Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 9, n°3 | Novembre 2018

Perte de biodiversité, New Public Management et néolibéralisme

Socialiser à la biodiversité à travers la néo-libéralisation de la PAC ?

Les limites bureaucratiques de la conditionnalité et du paiement vert du point de vue des agriculteurs

Socializing farmers to biodiversity through the neo-liberalization of the CAP?

The bureaucratic limitations of the cross-compliance rules and the green direct payments for the protection of agricultural biodiversity

Blandine Mesnel

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/12715>

DOI : 10.4000/developpementdurable.12715

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Blandine Mesnel, « Socialiser à la biodiversité à travers la néo-libéralisation de la PAC ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°3 | Novembre 2018, mis en ligne le 13 novembre 2018, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/12715> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.12715

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Socialiser à la biodiversité à travers la néo-libéralisation de la PAC ?

Les limites bureaucratiques de la conditionnalité et du paiement vert du point de vue des agriculteurs

Socializing farmers to biodiversity through the neo-liberalization of the CAP?

The bureaucratic limitations of the cross-compliance rules and the green direct payments for the protection of agricultural biodiversity

Blandine Mesnel

L'auteur remercie vivement les coordinateurs de ce dossier spécial, les participants à la journée d'études « Néolibéralisme, New Public Management et perte de biodiversité » du 9 juin 2017 et les deux évaluateurs anonymes de la revue. Leurs relectures, commentaires et encouragements ont largement contribué à améliorer la qualité de cet article.

- 1 La Politique agricole commune (PAC) représente aujourd'hui 38 % du budget européen. Elle se décompose en deux piliers : le premier est consacré au soutien des marchés et des revenus agricoles, le second est davantage tourné vers le développement rural. Depuis le début des années 2000, les paiements directs – mesure phare du premier pilier, et qui représentent 80 % du budget total de la PAC – ont été réorientés pour permettre une meilleure protection de la biodiversité agricole en Europe¹. Cette réorientation s'appuie sur deux dispositifs qualifiés d'« instruments verts » de la PAC : la conditionnalité et le paiement vert. Nous proposons d'étudier les effets de ces deux instruments sur les rapports des agriculteurs à l'objectif de protection de la biodiversité².
- 2 L'article s'intéresse ainsi à la dimension cognitive des politiques de développement durable et de protection de l'environnement : sont-elles acceptées et légitimées par leur public cible, ici les agriculteurs ? À quelles logiques de traduction et d'appropriation donnent-elles lieu (Villalba, 2009) ? Transforment-elles les comportements (effets matériels), mais aussi les cadres de compréhension (effets interprétatifs) des individus et des groupes sociaux (Pierson, 1993) ? Le cas du premier pilier de la PAC et de ses instruments verts permet de spécifier ces questionnements en se demandant si une gouvernance néo-libérale de la biodiversité est susceptible de produire des effets cognitifs

différents d'une approche par la participation et la concertation, plus fréquemment utilisées comme supports de légitimation dans le domaine des politiques environnementales (Mermet et Salles, 2015).

- 3 Avec pour objectif de saisir au mieux les multiples dimensions de la socialisation³ des agriculteurs à la PAC et à ses instruments verts, nous mobilisons des outils d'analyse tirés de la sociologie des administrations et des travaux portant sur l'instrumentation, la mise en œuvre et la réception de l'action publique.
- 4 Nous proposons d'aborder la conditionnalité et le paiement vert comme des dispositifs d'action publique caractéristiques d'une approche néo-libérale de la gouvernance, s'appuyant sur des outils de gestion que le champ universitaire réfère au New Public Management (NPM). Le NPM s'apparente à un « *puzzle doctrinal* » (Bezes, Demazière, 2011 : 295) qui promeut des principes d'organisation à la fois inspirés par les méthodes de gestion des entreprises privées capitalistes (Dardot et Laval, 2010), et par des logiques de rationalisation propres aux institutions publiques (Bezes et Musselin, 2015). À partir du cas de la PAC, nous suggérons que la forme bureaucratique prise par les dispositifs de gouvernance inspirés du NPM est déterminante pour comprendre leur réception et leur légitimation par les bénéficiaires.
- 5 La réception de l'action publique peut être définie comme « *l'ensemble des processus par lesquels une politique publique est appropriée et co-construite par ses ressortissants, et par lesquels elle produit ses effets sur eux* » (Revillard, 2016 : 5 ; Revillard, 2018). La question de la réception constitue une thématique centrale des travaux qui s'intéressent aux effets sociopolitiques des politiques publiques (*policy feedbacks*) (Beland, 2010 ; Campbell, 2012 ; Spire, 2016). Ces travaux distinguent plusieurs facteurs explicatifs des réceptions. Il faut d'abord dissocier le contenu des règles du contexte social dans lequel elles s'appliquent : « *Un chercheur qui contemple uniquement le contenu d'une politique publique ne pourra pas tirer de conclusions certaines concernant ses effets matériels et symboliques. Car ces effets dépendront, en dernier ressort, de la manière dont les politiques publiques s'insèrent dans les vies des individus et des groupes sociaux* » (Mettler et Soss, 2004 : 64 T.d.A). Plusieurs travaux insistent donc sur l'importance de la nature de la relation gouvernant-gouverné instaurée à travers l'action publique pour expliquer les variations des apprentissages politiques des citoyens (Soss, 2000 ; Bruch *et al.*, 2010 ; Campbell, 2012). Une seconde distinction est établie entre le contenu de la politique publique d'une part, et sa prise en charge bureaucratique d'autre part (Moynihan et Herd, 2010 ; Moynihan et Soss, 2014). La mise en œuvre et les « *arrangements administratifs* » qu'elle occasionne produisent des effets propres sur les demandes et les perceptions des individus et des groupes sociaux (Moynihan et Soss, 2014 : 4). La réception des instruments verts de la PAC dépendra donc de leur contenu, mais aussi de leur prise en charge bureaucratique et enfin des rapports subjectifs des agriculteurs à l'autorité publique.
- 6 Pour saisir la nature de ces arrangements administratifs dans la mise en œuvre, il est utile de s'intéresser au travail de traduction et de transmission des règles réalisé par les « *médiateurs* » de la PAC. La notion de « *médiation* » est développée dans les approches cognitives des politiques publiques (Jobert et Muller, 1987). Elle invite le chercheur à être particulièrement attentif au rôle des agents individuels ou collectifs qui montrent une « *capacité à se situer à cheval entre deux configurations et donc entre deux univers de sens* » (Muller, 2005, p. 183), à « *décoder* » les transformations globales du rôle de l'État pour les « *recoder* », leur donner du sens dans un secteur particulier de la société. Ce travail de traduction offre ainsi la possibilité d'établir un passage entre « *deux monologues qui se*

répondent, chacun restant isolé par un mur infranchissable » (Morineau, 1998, p. 25). Il peut être opéré par des acteurs publics – agents des administrations de terrain chargées de la mise en œuvre – ou par des acteurs qui « *font office* » d’administration de terrain, comme les acteurs associatifs par exemple (Weill, 2014). La capacité de ces intervenants à faire accepter des changements d’action publique souvent violents s’appuie en partie sur le leadership sectoriel dont ils jouissent (Muller, 2015 : 129).

