

La PAC et le travail administratif des agriculteurs : une comparaison France-Espagne

Les instruments de la Politique agricole commune se complexifient en même temps que s'étoffent les normes sanitaires et environnementales conditionnant l'octroi des aides. Des tâches toujours plus nombreuses de traçabilité sont prises en charge par les agriculteurs et leurs organisations professionnelles. Ce « travail administratif » devient un élément déterminant des expériences des demandeurs d'aides. La comparaison des situations en France et en Espagne montre l'influence des configurations nationales de mise en œuvre des règlements européens, et la diversité des offres locales de services liés à la PAC.

Cette note s'intéresse aux expériences des agriculteurs confrontés à l'accumulation des tâches administratives nécessaires pour accéder aux aides de la Politique agricole commune (PAC). Elle s'appuie sur cinq enquêtes menées entre 2015 et 2018 en France et en Espagne, auprès des demandeurs et de leurs organisations professionnelles, ainsi que des acteurs administratifs et politiques responsables de la mise en œuvre du « premier pilier » (aides directes)¹.

Diverses informations ont été collectées dans deux départements français, une province espagnole, et auprès des acteurs nationaux de la PAC à Paris et Madrid : documents d'archives, entretiens avec des agriculteurs et des acteurs publics ou privés, observations des guichets des administrations, de réunions professionnelles, discussions et moments d'entraide entre pairs, etc. Sur 151 entretiens, 53 ont été menés avec des agriculteurs, seuls ou en groupes, inscrits dans des filières particulièrement dépendantes des aides : polyculture, élevage (bovin lait, bovin viande et ovin), grandes cultures.

Ce matériau donne à voir la « bureaucratisation » de la PAC, avec les réformes visant le verdissement des aides et une meilleure maîtrise des dépenses, mais aussi l'adaptation des agriculteurs à ces évolutions. La comparaison France-Espagne révèle l'hétérogénéité des perceptions et des expériences, à la fois entre individus, entre exploitations et entre États membres. Elle permet d'identifier les dimensions clés qui expliquent les différences, entre les deux pays, dans la mise en œuvre d'une même politique.

La première partie de cette note présente les évolutions de la place des tâches administratives dans l'accès aux aides. La deuxième examine les coûts de ces démarches pour les demandeurs, et met en évidence des différences de réception et de ressenti d'un individu à l'autre. Suivent des éléments d'explication des différences observées, qui concernent le poids des configurations nationales dans la troisième partie, et les effets d'une offre inégale de « services PAC » dans la quatrième partie.

1 - Les raisons d'une bureaucratisation

Fixation d'objectifs, mise en place d'indicateurs, suivi des résultats : l'impératif de rationaliser les fins et les moyens de l'action publique se retrouve aujourd'hui dans de nombreux secteurs. On parle de « bureaucratisation d'une politique » lorsque sa conduite repose sur un travail administratif croissant, souvent justifié par la recherche de performance². Ce travail administratif désigne des opérations variées, relevant du registre de l'écrit et du chiffre, accomplies non seulement par les agents mais aussi par les usagers du service public : rédiger, lire, enregistrer, recopier, calculer, etc.

Ainsi les dernières réformes de la PAC privilégient-elles des outils fondés sur la production de données de traçabilité et d'évaluation, pour « verdir » les aides ou optimiser leur gestion³. En 2015, un « paiement vert » est introduit parmi les aides directes. Les exploitants doivent satisfaire aux conditions d'accès suivantes : 5 % de Surfaces d'intérêt

écologique (SIE) sur l'exploitation, diversité des cultures semées (*prorata* fixés par culture), préservation des prairies. Pour cela, ils opèrent des calculs à partir des tables de conversion d'éléments du paysage en SIE, enregistrent et vérifient des informations sophistiquées (contours des éléments du paysage éligibles) dans le Registre parcellaire graphique (RPG), révisent leurs assolements en y intégrant la part de la surface consacrée à chaque culture.

Rétrospectivement, cette réforme aura eu peu d'impacts sur les pratiques de culture et d'élevage. Ses résultats environnementaux sont par exemple jugés insuffisants par la Cour des comptes européenne, dans un rapport de 2017⁴. Mais sur le moment, elle ajoute des tâches administratives à celles introduites précédemment dans le cadre de la conditionnalité des aides : tenue à jour des documents d'identification des animaux d'élevage, de suivi sanitaire des troupeaux

1. Mesnel B., 2020, *Des formulaires administratifs pour gouverner l'agriculture. Une comparaison des rapports des agriculteurs à la Politique agricole commune et des policy feedbacks, en France et en Espagne*, thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris.

