouage essentiel de la rationalisation des contrôles en agriculture, qui consiste à développer le contrôle documentaire et à distance en remplacement des contrôles physiques et « sur place » des pratiques de culture et d'élevage. Or, ces transformations rendent bien souvent les contrôles moins crédibles. Elles renforcent dans certains cas l'impression d'une élite politico-administrative qui comprend mal les enjeux ou la « réalité » agricole, voire qui échoue à créer les conditions de confirmation d'une certaine « responsabilité » de la profession en matière sanitaire ou environnementale. Loin d'éprouver une phobie administrative généralisée, la plupart des exploitants soutiennent des normes et démarches dont ils estiment qu'elles sont effectives à démontrer leur contribution à l'intérêt général et leur légitimité à bénéficier de soutiens publics : « puisqu'on touche des aides de toute façon, il faut bien justifier qu'on rentre dans le cahier des charges », explique ainsi une jeune éleveuse de vaches laitières pendant l'une de nos enquêtes (Mesnel 2023).

En effet, et tout en apparaissant comme éloignée et distante, l'Union européenne continue de susciter un attachement parmi la profession, en raison de son incapacité à se passer des aides et faute d'alternative crédible identifiée en matière de financement de l'agriculture. Cet attachement peut contribuer à expliquer pourquoi la percée du vote Rassemble national (RN) et eurosceptique parmi les agriculteurs, si elle existe, semble moins marquée et plus localisée que dans d'autres groupes socioprofessionnels des espaces ruraux, *a fortiori* parce que le RN en France ne s'est pas construit sur un registre « populiste agrarien » (Fougier et Fourquet 2016, Bono et Pursegile 2024).

La dénonciation d'une paperasse tient aussi à la multiplication et à la privatisation des guichets des politiques agricoles. Comme de nombreux services publics et administrations, ceux de l'agriculture sont exposés à des politiques de rationalisation des coûts. L'accueil direct du public agricole en Direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT(M)) est de moins en moins fréquent³. Les agents recentrent leur activité sur les missions d'instruction et de contrôle des

¹ Lire en ligne : <https://www.upa.es/upa/noticias-upa/movilizaciones/2024/5685/>.

² Q. Cezard, « Convois de tracteurs, légumes sur le trottoir, préfecture recouverte de fumier : les agriculteurs veulent moins de réglementation », France3régions.fr, 6 décembre 2023 : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/ille-et-vilaine/rennes/convois-de-tracteur-legumes-sur-le-trottoir-prefecture-recouverte-de-foin-les-agriculteurs-veulent-moins-de-reglementation-2885186.html>.

³ Ceci ne concerne pas que la Politique agricole commune, mais aussi les politiques sociales dont peuvent bénéficier une partie des exploitants : voir Deville (2023).

dossiers. Dans certains départements, l'administration incite ouvertement les agriculteurs à se tourner vers un accompagnement administratif par des médiateurs privés (centres de gestion ou autre). En réduisant les moyens de son administration de terrain, le ministère de l'Agriculture comme l'UE se privent de l'opportunité de socialiser directement leurs usagers aux politiques menées et à leurs objectifs.

L'État se prive aussi de diffuser un message clair aux usagers, lorsqu'il confie le gouvernement d'un même enjeu à des guichets aux objectifs et aux cultures administratives potentiellement contradictoires. Cela peut préoccuper, à l'heure où plusieurs recherches montrent que les politiques publiques ont un rôle primordial à jouer dans le cadrage et l'accompagnement des changements nécessaires à l'atténuation du changement climatique et à la préservation de la biodiversité, à travers notamment leur capacité à susciter l'adhésion de leurs destinataires aux objectifs affichés (Duit, Feindt et Meadowcroft 2016). De ce point de vue, redynamiser les guichets agricoles de proximité, donner les moyens aux agents d'être présents sur le territoire (réunions d'information, contrôles et instructions sur place, etc.) et de recevoir du public, ouvre des voies de simplification prometteuses. Le projet récent de créer des « guichets uniques » pour le gouvernement des haies peut aussi s'inscrire dans cette perspective.

