

Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Des champs à la paperasse : l'impact des normes environnementales de la PAC sur les agriculteurs wallons et leurs effets politiques

*Analyse des expériences de la mise en œuvre des éco-
régimes selon l'approche du fardeau administratif et
des policy feedbacks*

Auteur : Grégoire Stockebrand

Promotrice : Claire Dupuy

Lectrice : Virginie Van Ingelgom

Année académique 2023-2024

Master 120 en sciences politiques, orientation générale à finalité spécialisée

Déclaration sur l'honneur – plagiat

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie.

Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au *Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses* et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Fait le **1 aout 2024**

Par **Grégoire Stockebrand**

Signature

A handwritten signature in black ink, reading "G. Stockebrand." with a stylized flourish at the end.

Remerciements

En préambule de ce mémoire, je souhaite adresser mes remerciements les plus sincères aux personnes qui m'ont apporté leur aide et qui ont contribué de près ou de loin à l'élaboration de ce mémoire.

D'abord, je tiens à remercier sincèrement Claire Dupuy, ma promotrice, qui m'a encadré et aidé tout au long de ce travail de recherche, ainsi qu'à ma lectrice, Virginie Van Ingelgom, qui accepté de l'évaluer.

Je tiens à remercier profondément mes chers parents, qui ont toujours été là pour moi ainsi que ma copine, ma sœur et mon frère. Merci également à ma famille et belle-famille pour leur soutien et encouragement.

Merci à mes amis bonnevillois, namurois, du kotésport et des halles des ours pour votre sincère amitié et magnifiques années passées à vos côtés.

Enfin, j'adresse des remerciements particuliers à tous les agriculteurs qui ont accepté de participer à cette étude et sans qui ce travail n'aurait pas vu le jour.

A ma tante Cricri

Table des matières

1. Introduction.....	7
2. Etat de la littérature.....	9
2.1. <i>Administrative burdens</i>	9
2.1.1. Origines	9
2.1.2. Conséquences	10
2.1.3. Objectiver la notion par les coûts à la participation	10
2.1.4. Les thirds parties	11
2.1.5. Les agriculteurs face au fardeau administratif.....	12
2.2. <i>Policy feedbacks</i>	14
2.2.1. Différents mécanismes.....	14
2.2.2. Conditionnalité des effets	15
2.2.3. Conséquences politiques sur les agriculteurs	16
3. Méthodologie	17
3.1. Une approche interprétative	17
3.2. Etude de cas.....	17
3.3. Entretiens exploratoires et observations.....	18
3.4. Recueil des données	19
3.5. Contenu des entretiens.....	20
3.6. Analyse des données.....	21
4. La PAC et les Eco-Régimes (ER)	22
4.1. Une pyramide d'architecture verte	24
4.1.1. Les conditionnalités (BCAE et ERMG).....	24
4.1.2. Les Eco-Régimes (ER).....	25
4.1.3. Les MAEC.....	25
5. Les barrières administratives des normes environnementales de la Politique Agricole Commune (PAC)	26
5.1. Les coûts de conformité.....	26
5.1.1. Une application qui guide l'agriculteur	27
5.1.2. Une application numérique pas accessible à tous	27
5.1.3. Peu d'étapes administratives supplémentaires : une volonté politique	28
5.2. Les coûts d'apprentissage	28
5.2.1. Plusieurs séances d'information nécessaires.....	29
5.2.2. Accès à l'information tardive	29
5.2.3. Comprendre comment tout est imbriqué.....	30
5.2.4. Sans cesse apprendre de nouvelles normes	31

5.3.	Les coûts psychologiques	32
5.3.1.	« Ils cherchent la petite bête »	33
5.3.2.	Des agriculteurs inégaux face aux contrôles	33
5.3.3.	Des incertitudes face aux primes variables	35
5.3.4.	Le recours à des services payants pour réduire les incertitudes	35
6.	Policy feedbacks	37
6.1.	L'effet ressource	37
6.1.1.	Une génération d'agriculteurs pro-environnement ?	37
6.1.2.	La perpétuation d'un système inéquitable	39
6.2.	L'effet interprétatif	42
6.2.1.	Les aides, un outil de contrôle	42
6.2.2.	Être vu comme un fraudeur	43
6.2.3.	Des aides qui dénaturent la profession	44
6.3.	L'effet normatif	45
6.3.1.	L'administration ne remplit pas son rôle	45
7.	Conclusion	47
	Bibliographie	50
	Index analytique	54
	Annexes	55
	Guide d'entretien	55