2. Bezes P., 2020, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, 70, 1, pp. 21-47.

3. Grant W., 2010, « Policy Instruments in the Common Agricultural Policy », *West European Politics*, 33, 1, pp. 22-38.

4. Cour des comptes européenne, 2017, *Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement*, rapport spécial n° 21.

et de suivi des travaux de culture et des applications d'intrants (fertilisants, produits phytopharmaceutiques, biocides), en conformité avec le cadre réglementaire (doses, fréquence, dates d'intervention sur les terres cultivées)⁵.

Un autre objectif européen, facteur de complexité, concerne l'efficacité des moyens mobilisés. La Commission veut pouvoir justifier d'une bonne maîtrise des dépenses affectées aux fonds agricoles. Elle presse alors les États membres présentant des irrégularités de réformer leur système d'identification des parcelles agricoles. Ainsi, en France en 2014, un Plan FEAGA introduit de nouvelles règles d'admissibilité (intégration de « surfaces non agricoles ») et d'un *prorata* d'admissibilité pour les surfaces partiellement pâturables). Les difficultés à traduire ces mesures dans les systèmes d'information entraînent des retards de paiement, qui mettent en difficulté non seulement les agriculteurs mais aussi l'Agence de services et de paiement (ASP), et débordent les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture⁶.

2- Les réceptions de la PAC par les agriculteurs

Confrontés aux nouveaux formulaires, guides administratifs, procédures et interfaces informatiques qui matérialisent la refonte de la PAC, les agriculteurs sont astreints à des tâches et efforts croissants pour accéder aux aides.

La nature de ce travail administratif est similaire dans tous les États membres, car largement encadrée par les impératifs européens en matière de Système intégré de gestion et de contrôle⁷. Il s'agit de compléter des formulaires presque exclusivement numériques, de valider des données pré-remplies, de dessiner des parcelles et des éléments du paysage sur un RPG composé d'images aériennes, de tenir à jour des cahiers de traçabilité des pratiques, de se préparer à de nouveaux types de contrôles administratifs (figure 1).

Mais des différences marquées sont tout de même observables. Les entretiens avec les agriculteurs montrent que les mêmes démarches donnent lieu à des coûts variables selon les personnes, les exploitations et les pays. Certains exploitants sont plus « outillés » que d'autres pour intégrer la bureaucratisation de la PAC dans le cours ordinaire de leur activité professionnelle. Les coûts d'apprentissage (pour s'informer et comprendre les aides et leurs conditions d'accès) et ceux de conformité (pour se mettre en règle, accomplir les démarches imposées et rassembler les justificatifs) sont plus importants pour les individus qui disposent de moins de ressources scolaires, informatiques et relationnelles. Ils pèsent particulièrement sur les exploitations diversifiées de type « polyculture-polyélevage », soumises à plus de normes et de démarches.

Les coûts psychologiques⁸ (stress, inconfort, angoisse au contact des administrations) dépendent davantage de la biographie de

Figure 1 - Exemples de pièces de dossiers PAC espagnols



Note : l'analyse des archives d'agriculteurs espagnols permet d'observer la sophistication progressive du dossier PAC à partir des années 2000 : le nombre de pages et de formulaires augmente chaque année, des cartes aériennes et des tableaux de traçabilité apparaissent pour décrire les parcelles aidées, les supports d'écriture se numérisent.

Source : auteur

chaque individu et de sa trajectoire d'insertion professionnelle. Des agriculteurs non issus du milieu agricole et ayant une expérience du salariat acceptent plus facilement le travail administratif, comme une part normale de leur activité d'indépendants. Des héritiers d'exploitations familiales se montrent au contraire plus affectés par la bureaucratisation, et nostalgiques de la liberté dont semblaient jouir leurs parents ou grands-parents. Enfin, des reconvertis professionnels nouvellement installés peuvent exprimer une désillusion importante, liée au fait de passer davantage de temps professionnel « au bureau » qu'« au grand air »⁹.