- 7 Dans une première partie, l’article décrit les instruments verts du premier pilier de la PAC en insistant sur leur inspiration néolibérale et leur inscription dans les dynamiques décrites par les travaux sur le New Public Management. La seconde partie est consacrée aux médiateurs locaux et à la manière dont ils s’approprient ces instruments et les diffusent auprès des agriculteurs dans le cadre de leurs activités de conseil et d’accompagnement. Enfin une troisième partie étudie la réception des instruments verts par les bénéficiaires, en insistant sur les limites de ces instruments comme supports de socialisation des agriculteurs à l’enjeu biodiversité. Nous montrons finalement que la conditionnalité et le paiement vert socialisent à la gouvernance néolibérale autant voire davantage qu’ils ne socialisent à la protection de la biodiversité.
- 8 Les données mobilisées sont tirées de deux enquêtes qualitatives menées en 2015 dans un département de région Centre (France), et en 2016 dans une province d’Aragon (Espagne). Ici les deux cas sont étudiés à partir de leurs ressemblances. Malgré la présence d’écosystèmes locaux différents (sols arides et peu productifs avec piémont montagneux sur le terrain d’enquête espagnol, plaines de zones intermédiaires sur le terrain d’enquête français), de trajectoires et d’histoires agricoles contrastées, et de modèles de gestion administrative des aides PAC qui varient, les rapports cognitifs des agriculteurs français et espagnols aux instruments de la conditionnalité et du verdissement sont remarquablement similaires. Il convient dès lors de décrire et d’expliquer ces similitudes.
- 9 Les enquêtes ont reposé principalement sur des entretiens semi-directifs (voir tableau 1 ci-dessous) et des observations de situations d’échanges autour de la PAC. Les analyses des entretiens avec les agriculteurs ont consisté en un repérage des différents « coûts » occasionnés par la mise en œuvre de la PAC : coûts d’apprentissage, coûts de conformité et coûts psychologiques ou symboliques. Ce modèle des trois coûts est utile pour identifier les processus selon lesquels les politiques publiques génèrent des inégalités entre bénéficiaires, et façonnent leurs jugements et leurs perceptions (Moynihan *et al.*, 2015 ; Mesnel, 2017). Enfin l’étude des médiations s’est fondée sur l’analyse des discours mobilisés par les fonctionnaires et les salariés d’organisations professionnelles agricoles pour décrire leur métier, et sur l’observation des « *relations de guichet* » entre les acteurs de la mise en œuvre et les bénéficiaires, une dimension clé pour saisir les expériences individuelles du travail administratif (Heinrich, 2016). En effet le recours à des services d’accompagnement peut faire diminuer considérablement les coûts ressentis. Cette possibilité est massivement utilisée en Espagne (quasiment 100 % de délégation de la déclaration PAC dans certaines régions), moins en France (en moyenne 50 % des bénéficiaires font leur déclaration sans aide, avec d’importants écarts entre départements).

Tableau 1. Récapitulatif des profils des enquêtés

	Département français (2015) (36 entretiens)	Province espagnole (2016) (41 entretiens)
Fonctionnaires (<i>n</i> entretiens ; <i>n</i> individus)	13 ; 16	7 ; 9
- Dont agents administration départementale	16	1
- Dont agents administration cantonale		8
Salariés organisations professionnelles agricoles (<i>n</i> entretiens ; <i>n</i> individus)	1 ; 1	7 ; 8
Agriculteurs (<i>n</i> entretiens ; <i>n</i> individus)	22 ; 27	25 ; 29
- Dont élus syndicaux	8	10
- Dont cultivateurs	10	10
- Dont éleveurs	17	19
- Dont moins de 40 ans	7	9
- Dont femmes	4	3
- Dont certifié agriculture biologique ou en cours de certification	2	2
Autres : experts locaux, militants (<i>n</i> entretiens ; <i>n</i> individus)		2 ; 4

1. Les normes et le contrôle bureaucratique comme instruments d'une approche néolibérale de l'enjeu biodiversité

- 10 Après avoir rappelé que la biodiversité fait son entrée dans la PAC dans un contexte général de néo-libéralisation de la politique et de ses objectifs, nous montrons que les instruments d'action publique créés à cet effet soutiennent une approche verticale et bureaucratisée de la biodiversité qui fait écho aux principes du NPM tels que les définissent les sciences sociales. Enfin nous verrons que la nature verticale de cette approche est consensuellement perçue et dénoncée par les représentants de la profession agricole, et ce malgré des prises de position globalement favorables à la biodiversité.

1.1. Un contexte général de néo-libéralisation de la PAC et de ses objectifs

- 11 L'introduction progressive de mesures « vertes » dans la PAC intervient dans un contexte de changement général des idées et des débats autour de la PAC dans les années 1990 (Fouilleux, 2003). C'est ce que la littérature appelle le passage d'un paradigme productiviste à un paradigme de la multifonctionnalité qui tente de réconcilier, « *par la réglementation publique et les incitations matérielles, les besoins d'une économie de marché ouverte avec la demande sociale pour un environnement de qualité* » (Garzon, 2006 : 180). En termes d'instruments, ce changement de paradigme de la PAC se manifeste par l'avènement de deux dynamiques de réforme parallèles. D'une part, les mesures de subventions à l'exportation et de soutien au marché sont peu à peu abandonnées au profit de « *paiements directs* » versés aux agriculteurs (80 % du budget total de la PAC) et de mesures de développement rural. D'autre part, trois instruments « verts » sont progressivement introduits dans la PAC, dont deux intégrés dans le premier pilier : le verdissement et la conditionnalité, qui doivent encourager la diversité des « *écosystèmes agricoles* » en leur qualité d'« *habitats* » pour la faune sauvage⁴.

- 12 Ces changements de la PAC font écho à la double dynamique de « *freer market, more rules* » qui caractérise les transformations des rapports entre les États occidentaux et les entreprises selon Vogel (1998) : la libéralisation économique du secteur agricole par l'abandon des outils d'intervention sur les marchés agricoles s'accompagne d'une re-régulation des pratiques du secteur pour encadrer les multiples fonctions sociétales qu'il est censé assurer, parmi lesquelles la préservation de la biodiversité. On peut y percevoir une illustration concrète du « *tournant néolibéral* » identifié par Jobert (1994 : 20), qui « *signe moins la mort de l'État qu'un nouveau style d'action publique moins dépendant des grands partenaires sociaux, moins enclin à produire directement des services ou à organiser la redistribution des ressources* », et où les collectivités publiques « *se veulent être moins des acteurs que des arbitres du jeu social* ».
- 13 Normaliser « au nom du développement durable » ne constitue pas une pratique exclusive à la PAC. Dans un contexte général de « *globalisation néolibérale et de mise en cause simultanée de ses effets négatifs [...] nombre de dispositifs visent la mise en place de normes [...] qui ont pour objectif de modifier les comportements des acteurs afin qu'ils se conforment à une série de bonnes pratiques* » (Alphandéry et al., 2012, p. 10). Dans la continuité de cette analyse, on peut considérer que la conditionnalité et le verdissement accompagnent et corrigent les imperfections de la néo-libéralisation, en soutenant le paradigme de la multifonctionnalité des agricultures européennes.
- 14 Les instruments utilisés s'appuient sur des logiques adaptées à ce cadre de gouvernance néo-libéral : il s'agit principalement de normes et standards, qui permettent la mise en marché et la mise en résultats de la biodiversité agricole et privilégient des modes de gestion bureaucratique caractéristiques de ce que la littérature identifie comme constituant le New public management.