1. Introduction

Le début de l'année 2024 a été marqué par une importante mobilisation du secteur agricole partout en Europe, notamment en Wallonie. Cet événement a mis en lumière la crise que le secteur traverse depuis des années. Les revendications des agriculteurs étaient de diverses natures. Certaines étaient propres au contexte de chaque pays (ex. la hausse d'une taxe sur les carburants des machines agricoles en France), tandis que d'autres étaient communes à l'ensemble des pays européens. Cela peut s'expliquer par le fait que le secteur agricole européen est encadré par la Politique Agricole Commune (PAC), la plus importante politique (en termes de budget) et la plus ancienne (1962). Les agriculteurs dénonçaient la concurrence déloyale de produits agricoles étrangers n'étant pas soumis aux mêmes normes, la baisse du budget de la PAC ou encore l'augmentation des tâches administratives qui leur sont imposées.

Les normes environnementales ont souvent été citées pour démontrer les nombreuses tâches administratives qui étaient demandées aux agriculteurs. Depuis le début des années 2000, les aides directes de la PAC (dont les agriculteurs sont dépendants) sont conditionnées au respect de normes environnementales, les « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE) et les « exigences réglementaires en matière de gestion » (ERMG). Sans le respect de celles-ci, les aides directes octroyées aux agriculteurs peuvent être réduites. À côté de ces normes, obligatoires pour tous les agriculteurs, l'Union Européenne a introduit des normes environnementales incitatives. D'abord, les « mesures agro-environnementales »¹ (MAE) dès 1992 et ensuite les « Eco-Régimes » (ER) à partir de 2023.

Ces règles environnementales se déclinent en un certain nombre de critères et de conditions à respecter pour pouvoir bénéficier des aides. Dès lors, des obligations apparaissent pour les agriculteurs : des formulaires à compléter, des contrôles ou encore des justifications à fournir à l'administration.

De nombreux chercheurs se sont déjà intéressés à la participation des agriculteurs aux programmes environnementaux². Ces travaux ont permis d'identifier un ensemble de facteurs qui influencent la participation des agriculteurs à ces programmes (qu'ils soient d'ordre sociodémographique, socio-institutionnel, comportemental, ...). L'originalité de ce mémoire est d'apporter une nouvelle approche aux recherches sur la participation des agriculteurs à des

¹ Appelé aujourd'hui en Wallonie, les « Mesures Agro-Environnementales et Climatiques » (MAEC).

² Voir l'état de l'art réalisé par Carvin et Saïd en 2020.

programmes environnementaux, en interrogeant les expériences liées au fardeau administratif que les programmes suscitent, ainsi qu'en décrivant les effets politiques que ceux-ci peuvent engendrer.

La recherche se focalise sur les « Eco-Régimes » (ER), les mesures incitatives qui ont intégré la nouvelle PAC (programmation 2023-2027). En suivant une méthode qualitative interprétative, ce travail interroge les expériences de huit agriculteurs sur leur accès aux ER. En se concentrant sur cette politique récente, cette étude de cas permet de documenter et de comprendre les défis spécifiques rencontrés par les agriculteurs lors de leur participation à ces incitations environnementales. Les données qualitatives recueillies au travers des entretiens approfondis permettent de saisir les perceptions, les attitudes et les comportements des agriculteurs face aux charges administratives associées aux ER.

Pour ce faire, ce travail a été réalisé dans le cadre de l'approche des « *administrative burdens* », étudiée dans le domaine des politiques publiques et de l'administration publique. Cette approche s'intéresse à la façon dont les charges administratives impactent les expériences des politiques publiques sur les individus. La recherche est complétée par le cadre théorique des « *policy feedbacks* » qui s'intéresse aux effets des politiques publiques sur les attitudes, comportements et perceptions politiques des individus. La question de recherche est la suivante :

Comment l'accès aux aides des mesures environnementales de la PAC influence l'expérience des agriculteurs wallons et produit des effets politiques ? Analyse des expériences de la mise en œuvre des Eco-Régimes selon l'approche du fardeau administratif et des policy feedbacks.

2. Etat de la littérature

2.1. *Administrative burdens*

Le terme « *administrative burden* », que l'on peut traduire en français par « fardeau administratif », est un concept étudié dans la littérature des politiques publiques et de l'administration publique, qui vise à étudier « les expériences individuelles de la mise en œuvre d'une politique comme onéreuse » (Burden et al. 2012). Le concept renvoie vers les coûts et obstacles bureaucratiques imposés par les gouvernements (ou les organisations) aux individus. Ces derniers peuvent être soit des citoyens ordinaires (Moynihan et Herd 2010) soit des agents publics (Burden et al. 2012). Ces obstacles peuvent prendre diverses formes, telles que des formulaires complexes, des procédures bureaucratiques lourdes, des exigences de documentation excessives, des délais prolongés, etc.