À l'échelle collective et nationale, les agriculteurs français se plaignent d'une surcharge de démarches, et dénoncent, dans le cadre de manifestations, de discours syndicaux, etc., la « paperasse » et les « contraintes », tandis que les producteurs espagnols ne semblent pas voir la complexité administrative comme un problème justifiant de se mobiliser collectivement. Des facteurs liés à la gestion nationale des aides pourraient alors être déterminants et la comparaison France-Espagne permet d'expliquer les réceptions différentes de la PAC, c'est-à-dire « l'ensemble des processus par lesquels la politique publique est appropriée et co-construite » par ses bénéficiaires, « et par lesquels elle produit ses effets sur eux »¹⁰.

Les réceptions de la PAC renvoient aux vécus et aux expériences des agriculteurs, ainsi qu'à leurs jugements de valeur. Certaines démarches, même lorsqu'elles sont facilement surmontées, suscitent des ressentis très négatifs. Sur ce point, notre enquête montre que l'attitude de la profession, en France

comme en Espagne, ne peut pas se réduire à une « phobie administrative » qui consisterait à rejeter en bloc toute contrainte provenant d'une administration. Au contraire, les exploitants interrogés expriment des jugements nuancés, distinguant une « bonne » contrainte administrative, nécessaire à leurs yeux, d'une « paperasse » inutile et injustifiée, même si elle leur en coûte peu d'efforts, comme en Espagne.

Sont ainsi jugées sévèrement les normes en contradiction avec les autres contraintes professionnelles, notamment les conditions

5. L'augmentation du travail administratif occasionnée par la conditionnalité à partir de 2003 a été largement documentée. Voir par exemple Joly N., 2011, « L'écriture comme travail. Des éleveurs face aux exigences de traçabilité », dans Béguin P. et al. (dir.), *Le travail en agriculture*, L'Harmattan, pp. 71-83.

6. Magnin L., 2019, « La Politique agricole commune et les données retardataires », *Techniques & Culture*, 74, pp. 131-143.

7. Pour la programmation 2015-2020, ces impératifs sont consignés dans le règlement (CE) 1306/2013. Le contenu des formulaires et des notices est d'autant plus proche en France et en Espagne que les deux pays ont opéré des choix comparables en matière d'appropriation nationale des aides : droits historiques pour les Droits à paiement unique (DPU), convergence partielle des aides (Droits à paiement de base, DPB), nombreuses aides couplées notamment animales.

8. Herd P., Moynihan D.P., 2018, *Administrative burden. Policymaking by other means*, Russell Sage Foundation.

9. Pour approfondir, voir : Mesnel, B. 2017, « Les agriculteurs face à la paperasse. Policy feedbacks et bureaucratisation de la Politique agricole commune », *Gouvernement et action publique*, 6,1, pp.33-60.

10. Revillard A., 2018, « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique », *Revue française de science politique*, 68/3, p. 469-491.

météorologiques et agricoles locales, par exemple des obligations sur des périodes de semis ou de non-labour forçant à travailler les sols dans de mauvaises conditions météorologiques, ou une législation complexe contre la pollution des eaux dans une zone où il n'y a pas de cours d'eau (en Espagne). De même, certaines obligations faciles à contourner ne paraissent pas garantir une charge égale entre demandeurs. C'est le cas des règles d'usage des produits phytopharmaceutiques, jugées propices à la « triche » par plusieurs enquêtés des deux pays, en raison de contrôles réalisés majoritairement « sur le papier » et non par voie d'analyse de sols. Par contraste, les exploitants reconnaissent la légitimité de dispositions contraignantes permettant de résoudre des problèmes locaux de pollution ou d'empêcher une « dérive » des pratiques. La mise en place de nouvelles tâches peut même être accueillie favorablement, en mettant en avant la responsabilité sociale collective de la profession (encadré 1).

3 - Le poids des configurations nationales

L'action des administrations et des organisations agricoles explique, pour beaucoup, les différences de niveaux de contrainte administrative entre les deux pays. La configuration française de mise en œuvre est marquée par l'héritage de la cogestion et le poids des organisations professionnelles, tandis que l'Espagne se caractérise par sa démocratisation tardive et le rôle des gouvernements des Communautés autonomes. Jouant le rôle d'intermédiaires de la PAC auprès des agriculteurs, ces acteurs influencent largement, aux niveaux national et local, les conditions de réception des aides européennes et des tâches administratives qui s'y rattachent.