1.2. Une approche verticale et bureaucratique de la biodiversité sous-tendue par l'objectif de rationalisation gestionnaire

- 15 La conditionnalité et le paiement vert s'apparentent à des normes et standards, c'est-à-dire des « *règles explicites, émises par une source identifiée mais qui n'est pas d'application obligatoire* » (Borraz in Lascoumes et Le Galès, 2004 : 124). La conditionnalité introduite en 2003 prévoit des pénalités appliquées sur les paiements directs en cas de non-respect d'une liste de normes, parmi lesquelles des « *bonnes conditions agricoles et environnementales* » (BCAE). Plusieurs BCAE visent directement ou indirectement la biodiversité :
- la BCAE 1 qui concerne l'obligation de créer des bandes tampon le long des cours d'eau ;
 - la BCAE 6 qui interdit le brûlage des résidus de culture sauf dérogation exceptionnelle ;
 - la BCAE 7 qui vise au « *maintien des particularités topographiques* » à travers le maintien des haies, des bosquets et des mares supérieurs à 10 ares et inférieurs à 50 ares), l'absence de taille des haies et des arbres du 1^{er} avril au 31 juillet inclus ;
 - l'obligation de maîtrise des usages de phytosanitaires : considérée comme faisant partie du paquet « *hygiène* » de la conditionnalité, elle entre aussi dans le cadre des Plans Ecophyto et sert un objectif de préservation de certaines espèces (aquatiques et insectes).
- 16 Le paiement vert, introduit en 2015 dans une logique de « *verdissement* » des paiements directs, vise à « *imposer le respect par un grand nombre d'exploitants de mesures similaires, contribuant par leur effort de masse globale à améliorer la performance environnementale de l'agriculture en termes de biodiversité, de protection de la ressource en eau et de lutte contre le changement climatique*⁵ ». Il soumet 30 % des aides directes découplées au respect de trois

obligations :

- 5 % de Surfaces d'intérêt écologique sur chaque exploitation agricole ;
- diversification des assolements : trois cultures différentes minimum à partir de 30 hectares de surfaces de terres arables (diversité des assolements) ;
- protection des prairies permanentes.

- 17 La sollicitation des aides PAC reste en théorie une démarche volontaire pour l'exploitant agricole. Cependant, les incitations à respecter ces normes sont très fortes, les paiements directs représentant en moyenne 28,5 % du revenu total des exploitations espagnoles en 2013, et 42,9 % du revenu des exploitations françaises. Par conséquent toute possibilité de « *non-recours* » (Warin, 2007) aux aides apparaît illusoire pour la plupart des exploitations. La conditionnalité et le paiement vert contribuent finalement à mettre en marché la biodiversité agricole : sa protection acquiert une valeur monétaire, puisqu'elle justifie le versement d'un soutien au revenu des agriculteurs. Deux grands principes d'action identifiés par les travaux sur la néo-libéralisation et la néo-managérialisation de l'action publique sont ainsi mis à l'honneur par l'UE dans son approche de la biodiversité : la mise en place d'une gestion fondée sur la mesure et l'évaluation des performances et le recours systématique aux mécanismes de marché, et en particulier l'individualisation des incitations (Bezes et Demazière, 2011 : 295).
- 18 En matière d'instrumentation, plusieurs normes privilégient le chiffre et la quantification des résultats. Le cas des Surfaces d'intérêt écologique (SIE) est éclairant : en consultant la « fiche SIE » du ministère de l'Agriculture, on apprend que 1 mètre linéaire (ml) de haie ou de bande boisée pourra être comptabilisé comme 10 m² de SIE, qu'un arbre isolé dont la couronne fait au moins 4 m de diamètre comptera pour 30 m² de SIE, ou encore que 1 m² de surface portant une culture dérobée équivaut à 0,3 m² de SIE⁶. On retrouve là une culture du chiffre typique du NPM, qui s'appuie sur des indicateurs de performance comme nouvelle forme de domination et de contrôle des individus et de leur autonomie (Bezes *et al.*, 2016 : 353). Ces indicateurs privilégient une approche holistique de l'enjeu biodiversité, où l'échelle retenue est celle des écosystèmes agricoles et de la diversité des espèces au sein d'un même milieu⁷.
- 19 Le déploiement de ces normes et standards à une échelle individuelle – celle de l'exploitation agricole – est également symptomatique des manières d'agir de l'État néolibéral, qui privilégie le « *gouvernement des conduites individuelles* » (Dubuisson-Quellier, 2016) plutôt que la régulation des structures collectives. Dans le domaine des politiques environnementales, plusieurs travaux ont montré comment ce processus d'« *individualisation des problèmes publics* » (Comby et Grossetête, 2013), en identifiant des comportements individuels comme causes de problèmes sociaux, contribue à dépolitiser la question climatique (Comby, 2015).
- 20 Enfin, le contrôle des bénéficiaires de la PAC s'opère en priorité sur pièces administratives (papier ou version numérique), une méthode que la Commission européenne juge plus efficiente que les contrôles sur place :

« Pour simplifier les contrôles sur place liés à la conditionnalité et mieux exploiter les capacités de contrôle existantes, il convient de prévoir, lorsque l'efficacité des contrôles est au moins équivalente à celle des contrôles sur place, la possibilité de remplacer les contrôles dans l'exploitation par des contrôles administratifs. »
(Article 75 du règlement CE 809/2014)
- 21 La traçabilité écrite est également mise en avant par la Cour des comptes européenne pour rationaliser la gestion des fonds agricoles par les États membres, qui préconise le

développement des « *rapports statistiques* » et des « *contrôles documentaires* » comme outils de rationalisation (Union européenne, Cour des comptes, 2014). Ces exigences de traçabilité responsabilisent les agriculteurs et en font les acteurs de leur propre « *autocontrôle* » (Rot, 1998). Elles supposent aussi une augmentation du travail bureaucratique qui leur est demandé (remplissage des dossiers avec signalement numérique des cultures, des surfaces, tenue à jour des différents cahiers d'exploitation en cas de contrôle, etc.) (voir figure 1 ci-dessous). On peut y voir une dynamique de « *bureaucratisation néo-libérale* » : l'État régulateur néo-libéral s'appuie sur la diffusion des pratiques bureaucratiques dans l'ensemble de la société, ces dernières devenant le principal support de contrainte (publique ou privée) des comportements individuels et collectifs (Hibou, 2012).

Figure 1. Registre parcellaire graphique espagnol

En jaune, les surfaces déclarées en « SIE » par des agriculteurs espagnols

Source : Plateforme SIGPAC, en ligne, consultée le 13.04.2017

- 22 On assiste donc à la mise en place d'un contrôle à la fois quantifié, individualisé et bureaucratisé des pratiques en matière de biodiversité, caractéristique d'une approche néolibérale de la gouvernance. La forme prise par ce contrôle est dénoncée par les principaux syndicats agricoles, qui la dissocient de l'objectif initial de protection de la biodiversité.