Les charges administratives sont rencontrées lors d'une activité spécifique : le travail bureaucratique. Celui-ci est producteur d'expériences singulières et instaure une relation particulière entre les citoyens et l'Etat. C'est pour cela qu'il faut considérer les charges administratives dans leur dimension subjective et relationnelle (Mesnel 2017).

L'étude du rapport relatif aux démarches administratives permet de contribuer à l'évaluation « par le bas » des réceptions de l'action publique et des effets de sa mise en œuvre (Mesnel 2017). Cette approche permet ainsi d'envisager l'action publique comme étant en partie co-construite par les ressortissants, d'où le besoin d'enquêter auprès de ces derniers pour saisir la dimension contrainte, mais aussi active, de la réception (Gupta 2012 dans Mesnel 2017).

2.1.1. Origines

Les charges administratives peuvent avoir plusieurs causes. Elles peuvent être « soit délibérées, soit imprévues » (Peeters 2020).

D'abord, elles peuvent être imprévues et non-intentionnelles. Elles peuvent apparaître lorsque le respect des règles et les procédures deviennent le seul objectif des bureaucrates, et que l'impact du comportement bureaucratique sur les citoyens est négligé (Moynihan et Herd 2010). Elles peuvent aussi simplement provenir d'erreurs administratives (Widlak et Peeters 2020). Des études ont également indiqué l'importance, entre autres, de l'architecture de l'information d'une organisation (Peeters et Widlak 2018), de la capacité administrative (Tabor 2002) et du niveau de professionnalisation (Heinrich et Brill 2015).

Des auteurs montrent que les charges administratives peuvent être volontairement construites de manière à restreindre l'accès aux services publics et aux prestations sociales trop demandés ou jugés politiquement indésirables (Soss et al. 2011). C'est ce que Herd et Moynihan (2018) nomment la « politique cachée » (*hidden politics*).

2.1.2. Conséquences

La littérature met en évidence différents effets produits par les charges administratives. La conséquence la plus importante des charges administratives est l'exclusion de l'accès aux droits, services et avantages de personnes pourtant éligibles (Brodkin and Majmundar 2010).

Les charges administratives entraînent également des conséquences différentes sur les groupes sociaux, ce qui produit des inégalités face à l'administration. Brodkin et Majmundar (2010) parlent de groupes « *administratively disadvantaged* ». Les groupes sociaux vulnérables ont tendance à être « administrativement défavorisés », ce qui se traduit, par exemple, par une faible participation et des expériences négatives dans les programmes sociaux ciblés (Barnes et Henly 2018).

2.1.3. Objectiver la notion par les coûts à la participation

La notion de fardeau administratif comportant une forte dimension subjective, des travaux tentent de mesurer et d'objectiver la notion. Le but est de permettre l'identification des règles qui imposent aux citoyens un effort de conformité « significatif » pour accéder à leurs droits et « excessif » au regard de l'objectif légitime que poursuit la règle (Moynihan et Herd 2010 ; Mesnel 2017).

Moynihan et ses collègues (2014) proposent une grille de lecture permettant de différencier « les aspects matériels et cognitifs des expériences des usagers » (Mesnel 2017). Selon eux, la participation à des programmes politiques peut être altérée par divers « coûts » qu'ils classent en trois catégories : les coûts d'apprentissage, de conformité et psychologiques.

D'abord, les coûts d'apprentissage font référence à l'apprentissage pour les individus des avantages, s'ils sont éligibles, et comment y accéder et les utiliser (Moynihan et al. 2014). Ces types de coûts capturent le temps et les efforts que les citoyens doivent déployer pour vérifier leur statut d'éligibilité et les exigences auxquelles ils doivent se conformer (Herd et Moynihan 2018).