Les administrations de chaque État membre peuvent d'abord adapter les instruments des règlements européens au contexte national. Selon les cas, les arbitrages politiques nationaux peuvent compliquer la lisibilité de l'action publique et augmenter la quantité de démarches administratives demandées. Par exemple, la France a opté en 2014 pour une liste la plus large possible d'éléments admissibles comme SIE, satisfaisant ainsi la demande d'une partie de la profession, de laisser le maximum de possibilités d'adaptation à chaque exploitant. En Espagne, au contraire, l'anticipation de difficultés liées à la numérisation des éléments dans le système d'identification des parcelles, a incité le ministère à arrêter une liste réduite à quatre éléments surfaciques. De nombreux enquêtés français disent peiner pour s'approprier le système d'identification et de conversion des éléments du paysage (haies, arbres isolés, mares, etc.) en unités surfaciques de SIE, sans équivalent en Espagne.

Dans le cas de la convergence interne des montants des paiements directs, c'est inversement le ministère de l'Agriculture espagnol qui a opté pour une plus grande complexité administrative, à des fins de compromis politique. En 2014, une

Encadré 1 - Travail administratif utile ou paperasse injustifiée : extraits d'entretiens avec des agriculteurs (Aragon, 2016)¹¹

Une négation de la réalité agricole

« Je ne sais pas si ça vient de la PAC ou de la manière dont l'applique le gouvernement d'Aragon ou l'administration, mais il y a comme une schizophrénie entre le monde réel et les papiers, les normes. Donc au final on doit faire comme si on faisait du théâtre. Le monde réel doit faire du théâtre pour que le monde des papiers tienne la route. Je ne sais pas si tu me comprends ? Il y a le monde des papiers et le monde de la réalité. Et donc ils te disent : tu dois avoir ça, ça, ça. Et toi tu dis : mince, comment je vais faire pour avoir tout ça ? Donc tu dois tester : ça marche si je le remplis comme ça ? »

Le travail administratif utile

« Comme je cherche la légitimité des choses, comme je cherche à promouvoir une agriculture qui soit très liée à l'environnement, aux ressources naturelles et tout ça, eh bien c'est bien si ça permet qu'on fasse mieux les choses, ça ne me semble pas mal. Je sais que c'est beaucoup de travail, et que certains camarades peuvent dire que non, qu'il n'y a aucune nécessité de faire tout ça. Mais je crois que ça nous oblige aussi à nous rendre compte que parfois, noter ce que l'on fait peut être utile, que ce soit pour la rentabilité ou autre. On ne peut pas faire nos traitements phytosanitaires simplement par habitude ! »

cartographie complexe de 326 « régions agricoles » (*comarcas agrarias*), en fonction de leur potentiel productif, a été privilégiée. Elle a régionalisé la convergence interne des montants des droits à paiement de base autour de 50 valeurs médianes, et répondait ainsi à une demande forte des Communautés autonomes : la limitation du transfert de fonds d'une région à l'autre. Les paramètres multiples et progressifs ainsi adoptés sont difficiles à saisir pour les enquêtés espagnols rencontrés en 2016, suscitant de nombreuses critiques.

La comparaison révèle par ailleurs l'importance de certaines caractéristiques organisationnelles nationales. Ainsi, le Secrétariat général du ministère de l'Agriculture espagnol impose des rétroplannings communs à un organisme payeur directement intégré dans l'organigramme du ministère (le *Fondo español de garantía agraria*), et aux Directions ministérielles chargées de la PAC. Ceci contribue, selon les entretiens menés, au respect global des délais de mise en œuvre de la réforme. En France, la plus grande indépendance de l'organisme payeur (ASP, agence interministérielle) vis-à-vis du ministère explique en partie, selon les entretiens menés avec des agents de ces institutions, le retard considérable du paiement des aides en 2015 et 2016. À cela s'ajoute la mise en œuvre quasi simultanée de la réforme de verdissement de la PAC et du Plan FEAGA, occasionnant une surcharge de travail dans l'ensemble des administrations agricoles, elle-même facteur de retards. Cette combinaison de facteurs organisationnels et conjoncturels explique la complexité accrue, voire le travail supplémentaire occasionnés pour les agriculteurs (vérification et modification des Surfaces non agricoles faisant suite à la présence de multiples erreurs dans le RPG, demande d'une « avance de trésorerie remboursable »).