1.3. Des représentants professionnels qui dénoncent l'approche néo-managériale de la biodiversité

- 23 La profession agricole dans sa globalité affiche aujourd'hui son soutien à la biodiversité. En France les organisations professionnelles ont longtemps privilégié une posture défensive face aux évolutions de la PAC et à son éloignement du modèle productiviste

(Vercherand *et al.*, 2012). Cependant, dans un contexte de recherche d'un « *nouvel esprit du productivisme* » depuis les années 2000 (Fouilleux et Goulet, 2012)⁸, le syndicalisme majoritaire ne s'oppose plus frontalement à la multifonctionnalité de l'agriculture ni à l'ambition de transition écologique : il accepte d'en porter certains principes tout en les subordonnant à l'impératif premier de production. En Espagne le faible potentiel productif des terres agricoles a favorisé la mise en avant précoce, par les syndicats agricoles, de la multifonctionnalité comme support de justification des soutiens publics à l'agriculture (Rueda Catry, 2004). Dans ce contexte, la protection de la biodiversité constitue un objectif faiblement débattu, d'autant plus qu'elle représente un enjeu environnemental national secondaire (en comparaison avec d'autres thématiques comme la gestion de la ressource en eau, par exemple).

- 24 Cependant, la profession conteste fortement la forme prise par l'introduction de la biodiversité dans la PAC. La FNSEA en France oppose la conditionnalité et le verdissement au « *bon sens paysan*⁹ ». La Coordination rurale, née d'un rejet de la PAC en 1992 (Purseigle, 2010), désapprouve leurs principes avec le slogan « *Foutez-nous la paix, laissez-nous travailler*¹⁰ ! ». Même la Confédération paysanne reste critique vis-à-vis des instruments verts de la PAC : elle en dénonce la faiblesse des effets concrets¹¹. La conditionnalité et le paiement vert sont donc mis en œuvre dans un contexte professionnel qui affiche une posture favorable à l'enjeu biodiversité, mais qui en dénonce unanimement les modalités de gouvernance.
- 25 Les éléments de contexte mis en avant dans cette première partie peuvent être appréhendés comme un ensemble de « conditions initiales » à partir desquelles vont se former des mécanismes causaux permettant d'expliquer les rapports des agriculteurs aux instruments de biodiversité (Falleti et Lynch, 2009 : 1152). Parmi ces mécanismes, celui de la médiation – c'est-à-dire de la mise en relation de deux univers sociaux auparavant séparés (*ibid.* : 1150) – semble incontournable pour comprendre les ressorts de la réception. Comment les instruments néo-managériaux de la conditionnalité et du paiement vert sont-ils appréhendés par les médiateurs censés faciliter leur mise en œuvre auprès des agriculteurs ? Ces médiations sont-elles favorables à une socialisation des bénéficiaires à l'enjeu biodiversité ?

2. Les médiations de la conditionnalité et du paiement vert par les acteurs locaux de la mise en œuvre

- 26 L'agriculteur n'est pas seul face au travail bureaucratique. Selon les situations, il peut bénéficier de l'accompagnement d'agents de terrain des administrations agricoles, ou de salariés d'organisations professionnelles agricoles (syndicats, coopératives, entreprises de conseil, chambres consulaires). Il convient d'étudier les caractéristiques et les activités de ces médiateurs qui contribuent au portage des normes auprès des bénéficiaires.

2.1. Les médiateurs de la PAC : des individus inégalement socialisés à la biodiversité

- 27 Deux grands types de médiateurs – plus ou moins présents selon les configurations locales – accompagnent les agriculteurs dans leurs démarches PAC : les agents des administrations agricoles et les salariés d'organisations professionnelles agricoles. Les

services agricoles des Directions départementales des territoires (DDT) en France, et les *Oficinas comarcales agroambientales* (OCA) en Espagne, constituent les guichets administratifs de la PAC au niveau local. Leur rôle est proche dans les deux pays. Ils diffusent les informations concernant les aides PAC auprès des potentiels bénéficiaires, recueillent les dossiers de demandes d'aides et procèdent à leur instruction administrative, assurent une partie plus (en Espagne) ou moins (en France) importante des contrôles de conditionnalité, enfin en France la plupart des DDT proposent des sessions de formation collective aux outils informatiques de la PAC. Cependant les DDT et les OCAs ne sont pas les seuls médiateurs de la PAC auprès des agriculteurs. Dans les deux pays, des organisations professionnelles (syndicats, centres de gestion, coopératives, Chambres d'agriculture en France) « font office de guichets » (Weill, 2014) en accompagnant les agriculteurs dans leurs démarches. Leur rôle de partenaires des administrations publiques est davantage institutionnalisé et systématisé en Espagne, où les banques font un travail d'accompagnement central aux côtés des syndicats et des coopératives agricoles. En France le développement de « services PAC » est plus informel et se structure largement autour des chambres d'agriculture, qui sont un acteur historique central du conseil agricole (Brunier, 2013) aux côtés du syndicalisme majoritaire (FNSEA) et des centres de gestion comptable (principalement le réseau CerFrance).

- 28 La socialisation des agents de ces institutions à la biodiversité est très variable et dépend davantage des parcours individuels que des organismes de rattachement. Certains sont diplômés du supérieur en agronomie, voire en études environnementales, et sont enclins à encourager l'évolution des pratiques agricoles. D'autres ont suivi des formations purement agricoles ou bien dans d'autres domaines, et ne manifestent pas de sensibilité particulière pour les enjeux environnementaux. Cependant, les entretiens et les observations réalisés auprès de ces médiateurs montrent que les différences d'affinité personnelle avec l'enjeu biodiversité n'ont qu'un effet très faible – souvent négligeable – sur les pratiques effectives des médiateurs. Ces pratiques sont proches dans les deux pays et dans les différentes organisations : dans toutes les configurations, les médiateurs étatiques et non étatiques poursuivent des objectifs principalement bureaucratiques.

2.2. Des pratiques convergentes autour du souci de conformité bureaucratique

- 29 Le souci de conformité bureaucratique guide le travail quotidien des fonctionnaires agricoles de terrain. Guillermo, chef d'une OCA d'Aragon, estime que son rôle se limite à une mission purement bureaucratique de « passeur de papiers » et en regrette les conséquences :
- « Moi j'ai toujours pensé, très clairement, qu'on était mauvais dans la gestion de la PAC et dans la gestion de... dans le fait de convaincre les gens des exigences qu'on leur impose. Parce qu'au final tout ça... les contrôles sont sur document, tout est sur papier et au final on se transforme en... en passeurs de papiers¹². »
- 30 Les fonctionnaires agricoles rencontrés en 2015 et 2016 ne jouent pas de rôle de vulgarisation scientifique auprès des agriculteurs. Ils estiment consacrer la quasi-totalité de leur travail à la mise en œuvre de la PAC, à travers leur mission d'information réglementaire, d'instruction administrative des dossiers et de contrôle du respect des normes d'éligibilité et de conditionnalité.