Simplifier pourrait donc être une condition nécessaire à l'adhésion des mondes agricoles aux politiques de transition écologique, pour autant que cette démarche reconnaisse les divers moyens de « simplifier » et ne se cantonne pas au seul horizon d'alléger des normes en les supprimant (Chevallier 2016). Il peut s'agir d'améliorer la lisibilité et la stabilité des cadres réglementaires, ce qui est demandé par exemple pour rétablir de la sérénité par rapport à certains investissements sur les exploitations. Ou encore de développer de nouvelles modalités de gouvernement des pratiques agricoles fondées sur l'engagement réciproque et la confiance, via des outils de contractualisation, par exemple. On pourrait enfin imaginer des manières de contrôler plus efficaces et mieux ressenties, qui ne reposeraient pas principalement sur la traçabilité écrite ou sur la transformation de l'agriculteur en producteur de données sur lui-même. Réfléchir à l'allègement et l'adaptation des normes implique donc de repenser le rapport à l'État, tel qu'il s'organise à travers la mise en œuvre des normes. Il semble également nécessaire de veiller à ce que les coûts des démarches, ou les socialisations politiques négatives qu'elles occasionnent, ne constituent pas un obstacle supplémentaire à la capacité de projection dans l'avenir de la profession. À cet égard, la stabilisation des normes agricoles reste un enjeu de simplification trop souvent négligé, à l'heure où de plus en plus d'exploitants doivent investir et s'engager dans des projets entrepreneuriaux nouveaux, dans le domaine de l'énergie, par exemple (Anzalone et Mazaud 2021), pour assurer la pérennité économique de leur exploitation ou sa résilience face au changement climatique. Dans ce contexte, plus que de revenir sur des exigences décidées il y a moins de deux ans – comme dans le cas des règles de conditionnalité de la PAC 2023-2027 – ou de « mettre en pause » des cadres normatifs – comme récemment le plan Ecophyto III –, on peut se demander en guise d'ouverture si des normes exigeantes, mais dont la longévité est garantie dans le temps, ne seraient pas plus acceptables pour une partie au moins des agriculteurs⁴. Comme nous l'avons déjà signalé, une clarification des compétences professionnelles valorisées et des hiérarchies qui en découlent pourrait également contribuer à améliorer cette capacité de projection dans l'avenir.

Enfin, les mobilisations agricoles de 2024 ne portent pas seulement sur les enjeux de simplification. Les sujets des revenus agricoles, de la transmission des exploitations, de l'adaptation des modèles de cultures et d'élevage au changement climatique sont aussi au cœur des préoccupations exprimées. On sait, plus généralement, que les mondes agricoles contemporains se caractérisent par un sentiment d'impasse face à l'absence de projet unificateur et mobilisateur pour l'agriculture de demain (Purseigle et Hervieu 2022). Dans ce contexte, la capacité de la complexité administrative à s'imposer parmi les problèmes les plus en vue s'explique aussi par son caractère plus consensuel au sein des mondes agricoles, au risque de pousser les autres sujets – souvent plus

⁴ On pourra trouver des réflexions intéressantes sur cet enjeu de la stabilité ou « durabilité » des politiques environnementales dans l'ouvrage suivant : Jordan et Moore (2020).

spécifiques à certains territoires ou certaines filières agricoles – aux marges de l’agenda politique et médiatique, même à quelques semaines des élections européennes.