De plus, les individus peuvent également vivre des expériences stressantes et stigmatisantes lorsqu'ils accèdent aux prestations. Les auteurs parlent de coûts psychologiques pour y faire

référence (Moynihan et al. 2014). Ces coûts peuvent être liés à la participation à des programmes impopulaires et à la stigmatisation qui y est associée. Dans la conception des politiques publiques (*policy design*), la population cible est définie par des critères d'éligibilité clairs et objectifs, mais elle est également construite socialement. Elle peut inclure des connotations sociales positives ou négatives. Schneider et Ingram (1993) ont montré comment la construction sociale des populations cibles influence les politiques publiques : des pressions peuvent s'exercer sur les responsables publics pour qu'ils proposent des politiques bénéfiques aux populations puissantes et positivement construites et qu'ils élaborent des politiques orientées vers la punition pour les groupes construits négativement. Les groupes cibles peuvent être construits positivement ou négativement sur la base de stéréotypes concernant leur valeur sociale ou leur mérite et les perceptions de leur pouvoir politique, ce qui donne lieu à quatre types principaux :

- Avantageux (positifs et forts, comme les personnes âgées)
- Personnes à charge (positives et faibles, comme les enfants)
- Concurrents (négatifs et forts, comme les riches)
- Déviants (négatifs et faibles, comme les criminels)

Enfin, les demandeurs peuvent devoir supporter des coûts de conformité ou des coûts liés au respect des règles du programme. Cela comprend les coûts liés au remplissage des demandes, à la présentation des documents démontrant l'éligibilité et à la réponse aux demandes des bureaucrates (Moynihan et al. 2014).

Les différents coûts peuvent s'observer dans différents types de transactions : les échanges entre citoyens et administrations, les échanges entre agents à l'intérieur d'une organisation administrative et les échanges entre citoyens en dehors de l'organisation administrative (Heinrich 2016).

2.1.4. Les *third parties*

Ce que l'on appelle les *third parties* peuvent jouer un rôle dans la construction et la réduction des fardeaux dans la conception des politiques. Ils peuvent également intervenir dans la médiation ou l'amplification des effets bureaucratiques lors de la mise en œuvre de ces politiques (Herd et Moynihan 2018).

Ces médiateurs peuvent être des organismes non-étatiques. Les pratiques de ces intermédiaires administratifs privés échappent souvent largement au contrôle des pouvoirs

publics alors que leur rôle peut être essentiel pour comprendre la mise en œuvre et les effets d'une politique publique (Mesnel 2017).

On peut ainsi distinguer deux grandes catégories de *third parties*. Les premiers peuvent agir en tant qu'acteurs politiques en faisant pression pour imposer ou réduire les charges. Les deuxièmes peuvent modifier les coûts auxquels les citoyens sont confrontés dans leurs interactions avec le gouvernement.

Il est à noter que les tiers peuvent eux-mêmes faire l'objet de charges administratives (Herd et Moynihan 2018).

2.1.5. Les agriculteurs face au fardeau administratif

Blandine Mesnel, docteure en sciences politiques, a réalisé une thèse interrogeant les rapports des agriculteurs français et espagnols face à la Politique Agricole Commune (PAC), selon l'approche du fardeau administratif et des *policy feedbacks*.

Elle montre comment la PAC s'est complexifiée depuis 1992 du fait d'un changement de paradigme. En effet, avant 1992, la PAC était principalement fondée sur deux principes clés : le soutien aux prix³ et les subventions à la production⁴. Après 1992, le modèle mis en place était basé sur des aides directes par hectare et par bête. Il en a résulté une obligation pour les agriculteurs de recenser la production de leur ferme. De nouveaux mécanismes ont été ajoutés suite aux différentes réformes de la PAC : la généralisation des Mesures Agro-Environnementales (MAE), la conditionnalité des aides aux Bonnes Conditions Agro-Environnementales (BCAE) en 2003 ou encore le « verdissement » des aides en 2015⁵. Ces réformes ont eu pour conséquence la mise en place d'un système de traçabilité et de contrôle qui s'est sans cesse complexifié, l'objectif étant de faciliter les contrôles administratifs et de terrain. Blandine Mesnel montre que les bénéficiaires de ces mesures sont souvent seuls face à

³ La PAC garantissait aux agriculteurs des prix minimum pour certains produits agricoles. Si les prix du marché descendaient en dessous de ces seuils, la PAC intervenait en achetant les surplus pour maintenir les prix stables. Cette intervention visait à protéger les agriculteurs contre les fluctuations du marché et à leur assurer un revenu stable.

⁴ Les agriculteurs recevaient des subventions directes pour produire certains produits agricoles. Ces subventions étaient basées sur la quantité produite, ce qui encourageait souvent la surproduction et contribuait à des problèmes de surplus.

⁵ Il s'agissait d'un paiement octroyé aux agriculteurs respectant une série de normes environnementales. Le « paiement vert » introduit en 2015 a été remplacé par les éco-régimes en 2023.

la bureaucratisation. Certes, il existe des Organismes Professionnels Agricoles (OPA) qui participent à la mise en œuvre des différentes mesures et offrent des services d'accompagnement (gratuits ou payants selon le type d'OPA) aux agriculteurs, mais ces derniers n'utilisent les OPA qu'avec réticence après avoir tenté de faire les démarches seuls.