- 31 Les salariés des organisations professionnelles se focalisent eux aussi sur les papiers et la conformité bureaucratique. Ruben¹³ n'estime pas que « *convaincre les agriculteurs* » fasse partie de ses missions. Par souci d'efficacité et pour éviter les conflits avec ses interlocuteurs, il préfère se limiter au traitement bureaucratique des dossiers. Anne, animatrice syndicale dans une antenne départementale de la FNSEA en région Centre, décrit ainsi son rôle :

« L'administration donne les règles du jeu. Et ensuite il faut s'adapter. Mais bon il faut aider les gens à s'adapter. Déjà à ce qu'ils comprennent les règles. Ça c'est aussi autre chose. C'est pas toujours évident, même en se plongeant dedans, on a du mal à interpréter. Notamment sur la directive nitrates. Ça... je l'ai mangée à toutes les sauces. Des fois on lit une même phrase, mais on n'arrive pas à l'interpréter de la même manière. Et donc il faut arriver à tout bien caler pour donner une information... il faut vulgariser en fait ! Faire de la vulgarisation¹⁴. »

- 32 Pour elle, aider les agriculteurs à s'« *adapter* » renvoie d'abord à ce qu'ils comprennent « *les règles du jeu* » données par l'administration, mais pas leur sens en matière de protection de la biodiversité ni les changements de pratiques qui permettraient de mieux s'y conformer. Enfin Francisco, animateur syndical spécialisé sur la PAC dans le syndicat espagnol ASAJA¹⁵ depuis presque 10 ans, explique :

« J'ai deux rôles. D'un côté, c'est un conseil technique que j'apporte aux agriculteurs, on les aide à compléter les papiers qu'ils doivent remplir, par exemple, la PAC pour toucher les aides européennes. Ou de même s'ils doivent formuler une réclamation envers l'administration sur un sujet en lien avec leur activité, on les aide. Et ensuite, d'un autre côté, il y a l'objectif de défense du secteur. C'est-à-dire que quand le gouvernement veut sortir une loi en rapport avec notre activité, ils nous facilitent l'accès aux projets de textes, pour qu'on formule les remarques qui nous semblent opportunes. Voilà, c'est un peu ces deux versants-là¹⁶. »

- 33 Dans le langage de Francisco, le « *conseil technique* » renvoie à « *aider à compléter les papiers qu'ils doivent remplir* », mais il ne se réfère pas à un partage des connaissances en agronomie. Cette approche du métier est partagée par l'ensemble des conseillers agricoles interrogés en Espagne, y compris ceux qui manifestent un engagement politique et militant en faveur de la transition écologique. Pour ces derniers, la place prise par la contrainte bureaucratique dans l'activité de conseil agroenvironnemental est cependant plus difficile à accepter. Elle peut même pousser à la démission, comme dans le cas de Beatriz, technicienne PAC en Espagne dans le syndicat COAG et avec qui nous avons noué des relations amicales. Alors que nous la recontactons avant de quitter le terrain d'enquête, elle nous annonce qu'elle a fait part à ses supérieurs de son intention de démissionner. Conseillère PAC depuis 2010, elle ne supporte plus le poids des responsabilités administratives qu'elle endosse vis-à-vis de chaque agriculteur, ni l'éloignement entre ses activités quotidiennes et sa formation d'ingénieure technique en production végétale durable et en agroécologie.

- 34 De part et d'autre des Pyrénées, les médiateurs publics et privés de la PAC se perçoivent et agissent avant tout comme des ambassadeurs de réglementation, parfois en contradiction avec leurs trajectoires et convictions personnelles. Comme le montrent les travaux de S. Petit sur l'évolution du métier de conseiller agricole, sous l'effet de la réglementation environnementale, la réalité « *environnementale* » demeure présente dans le travail des conseillers à travers les seuils et les standards fixés, mais elle reste « *absente dans ses finalités* » dans les relations entre conseillers et agriculteurs (Petit, 2013 ; Petit *et al.*, 2015). Lorsque la gestion bureaucratique des normes et standards environnementaux se complexifie, elle tend à effacer la fonction originelle de ces normes

(faire évoluer les pratiques de culture et d'élevage) au profit d'une focalisation de tous – l'agriculteur, le fonctionnaire et le conseiller agricole – sur l'enjeu de conformité bureaucratique. L'introduction de la biodiversité dans la PAC favorise ainsi l'émergence de médiateurs « bureaucratiques » dont les opérations de traduction restent focalisées sur les apprentissages et la conformité bureaucratiques, au détriment de la légitimation des objectifs et du contenu de la politique publique. Ce résultat remet en question la capacité de l'action publique étudiée à fournir les ressources cognitives – (Pierson, 1993) parle de « *cadres de compréhension* » – nécessaires à une évolution des perceptions et jugements politiques des agriculteurs vis-à-vis de la protection de la biodiversité.

3. La réception par les agriculteurs : médiation et travail bureaucratique comme leviers de politisation des rapports à la biodiversité

- 35 Tout instrument d'action publique crée des rapports de pouvoir et produit des effets sur les façons d'agir et de concevoir le monde social. Les normes sont généralement perçues comme des instruments qui dépolitisent les enjeux d'action publique, puisqu'elles se fondent sur une « *légitimité mixte* », qui combine une rationalité scientifique et technique permettant d'en « *neutraliser la signification politique* » et une rationalité démocratique liée à leur dimension négociée (Borraz in Lascombes et Le Galès, 2004 : 125). Cependant, le cas étudié montre que cette dépolitisation ne se produit pas dans un contexte d'instrumentation et de médiation bureaucratiques. Au contraire : le sens des règles étant faiblement transmis aux agriculteurs, ceux-ci sont amenés à en discuter la rationalité scientifique et instrumentale, et à en questionner la rationalité démocratique.

3.1. Confrontations des savoirs et discussions autour de la rationalité scientifique et instrumentale des normes

- 36 Dans plusieurs situations concrètes, des normes apparaissent comme vides de sens ou contre-productives au regard de l'objectif de préservation de la biodiversité. C'est particulièrement le cas dans les zones d'élevage extensif du nord de l'Espagne :
- « Dans beaucoup de champs, à cause des SIE on ne peut pas laisser entrer le bétail. Les moutons. Alors qu'on peut traiter avec du glyphosate. Par exemple. Donc les mauvaises herbes, tu peux les traiter avec du glyphosate, en revanche, tu ne peux pas laisser entrer le bétail. Il y a une incohérence, mais énorme. Voilà ça ne me semble pas très juste¹⁷. »
- « Le problème qu'on a avec les prairies communales c'est que la végétation est en train de proliférer à tel point que depuis que je suis éleveur, donc depuis 20 ans, on est passé d'une situation où pour se mettre à l'ombre il n'y avait que deux ou trois pins, à un alpage qui maintenant est complètement mangé par les arbres. En 20 ans. Et il n'y a plus de terrain pour pâturer. [...] Et ça, c'est une revendication qu'on a envers l'administration. Parce que si on ne peut pas brûler, on peut certainement faire des tailles contrôlées. [...] Avant, les éleveurs eux-mêmes faisaient des feux au printemps, pour conserver les alpages. Moi je brûlais. Et ça permettait de conserver l'authentique¹⁸. »
- 37 Emilio s'appuie sur la pluralité de la notion de biodiversité pour discuter l'une des conséquences du paiement vert : l'interdiction du pâturage, mais l'autorisation d'utiliser des intrants chimiques sur des surfaces classifiées comme d'« *intérêt écologique* ». Dans le

même registre, d'autres bénéficiaires mettent en cause l'obligation de diversification de cultures (paiement vert) parce qu'elle ne garantit pas les rotations de cultures, et donc la biodiversité des sols agricoles. Le discours d'Enrique renvoie plutôt à l'absence de territorialisation des standards de biodiversité.

