
**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 Blandine **MESNEL**¹

Analysée par Tomás **GARCIA AZCARATE**²

Directeur de thèse : Philippe **BEZES**, Directeur de recherche CNRS, Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, CEE

La thèse de Blandine Mesnel s'attaque à un problème très actuel de l'agriculture européenne : les démarches administratives des agriculteurs pour bénéficier des aides du premier pilier de la Politique agricole commune dans les deux pays et leurs effets-retour sur le rapport des agriculteurs aux élites et au pouvoir politique ainsi que sur les changements de l'action publique européenne elle-même.

Le travail réalisé est impressionnant : derrière les 673 pages, on retrouve cinq enquêtes distinctes. Deux d'entre elles ont été conduites dans deux départements français, à deux moments différents de la mise en œuvre de la PAC (2015 et 2017-18) ; la troisième l'a été dans une province espagnole (2016) et les deux dernières enquêtes ont porté sur la mise en œuvre de la PAC au niveau national à Paris et à Madrid. En complément, des entretiens ont également été menés au niveau européen auprès de la DG Agriculture et du cabinet du Commissaire en charge. Le matériau empirique de cette recherche consiste plus précisément en 151 entretiens conduits avec des agriculteurs (seuls ou en petit groupe), des représentants syndicaux, des fonctionnaires des administrations déconcentrées ou des gouvernements infranationaux, des fonctionnaires des administrations centrales et des fonctionnaires de la Commission européenne.

La thèse est écrite dans un langage clair et précis. Les diverses illustrations et les synthèses réalisées à la fin de chaque chapitre et chaque partie, sont très utiles.

Elle commence par une longue introduction (79 pages) et est composée de trois parties et neuf chapitres. La première partie de la thèse aborde les démarches administratives auxquelles font face les agriculteurs en France et en Espagne lorsqu'ils demandent à bénéficier des aides de la PAC. Cette approche comparative allant au-delà de l'Hexagone

¹ Thèse de doctorat en science politique, spécialisation sociologie politique comparée, école doctorale de l'Institut d'études politiques de Paris, Centre d'études européennes et de politique comparée (UMR 8239), soutenue le 20/11/2020.

² Membre associé (Espagne) de la section 10 « Économie et politique ».

mérite d'être soulignée, car elle est malheureusement trop rare. La deuxième partie examine comment les médiations administratives expliquent les différences observées. La troisième partie analyse l'influence de ces démarches administratives sur l'identité sociale et professionnelle, la mobilisation collective et le comportement politique des agriculteurs.

Blandine Mesnel non seulement a accumulé une quantité considérable d'informations primaires, mais développe sur cette base une analyse approfondie, dotée d'un cadre théorique consistant, qui lui permet de mettre en avant plusieurs conclusions intéressantes. Par exemple, les coûts auxquels les agriculteurs espagnols font face sont réduits par l'accompagnement que leur apportent essentiellement les syndicats agricoles et les banques, et sont moins élevés que les coûts rencontrés par les agriculteurs français qui ne bénéficient pas du même accompagnement, mais leurs jugements se rejoignent et sont également négatifs : la PAC engendre pour eux une « paperasse » inutile. De plus, la logique de la conformité administrative et réglementaire, dans laquelle fonctionnent les fonctionnaires responsables avec lesquels ils ont à faire, choque avec la situation réelle (et/ou ressentie) des agriculteurs.

Elle pose très clairement les contradictions de la légitimité des politiques publiques, de la PAC dans le cas d'espèce, aux différents niveaux où elles se décident et s'appliquent : la légitimité environnementale et du bien-être des animaux au niveau politique, à Bruxelles, se transforme en fardeau administratif et désaffection sur le terrain. De plus, elle conclut à juste titre que « lorsque le principal horizon politique de la PAC réside dans la simplification, la sensation d'une absence de réflexion de fond sur le sens politique et agricoles des aides se trouve augmentée ».

L'extension considérable du travail explique certaines imprécisions. Certaines affirmations demanderaient à être documentées, voire vérifiées. D'autres devraient être exprimées de manière moins catégorique. C'est ainsi que les premiers signes de préoccupation européenne envers la complexité administrative ne se situent pas en 1997 avec le rapport Buckwell, mais en 1975. Dans sa Communication sur le "Bilan de la PAC", la Commission signalait déjà qu'elle avait « entrepris des travaux visant à simplifier la réglementation agricole ». D'un autre côté, la Commission est présentée comme un tout uniforme, sans tension entre ses services et avec le temps, alors que sa capacité d'initiative politique a beaucoup varié entre les différents mandats des commissaires.

Ladite extension a, aussi et tout à fait logiquement, limité la capacité de Blandine Mesnel d'approfondir tous les sujets abordés, ce qui devait ouvrir la voie à des futures recherches. Par exemple, le rôle joué par l'audit communautaire et des correspondants « apurements des comptes » dans la « culture de la conformité administrative » des fonctionnaires, n'est pas développé. Le fait que, dans cinq ans, leurs décisions d'aujourd'hui seront soumises à une loupe rétroactive par des auditeurs communautaires qui auront beaucoup appris durant cette période, pousse les différentes administrations à essayer d'anticiper des requêtes possibles en multipliant les garde-fous et les exigences réglementaires. C'est une grande partie du débat actuel qui a lieu autour des Plans Stratégiques nationaux, à savoir dans quelle mesure les Etats membres seront vraiment libres d'adapter la PAC à leurs réalités et dans quelle mesure ils seront aussi suffisamment responsables pour respecter dans la pratique leurs engagements pris en commun.

Les pistes de recherche proposées par Blandine Mesnel à la fin de sa thèse sont suggestives et concernent les politiques environnementales et leurs médiations administratives (auxquelles

nous pourrions rajouter la conditionnalité sociale des aides), les rapports ordinaires aux démarches dans d'autres secteurs d'action publiques et les politiques de réforme des bureaucraties et leurs effets sur les rapports politiques des ressortissants.

Cette thèse constitue donc, non seulement une analyse de terrain comparative approfondie, mais elle ouvre aussi de nombreuses perspectives sur des sujets importants, relatif à la PAC bien sûr, mais aussi aux politiques publiques en général. Elle mérite donc pleinement de figurer sur le site de l'Académie d'agriculture de France, à titre de valorisation.