Mesnel décrit les expériences individuelles des agriculteurs face à la paperasse selon deux dimensions : matérielle et symbolique.

La dimension matérielle de la paperasse comprend les coûts d'apprentissage : le temps et les efforts que les agriculteurs doivent déployer pour comprendre comment fonctionne un programme, les conditions d'éligibilité, les services proposés ainsi que les moyens pour y accéder. Ces coûts ne sont pas similaires pour tous les bénéficiaires, les agriculteurs maîtrisant moins bien l'outil informatique étant défavorisés. Les travaux de Mesnel montrent que les agriculteurs ont davantage de difficultés à se tenir à jour quant aux réglementations qu'à les lire et les comprendre. Cette obligation de rester constamment au courant de l'évolution de la réglementation engendre une incertitude constante de ne jamais savoir s'ils sont en conformité avec les réglementations actuelles. La dimension matérielle comprend également les coûts de conformité : suivre et s'adapter aux contraintes administratives. Mesnel montre qu'il peut survenir des inégalités financières entre les personnes ayant la capacité d'investir pour se conformer aux normes et celles ne pouvant pas le faire. Elle montre aussi la complexité qu'ont les agriculteurs à parvenir à une « bijection parfaite » entre les données remplies dans les formulaires et les données réelles.

La dimension symbolique de la paperasse est perçue au travers des coûts psychologiques. Le fardeau administratif est souvent ressenti comme injuste et injustifié et traduit un manque de confiance des politiques qui renvoie une image sociale négative de d'agriculteurs « pollueurs ».

Blandine Mesnel identifie deux phénomènes intéressants. D'abord, elle parle de la figure des « pionniers » en évoquant les agriculteurs qui parviennent à gérer le travail bureaucratique de manière stratégique et détachée, en ayant peu recours aux aides extérieures. Ces agriculteurs se tiennent informés de toutes les nouvelles législations et sont présents dès qu'il y a des réunions d'information. L'autre phénomène relevé par Mesnel est que les personnes issues du milieu agricole auraient plus de difficultés à gérer les trois types de coûts, par rapport aux personnes non issues du milieu, qui seraient plus aptes à gérer le fardeau administratif.

2.2. Policy feedbacks

Certaines recherches sur les *policy feedbacks* considèrent le travail bureaucratique comme un élément essentiel des mécanismes par lesquels les politiques publiques influent sur les expériences politiques des citoyens (Mesnel 2017). L'approche des *policy feedback* s'intéresse aux manières dont les politiques publiques façonnent la vie politique (Schattschneider 1935) en insistant sur leur rôle comme déterminants des comportements et perceptions politiques (Mesnel 2017). En effet, les attitudes et comportements politiques des individus peuvent se développer à partir de leurs expériences avec le gouvernement dans la mesure où ils extrapolent leurs vécus à leur manière de percevoir le gouvernement au sens large (Rosenthal 2021). Les expériences gouvernementales enseignent aux individus comment le gouvernement les considère, façonnant ainsi leurs actions et attitudes politiques, comme leur confiance dans le gouvernement (Lerman et Weaver 2014).

Cette approche s'est développée à partir des années 90, notamment grâce aux travaux de Paul Pierson qui a proposé un programme de recherche afin d'examiner la manière dont les politiques pouvaient influencer différents acteurs.

Paul Pierson distingue 3 catégories d'acteurs qui sont concernés par les *policy feedbacks* : les groupes d'intérêt, les élites gouvernementales et les publics (1993). Si les deux premiers types d'acteurs ont été beaucoup étudiés et sont entrés dans la littérature classique, les travaux sur les publics ont été moins nombreux. Les feedbacks sur les publics font référence aux effets-retours que les politiques publiques peuvent avoir sur les citoyens, notamment sur leurs attitudes, comportements et représentations politiques (Dupuy et Van Ingelgom 2019).

2.2.1. Différents mécanismes

Comment les politiques publiques peuvent-elles contribuer à façonner les attitudes et les comportements politiques des citoyens ? Au moins trois mécanismes sont à l'œuvre selon les auteurs. Les comportements et attitudes politiques des citoyens sont façonnés par les incitants et avantages financiers mais aussi par les informations et messages véhiculés par les politiques publiques. C'est ce que Pierson appelle l'effet ressource et l'effet interprétatif (1993). Svallfors ajoute à cela l'effet normatif (2010).