Bibliographie

- Allens (d’), G. et Leclair, L. 2016. *Les Néo-paysans*, Paris : Éditions du Seuil.
- Anzalone, G. et Mazaud, C. 2021. « L’énergiculteur, figure de la diversification en agriculture », *La Nouvelle Revue du Travail*, n° 18. URL : <http://journals.openedition.org/nrt/8299>.
- Bonnaud, L. et Joly, N. (dir.). 2012. *L’Alimentation sous contrôle. Tracer, auditer, conseiller*, Paris : Éditions Quæ.
- Bono, P.-H. et Purseigle, F. 2024. « Les agriculteurs et les européennes : un isolat électoral encore repérable, mais de plus en plus bigarré », Note de recherche, Élections européennes 2024, vague 4 de l’enquête électorale, note 11, mai 2024, 13 p.
- Chevallier, J. 2016. « La simplification de l’action publique et la question du droit », *Revue française d’administration publique*, n° 157, p. 205-214. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-1-page-205.htm>.
- Deville, C. 2023. *L’État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales*, Vulaines-sur-Seine : Éditions du Croquant.
- Duit, A., Feindt, P. H. et Meadowcroft, J. 2016. « Greening Leviathan: the rise of the environmental state? », *Environmental Politics*, vol. 25, n° 1, p. 1-23.
- Fougier, E. et Fourquet, J. 2016. *Le Front national en campagnes. Les agriculteurs et le vote FN*, Fondation pour l’innovation politique (Fondapol).
- Herd, P. et Moynihan, D. P. 2018. *Administrative Burden. Policymaking by Other Means*, New York : Russell Sage Foundation.
- Joly N. 2011. « L’écriture comme travail. Des éleveurs face aux exigences de traçabilité », in P. Béguin, B. Dedieu et É. Sabourin (dir.), *Le Travail en agriculture : son organisation et ses valeurs face à l’innovation*, Paris : L’Harmattan, p. 71-83.
- Jordan, A. et Moore, B. 2020. *Durable by Design? Policy Feedback in a Changing Climate*, Cambridge-New York : Cambridge University Press.
- Kaufman, H. 1977. *Red Tape. Its Origins, Uses and Abuses*, Washington (D.C.) : The Brookings Institution.
- Mesnel, B. 2020. *Des formulaires administratifs pour gouverner l’agriculture. Une comparaison des agriculteurs face à la Politique agricole commune et des policy feedbacks en France et en Espagne*, thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po-École doctorale.
- Mesnel, B. 2021. « État des lieux. Les démarches administratives à l’interface des gouvernants et des gouvernés », *Gouvernement et action publique*, vol. 10, n° 2, p. 113-128. URL : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2021-2-page-113.htm>.
- Mesnel, B. 2022. « Médiations administratives du verdissement et sélection professionnelle en agriculture : contrastes France-Espagne », *Sociologie du travail*, vol. 64, n° 3. URL : <https://journals.openedition.org/sdt/41942>.
- Mesnel, B. 2023. « Les agriculteurs et la légitimation des politiques de transition : une approche par les discours sur la paperasse », *Politix*, n° 144, p. 125-150.
- Purseigle, F. et Hervieu, B. 2022. *Une agriculture sans agriculteurs*, Paris : Les Presses de Sciences Po.
- Rosenfeld, R. A. 1984. « An expansion and application of Kaufman’s model of red tape: the case of community development block grants », *The Western Political Quarterly*, vol. 37, n° 4, p. 603-620.

- Rot, G. 1998. « Autocontrôle, traçabilité, responsabilité », *Sociologie du travail*, vol. 40, n° 1, p. 5-20. URL : https://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1998_num_40_1_1307.
- Torny, D. 1998. « La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses », *Politix*, n° 44, p. 51-75. URL : https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1998_num_11_44_1761.

Blandine Mesnel est maîtresse de conférences en science politique à l'Université Paris Panthéon-Assas et au CERSA (Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques, UMR 7106). Elle travaille sur la mise en œuvre et la réception des politiques publiques dans le secteur agricole, dans une perspective comparée en Europe.

Pour citer cet article :

Blandine Mesnel, « Simplifier les politiques agricoles européennes sans renoncer aux exigences environnementales : une voie étroite à construire », *Métropolitiques*, 3 juin 2024. URL : <https://metropolitiques.eu/Simplifier-les-politiques-agricoles-europeennes-sans-renoncer-aux-exigences.html>. DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2046>.