4 - Les effets d'une offre inégale de « services PAC »

Les conditions d'accompagnement des agriculteurs dans leurs démarches – les

« services PAC » – influencent également leurs expériences et leurs jugements.

Pour répondre à une demande croissante d'appui, les organisations professionnelles et les institutions de « développement agricole » jouent un rôle décisif au niveau local. Mais le positionnement de ces organisations dépend de leur histoire et de leurs conceptions des intérêts qu'elles défendent, et l'offre d'accompagnement varie d'un État membre à l'autre, voire, en France, d'un département à l'autre (figure 2).

En France, les chambres d'agriculture, les centres de gestion comptable (notamment Cerfrance) et les syndicats développent une offre d'accompagnement variable sur le territoire, plus ou moins formelle et facturée la plupart du temps quelques centaines d'euros. Pendant la période de dépôt des dossiers PAC, cette offre est complétée par les services agricoles des Directions départementales des territoires (DDT) par différents moyens allant, selon les départements, de la réponse aux appels téléphoniques reçus sur un numéro vert du ministère, à un accueil et accompagnement informatif complet de tous les usagers demandeurs.

D'après les propos recueillis, l'offre privée de « services PAC » est souvent développée à reculons. Le retour sur investissement n'est pas assuré pour les chambres et les centres de gestion, compte tenu du rapport défavorable entre l'intérêt de la tâche, le temps passé et le risque élevé d'erreur. De même, les syndicats y voient un « échec » au regard de l'idéal d'autonomie des agriculteurs. Les entretiens avec les demandeurs eux-mêmes montrent que le recours à ces services est souvent vécu comme un aveu d'incompétence. Les ressources scolaires et informatiques deviennent des attributs indispensables et constituent un critère d'excellence professionnelle, de hiérarchisation entre les exploitants, et de reconnaissance.

Par contraste, en Espagne, les « services PAC » se veulent plus inclusifs. Le syndicalisme agricole qui s'est développé après la dictature

11. Mesnel B., 2020, *op. cit.*, pp. 264 et 266.

Figure 2 - Ordres de grandeur relatifs aux « services PAC » dans les trois localités de l'enquête

Paramètres	France - Département 1 (enquête en 2015, ordres de grandeur de 2014)	France - Département 2 (enquête en 2018, ordres de grandeur de 2017)	Espagne - Province (enquête en 2016, ordres de grandeur de 2015)
Nombre approximatif de dossiers PAC déposés	3 000	4 800	14 000
Dossiers déposés sans accompagnement	1 700 (56 %)	1 400 (30 %)	Négligeable
Assistance par l'administration agricole	450 (15 %)	1 500 (31 %)	Aucun
Prise en charge par des acteurs non étatiques	Chambre d'agriculture : 90 (3 %) Cerfrance : 400 (13 %) Syndicat (FDSEA) : 300 (10 %) Coopérative et lycée agricole : quelques dossiers	Chambre d'agriculture : 650 (14 %) Cerfrance : 700 (15 %) Cogedis : 50 Contrôle laitier : 90 Agrial : quelques dizaines Autres opérateurs : négligeable	Taux proche de 100 % 96 entités officiellement habilitées au niveau régional (syndicats, coopératives, établissements bancaires, cabinets de gestion)

Note : Éléments issus d'un croisement des statistiques (souvent partielles) des administrations et des estimations recueillies en entretiens.