L'effet ressource fait référence à la manière dont « les ressources et incitations fournies par les politiques publiques façonnent les comportements » (Mettler et Welsh 2004 traduit dans Dupuy et Van Ingelgom 2019). Les ressources peuvent donner aux citoyens la capacité d'être politiquement plus actifs et donner des incitations à la participation politique. Dans son livre

« how policies make citizens », Andrea Campbell montre comment les ressources octroyées aux pensionnés américains (dans le cadre de leur retraite) ont permis de façonner un groupe politiquement actif alors qu'il ne l'était pas auparavant (2003).

L'effet interprétatif fait référence aux messages et informations véhiculés aux citoyens au travers des politiques publiques (Mettler et Welsh 2004). En fonction de son design, une politique « diffuse des informations sur ce que fait et ne fait pas l'Etat, mais aussi sur la valeur sociale et les caractéristiques des groupes cibles » (Dupuy et Van Ingelgom 2019). Mettler et Welsh ont montré comment la GI Bill (loi à l'intention des vétérans américains) a donné naissance à une génération civique du fait des messages perçus par les bénéficiaires de cette politique (2004). Soss a également montré l'importance du *policy design* en constatant que les programmes assurantiels permettaient aux bénéficiaires de se sentir plus légitimes, mieux reçus par l'administration et plus enclins à la participation politique, tandis que les programmes universels avaient tendance à rendre les bénéficiaires moins légitimes, diminuant leur participation politique (1999). Bruch et al. (2010) ont aussi montré l'importance de la relation entre les bénéficiaires et l'Etat en mettant en évidence qu'un programme instaurant une relation paternaliste pouvait affecter négativement l'engagement civique et politique des bénéficiaires (cité dans Mesnel 2021). L'effet interprétatif rejoint l'analyse de Schneider et Ingram (1993), mentionné dans la partie « *administrative burdens* », où le design des politiques publiques est influencé par la construction sociale des populations cibles. Les membres de différents groupes cibles reçoivent différents messages politiques sur leur statut de citoyens et ce qu'ils méritent de la part du gouvernement.

Svallfors ajoute, à ces deux effets, un troisième : l'effet normatif. Cet effet est présent « lorsque les politiques publiques transmettent aux citoyens non seulement un sens de ce qu'est leur intérêt matériel et de qui est responsable des décisions politiques, mais aussi de l'état des choses qui est désirable » (Svallfors 2010 traduit dans Dupuy et Van Ingelgom 2019). Par exemple, les politiques publiques sont susceptibles de modifier les perceptions des des citoyens sur ce que devrait être et faire l'Etat (Svallfors 2007).

2.2.2. Conditionnalité des effets

Pierson signale cependant que les effets nécessitent deux conditions : la visibilité de l'action publique et sa traçabilité. Premièrement, « les électeurs doivent faire l'expérience d'effets perceptibles de l'action publique qui les amènent à s'interroger sur la cause de ces effets (Pierson 1993 traduit dans Dupuy et Van Ingelgom 2019). Deuxièmement, « les électeurs doivent être capables de lier ces effets à une forme d'action gouvernementale » (Pierson 1993

traduit dans Dupuy et Van Ingelgom 2019). Soss et Schram ajoutent une troisième conditionnalité : la proximité ou la distance que chaque groupe entretient avec une politique donnée (2007).

2.2.3. Conséquences politiques sur les agriculteurs

Blandine Mesnel s'est également intéressée aux effets du travail bureaucratique sur les rapports des agriculteurs aux politiques (2021).

Elle explique tout d'abord que l'inférence causale est un grand défi posé dans l'étude des *policy feedbacks* et que Andrea Campbell mentionnait déjà en 2012 : « comment savoir avec certitude que ce sont les programmes d'action publique étudiés qui causent les comportements politiques observés, alors que les potentiels facteurs explicatifs sont nombreux ? ». Pour répondre à ce défi, elle développe son travail en étudiant comment les expériences bureaucratiques des agriculteurs accentuent certaines dynamiques sociopolitiques qui caractérisent la profession agricole.

Une des premières caractéristiques de la profession est la fragmentation et le déclin sociopolitique des mondes agricoles. D'une part, il faut parler désormais de « mondes agricoles » au pluriel du fait de la spécialisation des exploitations dans certains types de production (Hervieu et Purseigle 2013). D'autre part, le nombre d'exploitations est en chute libre depuis les années 60. Ces dynamiques affectent la capacité du groupe à influencer mais aussi à ne parler que d'une seule voix (il n'existe plus un syndicat unique pour la défense de tous les agriculteurs par exemple). Beaucoup d'agriculteurs ont l'impression que d'autres forces politiques sont davantage écoutées, les « écolos » principalement. Cela participe au sentiment de déclin sociopolitique (Hervieu et Purseigle 2013) matérialisé par un certain éloignement à la fois physique et cognitif entre les agriculteurs et l'autorité publique (Mesnel 2017).