- 38 Peu importe le ressort argumentatif mobilisé, finalement ces critiques ont la même cible : la rationalité instrumentale de la règle, c'est-à-dire sa capacité à servir efficacement l'action pour laquelle elle a été créée (Reynaud, 2004 : 300), ici la protection de la biodiversité. Les normes dont la rationalité instrumentale est jugée défailante deviennent alors de la « paperasse » au sens de Bozeman et Feeney (2011), c'est-à-dire des « règles qui perdurent et génèrent des contraintes [...] mais qui sont inefficaces au regard de certains objectifs initiaux de ces règles ». Comme nous l'expliquions précédemment, ces confrontations entre savoirs profanes et savoirs officiels sont largement relayées et encouragées par les principaux syndicats agricoles. Ainsi la gouvernance de la biodiversité par la définition de normes homogènes et verticales ne permet pas d'instaurer un consensus et la complexité de l'enjeu environnemental perdure, liée notamment à des connaissances techniques incomplètes ou controversées (Lascoumes, 2012 : 94).

3.2. Traçabilité écrite et contestation de la rationalité démocratique des normes

- 39 Respecter les exigences de traçabilité écrite de la PAC implique que s'instaure une « bijection parfaite » entre ce qui existe sur le papier et ce qui se constate sur le terrain (Joly et Weller, 2009 : 145). Le travail de « qualification des situations ordinaires » (Weller, 2007) nécessaire pour y parvenir génère des coûts d'apprentissage et de conformité (Moynihan et al., 2015) parfois élevés pour les demandeurs d'aides :

« J'ai reçu un document sur les SIE, les nouveautés de la nouvelle PAC là. Là je l'ai eu sur internet, sur le site de la DDT. Bon alors on lit : 1 m² = 0,7 m² de SIE pour les espèces semées en mélange. Les haies et les cultures boisées : alors il y en a qui sont prises en compte pour une largeur, d'autres pour une autre largeur. Les arbres isolés, ça fait tant de m² de SIE. Comment vous voulez qu'on compte ça ? Les m² de SIE, pour des arbres ? Moi j'en ai plein des arbres partout. Et des haies partout. Je ne sais pas comment on va faire ?¹⁹ »

- 40 Les coûts évoqués par Serge pour s'approprier et appliquer la réglementation rendent complexe l'atteinte d'une situation de bijection parfaite entre les papiers et la réalité. Ils favorisent au contraire les disjonctions entre la conformité bureaucratique et la conformité pratique aux règles :

« 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 s'ajuste. [...] Au final avec le carnet d'exploitation la probabilité qu'ils te fassent une analyse, elle est de zéro. C'est clair, tant que les papiers sont bien, pour eux c'est suffisant ! C'est comme un monde des papiers et un monde réel.²⁰ »

- 41 C'est bien d'une disjonction entre les « coulisses » (les pratiques agricoles réelles) et la « scène » (les documents de traçabilité) qu'il est question ici. Cette possibilité est renforcée par le développement de logiciels de gestion et d'offres de prestation de service autour de la PAC. En effet, les alertes de non-conformité émises a posteriori par le conseiller ou par

le logiciel favorisent la déconnexion entre les données enregistrées et les pratiques réelles. Le souci de « *bijection parfaite* » entre le terrain et les papiers est remplacé par un effort de mise en scène d'une situation de conformité à la règle « sur le papier ». Les données comme support de traçabilité contribuent aussi à diluer la finalité des normes : « *Dans cette sémantique technicienne, la parole, le sens et la pratique s'estompent* » (Petit, 2013 : 208).

- 42 Ces expériences de la disjonction entre les papiers et la réalité encouragent les agriculteurs à questionner la rationalité démocratique des normes. Dans l'extrait d'entretien ci-dessus, Sonia accorde une très faible valeur aux contrôles administratifs réalisés dans le cadre de la PAC et remet en cause tant leur utilité que leur légitimité. Plusieurs agriculteurs soupçonnent aussi les autorités d'intentions politiques et bureaucratiques « cachées » :

« Le paiement vert... la justification... le paiement vert vient de l'Europe. Donc la justification c'est que si l'Europe donne un volume de budget énorme à l'agriculture, qui vient de chacun de ses citoyens, elle doit se justifier un minimum : pourquoi elle donne ça ? Parce qu'on maintient le milieu et qu'on prend soin de l'environnement. Il y a des gens qui vont le croire et qui vont dire "ah oui vous êtes indispensables pour l'environnement", mais bon c'est vraiment du marketing, en grande partie, pour que la société perçoive plus positivement le fait qu'on nous donne de l'argent.²¹ »

« C'est comme partout, c'est comme sur la route c'est comme tout ça. Les flics, c'est beaucoup plus rentable quand c'est répressif que quand ils sont préventifs. Et d'avoir des gens de l'ASP [Agence de services et de paiement] ou n'importe quoi qui se baladent avec un carnet à souches pour mettre des PV, c'est beaucoup plus rentable que s'ils viennent nous expliquer : ce produit-là il faudrait pas le mettre là, il faudrait le mettre là, etc.²² »

- 43 Qu'il s'agisse de mettre en avant les enjeux de rentabilité financière associés aux contrôles et aux pénalités administratives ou la dimension « marketing » du verdissement, ici le sens de la politique publique n'est pas seulement dilué, il est aussi soupçonné de malfaçon. Ces deux bénéficiaires développent ainsi des cadres de compréhension contestataires à partir desquels ils perçoivent les objectifs de la conditionnalité et du verdissement. La contrainte administrative apparaît alors comme une « *politique cachée* » (Hacker, 2004), un moyen indirect utilisé par l'autorité publique pour poursuivre des objectifs non affirmés (les enquêtés ci-dessus évoquent l'ambition de préserver le budget de l'agriculture en communiquant autour des enjeux environnementaux, ou encore d'accroître les rentrées d'argent public en multipliant les sanctions financières), et la confiance des bénéficiaires dans la légitimité démocratique des instruments de la biodiversité s'en trouve fortement altérée.

Conclusion : des instruments de biodiversité qui socialisent davantage à la gouvernance néolibérale qu'à l'objectif de protection de la biodiversité ?

- 44 Cet article cherchait à mesurer la capacité de la conditionnalité et du paiement vert à socialiser les agriculteurs à la protection de la biodiversité sur le plan cognitif. L'intérêt de cette étude de cas se justifiait par l'originalité des instruments d'action publique mobilisés en comparaison avec la tendance des politiques de développement durable à privilégier plutôt les démarches participatives et de concertation. Au contraire, la

conditionnalité et le paiement vert privilégient une approche verticale et individualisée de la gouvernance qui s'inscrit dans un registre néolibéral et dont les méthodes – le gouvernement par les normes et les indicateurs de performance, le développement de la traçabilité administrative comme support de contrôle des pratiques individuelles – font écho aux dynamiques de rationalisation gestionnaire mises en lumière par les travaux sur le NPM.