Source : auteure

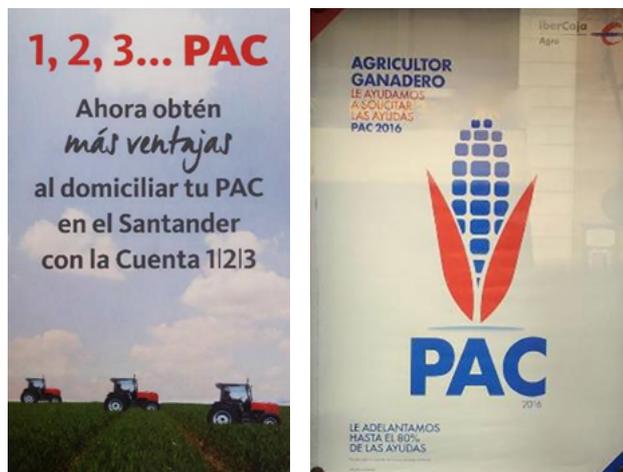
franquiste est engagé plus fortement qu'en France dans l'accompagnement administratif et fiscal de ses adhérents, notamment dans la gestion du système national d'assurances récoltes subventionnées. En complément, du fait d'une concurrence forte dans les années 1990 pour capter la clientèle agricole des espaces ruraux, les banques ont rapidement offert une prise en charge gratuite des démarches pour attirer les fonds de la PAC (figure 3). Souvent en partenariat, syndicats et établissements bancaires proposent donc depuis longtemps la prise en charge gratuite de l'intégralité des dossiers et des documents de traçabilité, aux côtés d'autres organismes habilités par l'administration (coopératives, centres de gestion, etc.). Ces services sont un moyen de fidéliser un adhérent ou un client, et ils sont soutenus par l'administration qui propose une liste officielle de partenaires administratifs. Quasiment tous les agriculteurs espagnols délèguent leurs démarches et leur dépendance à ces services n'est pas stigmatisante.

Dans les deux pays, les conseillers privés, lorsqu'ils prennent en charge les dossiers, agissent dans une logique de rentabilité, mais aussi de satisfaction de leur clientèle, et non pour promouvoir l'action publique ou le travail administratif. « On n'est pas là pour vendre la politique », résume l'un d'eux. Il importe en revanche de sécuriser l'exploitant, d'assurer la conformité de son dossier et de prévenir l'application de sanctions en cas de contrôle. Les services proposés ont alors pour effet de renforcer l'influence des organisations professionnelles, mais ils ne contribuent pas à sensibiliser les agriculteurs au tournant environnemental de la PAC¹².

*

Les services administratifs de l'État et les organisations professionnelles ont une capacité d'action sur le degré de complexité administrative de la PAC pour les agriculteurs. La simplicité des démarches, la disponibilité de l'information, l'ergonomie des logiciels et des supports de traçabilité, la qualité, la gratuité

Figure 3 - Affiches publicitaires de banques espagnoles



Note : À gauche : affiche de la banque Santander, « 1, 2, 3... PAC. Obtenez désormais plus d'avantages en domiciliant votre PAC à la Santander avec le compte 1|2|3 ». À droite : affiche de la banque IberCaja, « Agriculteur et éleveur. Nous vous aidons à demander les aides PAC 2016. Nous vous avançons jusqu'à 80 % des aides ».

Source : auteure (Espagne, 2016)

(ou non) et le caractère non discriminant des « services PAC », peuvent accentuer ou atténuer les différences entre agriculteurs en matière d'accès aux aides et de perception de ces dernières. Les inégalités face à la PAC, généralement abordées sous l'angle de la répartition financière des aides entre exploitations et entre filières, doivent donc aussi être envisagées à travers la question de leur complexité administrative.

Les administrations nationales, lorsqu'elles délèguent aux organisations professionnelles le rôle de portage administratif de la politique agricole, auprès des agriculteurs, perdent la maîtrise du message qui sera délivré lors de la mise en œuvre. Cette conséquence n'est pas à négliger dans un contexte où les services agricoles des DDT, en France, réduisent leurs capacités d'accueil des usagers, dans certains départements, pour se recentrer sur des missions d'instruction et de contrôle des dossiers. Le contexte est d'ailleurs favorable à une réflexion sur les tâches administratives demandées aux agriculteurs puisque la future PAC laissera davantage de marge de manœuvre aux États

membres sur ce point, en fonction des outils adoptés dans leur Plan stratégique national.

Blandine Mesnel
Université Paris Panthéon Assas, CERSA
Sciences Po, CEE

12. Pour approfondir, voir Mesnel B., 2018, « [Socialiser à la biodiversité à travers la néo-libéralisation de la PAC ?](#) », *Développement durable et territoires*, vol. 9, 3 ; Mesnel B., 2022, « [Médiations administratives du verdissement et sélection professionnelle en agriculture : contrastes France-Espagne](#) », *Sociologie du travail*, vol. 64, 3.

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Corinne Prost

Rédacteur en chef : Bruno Héral
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : DESK (www.desk53.com.fr)
Dépôt légal : À parution © 2022