De plus, Blandine Mesnel montre le paradoxe du travail bureaucratique qui, certes devient de plus en plus important dans la vie des agriculteurs, mais provoque également un sentiment d'éloignement vis-à-vis de l'autorité politique (2017). Cet éloignement s'explique par la dématérialisation des démarches administratives et par « l'apparente déconnexion de la réalité des décideurs politiques » (Mesnel, *ibid*). D'une part, la dématérialisation a provoqué un processus de dépersonnalisation des relations politico-administratives et d'autre part, les surenchères administratives sont une preuve pour les agriculteurs « que les décideurs politiques n'ont qu'une faible connaissance de la réalité agricole » (Mesnel, *ibid*).

3. Méthodologie

Pour répondre à la question de cette recherche (*comment l'accès aux aides des mesures environnementales de la PAC influence l'expérience des agriculteurs wallons et produit des effets politiques ?*), une méthodologie rigoureuse a été adoptée. Cette section décrit en détail les approches méthodologiques mises en place pour analyser les expériences des agriculteurs wallons dans la mise en œuvre des Eco-Régimes (ER).

3.1. Une approche interprétative

Pour comprendre le rôle que jouent les charges administratives dans la mise en œuvre des incitations environnementales chez les agriculteurs, la méthode qualitative a été utilisée. J'ai suivi une approche interprétative de l'analyse, qui met l'accent sur la compréhension de la façon dont les participants perçoivent leurs expériences (Haverland et Yanow, 2012 ; Schwartz-Shea et Yanow, 2011). La stratégie de recherche suivie ici est « abductive » : elle combine des éléments d'induction et de déduction (Mantere et Ketokivi, 2013). L'analyse déductive est développée grâce aux concepts clés de la littérature sur le fardeau administratif et des *policy feedbacks*, et l'analyse inductive permet d'identifier des concepts émergents.

3.2. Etude de cas

Dans le cadre de ce mémoire, l'accès des agriculteurs aux aides « Eco-Régimes » (ER) est étudié et analysé en profondeur. Ce choix de se concentrer sur les ER s'est opéré pour plusieurs raisons.

D'abord, les ER constituent une nouveauté introduite dans la Politique Agricole Commune (PAC) en 2023, et leur impact sur les pratiques agricoles et environnementales est encore peu étudié. La présente recherche permet de documenter et de comprendre les défis spécifiques rencontrés par les agriculteurs lorsqu'ils s'inscrivent dans une démarche participative en faveur d'une agronomie soucieuse de l'environnement par le biais d'incitants financiers de participation à ces incitations environnementales. L'étude permet ainsi de montrer dans quelles mesures l'introduction de ces nouvelles normes agro-environnementales et la bureaucratie qui en découle permettent d'expliquer la colère du monde agricole observée au début de l'année 2024 en Wallonie.

Cependant, l'étude ne se focalise pas uniquement sur les ER spécifiquement. En effet, il a été observé aux cours des entretiens réalisés que le fait d'évoquer seulement les ER serait réducteur pour comprendre de manière approfondie les expériences et comportements des

agriculteurs. Il faut comprendre les ER comme faisant partie d'un ensemble de règles agro-environnementales déclinées au sein de la PAC. Ainsi, les ER ont constitué une porte d'entrée pour permettre cette étude. Cette remarque est particulièrement valable pour l'analyse sur les *policy feedbacks*.

Ce travail permet également de contextualiser les résultats dans le cadre spécifique des agriculteurs engagés dans des pratiques agro-environnementales en Wallonie, en mettant en lumière les spécificités locales et les dynamiques propres à la région.

3.3. Entretiens exploratoires et observations

Avant de mener les entretiens avec les agriculteurs, mes recherches exploratoires ont pris quatre formes.

D'abord, j'ai réalisé deux entretiens exploratoires : un premier avec un agent de l'administration wallonne spécialiste de la PAC et un second avec la représentante PAC du plus gros syndicat agricole wallon : la Fédération Wallonne de l'Agriculture. Cela a permis d'éclairer au mieux l'objet de recherche.

Ensuite, j'ai assisté aux démarches de Déclaration de Superficie (DS) d'un agriculteur (la plus grosse procédure dans la procédure d'aides de la PAC, où la souscription aux ER est intégrée). J'ai ainsi pu comprendre le fonctionnement d'une déclaration et voir l'ensemble des formalités demandées. Elle a également permis de recueillir les premiers ressentis et remarques de cet agriculteur.