- 45 S'ils ne s'affichent pas ouvertement contre la biodiversité, les agriculteurs mobilisent des ressorts argumentatifs multiples pour remettre en cause à la fois la rationalité scientifique et la rationalité démocratique de la conditionnalité et du paiement vert. Ainsi les instruments néo-managériaux étudiés produisent des effets « ordinaires » en matière d'appropriation de l'enjeu biodiversité : ils permettent bien de légitimer la biodiversité en tant que « *norme identificatrice* », mais ils échouent à en diffuser un « *contenu structuré* » consensuel. Les agriculteurs légitiment l'objectif de biodiversité, mais ils se l'approprient pour en produire des « *représentations politisées* » compatibles avec leur ordre social (Villalba, 2009 : 16, 20).
- 46 Ces effets limités en matière de socialisation à la biodiversité s'expliquent largement par les enjeux bureaucratiques que soulèvent les instruments néo-managériaux. Les exigences de contrôle et de traçabilité administrative occasionnent des coûts d'apprentissage et de conformité difficiles à accepter par les agriculteurs. Surtout, elles favorisent l'avènement de médiations principalement bureaucratiques autour de l'enjeu biodiversité, les activités des médiateurs de la PAC se focalisant essentiellement sur la conformité des dossiers et des traces écrites en cas de contrôle administratif. Le cas étudié démontre ainsi la nécessité de s'intéresser davantage à la dimension administrative des programmes environnementaux, en ce qu'elle est porteuse d'effets propres sur leur médiation par les acteurs publics et privés de la mise en œuvre, puis leur réception par les gouvernés.
- 47 Finalement la conditionnalité et le paiement vert socialisent les agriculteurs à la gouvernance néo-libérale au moins autant qu'à l'objectif de protection de la biodiversité. À travers la biodiversité, l'UE diffuse et normalise le recours aux instruments néo-managériaux pour agir sur les comportements individuels. Cette socialisation ne se produit toutefois pas sans contestations de la part des gouvernés. L'omniprésence de la dimension bureaucratique contribue à diluer le sens des normes et c'est une véritable « *mascarade* » bureaucratique qui se met en place aux yeux des bénéficiaires, fragilisant jusqu'à leur confiance envers l'autorité publique et ses intentions.

BIBLIOGRAPHIE

Alphandéry P., Djama M., Fortier A., Fouilleux E. (dir.), 2012, *Normaliser au nom du développement durable*, Versailles, Quæ.

Aznar O., Augusseau X., Bonin M., Daré W., Décamps M., Déprés C., Queste J., 2016, « Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux », in Méral P., Pesche D.

- (dir.), *Les services écosystémiques. Repenser les relations nature et société*, Versailles, Quæ, coll. « Nature et société », p. 201-212.
- Beland D., 2010, « Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics », *Administration & Society*, vol. 42, n° 5, p. 568-590.
- Bezès P., Chiapello E., Desmarez P., 2016, « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, vol. 58, n° 4, p. 347-369.
- Bezès P., Demazière D., 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? – "Introduction" », *Sociologie du travail*, vol. 53, n° 3, p. 293-305.
- Bezès P., Musselin C., 2015, « Le New Public Management. Entre rationalisation et marchandisation ? », in Boussaguet L., Ravinet P., Jacquot S. (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 125-152.
- Bozeman B., Feeney M.K., 2011, *Rules and red tape: a prism for public administration theory and research*, Armonk, N.Y, Sharpe.
- Bruch S.K., Ferree M.M., Soss J., 2010, « From Policy to Polity: Democracy, Paternalism, and the Incorporation of Disadvantaged Citizens », *American Sociological Review*, vol. 75, n° 2, p. 205-226.
- Brunier S., 2013, « Le rôle des chambres d'agriculture dans l'institutionnalisation du conseil », *Pour*, vol. 219, n° 3, p. 53.
- Campbell A.L., 2012, « Policy Makes Mass Politics », *Annual Review of Political Science*, vol. 15, n° 1, p. 333-351.
- Comby J.-B., 2015, *La question climatique : genèse et dépolitisation d'un problème public*, Paris, Raisons d'agir, coll. « Cours et travaux ».
- Comby J.-B., Grossetête M., 2013, « La morale des uns ne peut pas faire le bonheur de tous. Individualisation des problèmes publics, prescriptions normatives et distinction sociale », in Coulangeon, P., J. Duval (dir.), *Trente ans après La Distinction, de Pierre Bourdieu*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », p. 341-353.
- Dardot P., Laval C., 2010, « Néolibéralisme et subjectivation capitaliste », *Cités*, vol. 41, n° 1, p. 35.
- Delorme H., Aumand A. (dir.), 2004, *La politique agricole commune : anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences po, coll. « Académique ».
- Dubuisson-Quellier S. (dir.), 2016, *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Falletti T.G., Lynch J.F., 2009, « Context and Causal Mechanisms in Political Analysis », *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 9, p. 1143-1166.
- Fouilleux E., 2003, *La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques ».
- Fouilleux È., Goulet F., 2012, « Firmes et développement durable : le nouvel esprit du productivisme », *Études rurales*, vol. 190, p. 131-146.
- Garzon I., 2006, *Reforming the common agricultural policy History of a paradigm change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hacker J.S., 2004, « Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States », *The American Political Science Review*, vol. 98, n° 2, p. 243-260.

- Heinrich C.J., 2016, « The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, n° 3, p. 403-420.
- Hibou B., 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres ».
- Jobert B. (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert B., Muller P., 1987, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Joly N., Weller J.-M., 2009, « En chair et en chiffres. La vache, l'éleveur et le contrôleur », *Terrain*, vol. 53, p. 140-153.
- Lascoumes P., 2012, *Action publique et environnement*, Paris, PUF.
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. « Gouvernances ».
- Mermet L., Salles D., 2015, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck supérieur.
- Mesnel B., 2017, « Les agriculteurs face à la paperasse. Policy feedbacks et bureaucratisation de la politique agricole commune », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 1, p. 34-60.
- Mettler S., Soss J., 2004, « The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics », *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 1, p. 55-73.
- Morineau J., 1998, *L'esprit de la médiation*, Ramonville-Saint-Agne, Erès, coll. « Trajets ».
- Moynihan D., Herd P., Harvey H., 2015, « Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, n° 1, p. 43-69.
- Moynihan D., Herd P., 2010, « Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights », *The American Review of Public Administration*, vol. 40, n° 6, p. 654-670.
- Moynihan D., Soss J., 2014, « Policy Feedback and the Politics of Administration », *Public Administration Review*, vol. 74, n° 3, p. 320-332.
- Muller P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1.
- Muller P., 2015, *La société de l'efficacité globale : comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*, Paris, PUF.
- Petit S., 2013, « “Faire avec” ou “donner du sens” aux normes : le conseil agricole dans un contexte de réglementation de l'agriculture », *Pour*, vol. 219, n° 3, p. 203.
- Petit S., Compagnone C., Joly N., 2015, « L'environnement par la réglementation – Transformations dans le métier de conseiller agricole », in Arpin, I., Bouleau G., Candau J., **Richard-Ferroudji A. (dir.)**, *Activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*, Octarès, Toulouse.
- Pierson P., 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45, n° 4, p. 595-628.
- Purseigle F., 2010, « Chapitre 8 / La coordination rurale. Un nouvel acteur sur l'échiquier syndical », in Hervieu B., Mayer N., Muller P., Purseigle F., Rémy J. (dir.), *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 241-272.

- Revillard A., 2016, « La réception de l'action publique », *LIEPP Working Paper*, vol. 55.
- 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*, 2018/3, vol. 68, p. 469-491.
- Reynaud J.-D., 2004, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- Rot G., 1998, « Autocontrôle, traçabilité, responsabilité », *Sociologie du travail*, vol. 40, n° 1, p. 5-20.
- Rueda Catry C., 2004, « Les conceptions de la nouvelle PAC en Espagne », in Delorme, H. (dir.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 159-181.
- Soss J., 2000, *Unwanted Claims: The Politics of Participation in the U.S. Welfare System*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- spire A., 2016, « État des lieux : les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4.
- Union européenne et cour des comptes, 2014, *La fiabilité des résultats des contrôles opérés par les États membres sur les dépenses agricoles, rapport spécial n° 18/2013 (présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- vercherand J., Lemery B., Compagnone C., Doidy E., 2012, « Le syndicalisme agricole face à la réforme de la PAC », *Économie rurale*, vol. 330-331, p. 5-26.
- villalba B. (dir.), 2009, *Appropriations du développement durable : émergences, diffusions, traductions*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques ».
- vogel S.K., 1998, *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*, 1. print., Cornell paperbacks., Ithaca, NY, Cornell Univ. Press, coll. « Cornell studies in political economy ».
- Warin P., 2007, *L'accès aux droits sociaux*, Saint-Martin-d'Hères (Isère), Presses universitaires de Grenoble.
- weill P.-E., 2014, « Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable », *Sociologie du travail*, vol. 56, n° 3, p. 298-319.
- weller J.-M., 2007, « La disparition des bœufs du père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification », *Droit et société*, vol. 67, n° 3, p. 713-755.

NOTES

1. Nous verrons que l'approche de la biodiversité privilégiée par les acteurs européens est de nature holistique, focalisée sur l'échelle des écosystèmes agricoles (voir notamment p. 7).
2. Le troisième et dernier « instrument vert » de la PAC – les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) relevant du second pilier – ne sera pas contemplé dans cet article, car il s'agit d'un dispositif volontaire d'engagement contractuel, qui ne concerne qu'une part minoritaire des bénéficiaires de la PAC et qui répond à des logiques de mise en œuvre et de réception différentes de celles de la conditionnalité et du verdissement. Pour une présentation détaillée des MAEC voir Aznar et al. (2016).
3. Par « socialisation » nous entendons le processus par lequel les individus intériorisent des normes et des valeurs qui contribuent à la construction de leurs représentations et de leurs identités sociales.

4. Commission européenne. https://ec.europa.eu/agriculture/envir/biodiv_fr, consulté le 10.06.2017.
5. http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/fiche_paiementvert-4pages_cle01aef2.pdf, consulté le 10.06.2017.
6. http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/150209_fiche-sie_cle49c446.pdf, consulté le 10.06.2017.
7. D'autres approches de la biodiversité peuvent se focaliser sur la diversité génétique au sein d'une même espèce, ou encore sur la diversité des espèces vivantes.
8. Dans les pas de Boltanski et Chiapello, Fouilleux et Goulet utilisent ce terme pour décrire les stratégies des firmes de l'agrofourniture qui font perdurer le modèle productiviste en y intégrant les critiques environnementales qui lui sont adressées. Transposer cette notion aux stratégies syndicales de la FNSEA fait sens pour comprendre les évolutions récentes de la posture du syndicalisme majoritaire.
9. Slogan mis en avant en opposition à l'« écologie technocratique » dans une manifestation FDSEA-JA le 24 février 2016 à Toulouse. <http://www.ladepeche.fr/article/2016/02/24/2283651-toulouse-les-agriculteurs-manifestent-aujourd-hui-devant-la-cite-administrative.html>.
10. Slogan permanent de la Coordination rurale 47 depuis 2014. <http://www.coordinationrurale.fr/foutez-nous-la-paix-laissez-nous-travailler-devient-le-slogan-permanent-de-la-cr47/>.
11. <http://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=1342>, consulté le 13.10.2017.
12. Entretien du 21 avril 2016.
13. Prestataire de services PAC pour le syndicat UPA, Aragon, entretien du 19 mars 2016.
14. Entretien du 24 février 2015.
15. L'ASAJA est un syndicat assimilé au Parti populaire espagnol (droite). Elle défend plutôt les intérêts des grandes exploitations agricoles et leur vocation productiviste.
16. Entretien du 1^{er} avril 2016.
17. Emilio, polyculture-élevage ovin, Aragon. Entretien du 22 avril 2016.
18. Enrique, élevage bovins allaitants en zone de montagne, Aragon. Entretien du 23 avril 2016.
19. Serge, polyculture-élevage bovin allaitant et ovin en agriculture biologique, région Centre. Entretien du 12 février 2015.
20. Sonia, cultivatrice en agriculture biologique, Aragon. Entretien du 19 avril 2016.
21. Alex, cultivateur et éleveur de porcs, Aragon, entretien du 3 avril 2016.
22. Benoît, polyculture-élevage, région Centre, entretien du 16 janvier 2015.

RÉSUMÉS

Cet article s'intéresse à deux dispositifs du premier pilier de la Politique agricole commune (PAC), la conditionnalité et le paiement vert, et interroge leur capacité à faire évoluer les rapports cognitifs des agriculteurs à la protection de la biodiversité. L'enquête sur les réceptions de la PAC en France et en Espagne montre que les instruments privilégiés, qui s'intègrent dans le New Public Management, posent plusieurs limites d'ordre bureaucratique à l'évolution des cadres de compréhension des bénéficiaires. Ces limites s'expliquent par le contenu des instruments et par le type de médiation qu'ils occasionnent. Finalement, le processus de socialisation observé est

double : les instruments de la biodiversité socialisent au moins autant les agriculteurs à la gouvernance néo-libérale qu'à la protection de la biodiversité.

Two criteria have been added to the Common Agricultural Policy (CAP) in order to foster biodiversity: the cross-compliance rules and the green direct payments. This research discusses the capacity of these criteria to transform farmers' cognitive attitude towards the protection of biodiversity. It is based on multiple interviews with CAP beneficiaries and local actors involved in the CAP implementation, in France and Spain. It shows that the neo-liberal instruments chosen for the implementation of the cross-compliance rules and the green direct payments have a limited capacity to produce positive cognitive effects on beneficiaries. Two complementary factors explain these limited effects: the content of the instruments, and the type of bureaucratic encounters they create. One eventually observes a dual process of socialization: biodiversity instruments socialize farmers to neo-liberal governance as much as they socialize them to biodiversity protection.

INDEX

Mots-clés : biodiversité agricole, Politique agricole commune, conditionnalité, paiement vert, réception de l'action publique, France, Espagne

Keywords : agricultural biodiversity, Common Agricultural Policy, cross-compliance, green direct payments, reception of public policy, France, Spain

AUTEUR

BLANDINE MESNEL

Blandine Mesnel est doctorante en science politique depuis 2015. Elle prépare une thèse sur le premier pilier de la Politique agricole commune et sa réception par les agriculteurs en France et en Espagne. Sciences Po, Centre d'études européennes/Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. blandine.mesnel@sciencespo.fr