J'ai par ailleurs assisté à une soirée-conférence sur le thème « la crise agricole : témoignage d'un jeune éleveur et échanges », organisée par le « Conseil de Politique Alimentaire Cœur de Condroz ». De nombreuses informations étaient liées à mon objet de recherche et j'ai pu obtenir divers témoignages d'agriculteurs présents à la soirée.

Enfin, je me suis familiarisé avec l'ensemble du système des aides PAC, via les fiches infos présentes sur le site de la Région Wallonne (Portail de l'agriculture wallonne 2024a et b). De nombreux agriculteurs interrogés ont affirmé qu'ils utilisaient également ce portail pour s'informer sur les aides en vigueur.

Ces éléments m'ont permis d'obtenir les informations nécessaires afin de construire les bases des entretiens.

3.4. Recueil des données

Les données ont été récoltées à travers huit entretiens semi-directifs réalisés avec des agriculteurs ayant activé des ER. Pour être certain que les agriculteurs interrogés participent aux ER, le groupe cible s’est focalisé sur les éleveurs en particulier. En effet, les éleveurs bénéficiant par défaut d’au moins un ER (étant donné que les prairies y sont financées), interroger des agriculteurs-éleveurs permettait donc d’avoir la certitude qu’ils soient engagés dans au moins un ER. Les huit agriculteurs sélectionnés ont été choisis d’abord pour leur diversité et non pour leur représentativité du monde agricole. Cette diversité comprend tant les caractéristiques socio-économiques de l’agriculteur (genre, âge, formation et provenance ou non du milieu agricole) que les caractéristiques des exploitations (types d’exploitation, surface et caractère biologique ou non). Si le critère de la représentativité des agriculteurs avait été priorisé, le risque aurait été d’avoir une sur-représentation d’agriculteurs hommes âgés proches de la retraite. Cela aurait réduit la richesse des expériences et données recueillies.

Genre	Nom	Age	Issus du milieu agricole	Formation	Type d'exploitation	Surface	En BIO
Madame	V	Trentaine	Non	Vétérinaire	Elevage laitier, système herbager	30 ha	Oui
Monsieur	T	Soixantaine	Oui	Informatique	Polyculture élevage, BBB	60 ha	Non
Monsieur	S	Cinquantaine	Oui	Technique agricole	Polyculture élevage, vaches mixtes et porcins	60 ha	Oui
Monsieur	L	Soixantaine	Oui	Technique, mécanique agricole	Polyculture élevage viandeux et laitier, BBB	100 ha	Non
Monsieur	A	Trentaine	Oui	Ingénieur Agronome	Polyculture élevage, BBB	60 ha	Non
Monsieur	D	Trentaine	Oui	Technique	Polyculture	80 ha	Oui

				agricole	élevage laitiers		
Madame	J	Cinquantaine	Non	Chimie	Elevage de chèvre, système herbager	20 ha	Oui
Madame	B	Trentaine	Non	Ingénieur Agronome	Elevage de brebis, système herbager	10 ha	Oui

3.5. Contenu des entretiens

Le guide d'entretien, présent en annexe, a été divisé en deux grandes parties. Une première selon la théorie *administrative burdens* et la seconde selon l'approche des *policy feedbacks*. Des questions liées à l'agriculteur, à son exploitation ainsi qu'au nombre d'ER auxquels il souscrit ont été posées au préalable.

En ce qui concerne la première partie (*administrative burdens*), des questions ont d'abord été posées quant aux charges administratives et à leur processus de mise en œuvre. Le but recherché dans l'élaboration des questions était d'aborder les trois types de coûts présentés dans la littérature. Les questions concernaient dans un premier temps de quelles manières les agriculteurs avaient entendus parler des ER (*information cost*), puis les étapes qu'ils avaient suivies pour s'y engager (*compliance cost*) et enfin ce qu'ils ont trouvé le plus complexe (*psychological cost*). Des questions spécifiques sur les *third parties* (comme les Directions Extérieures (DE) du SPW ou les syndicats) ainsi que sur les contrôles auxquels les agriculteurs sont soumis ont été posées pour analyser plus en profondeur le fardeau administratif⁶.

Pour la seconde partie du questionnaire (*policy feedbacks*), le choix a été fait d'aborder en premier lieu les politiques agricoles (compris comme *policy*) : leur évolution et ce que les enquêtés en pensaient de manière générale. Ensuite, des questions leur ont été posées quant au gouvernement et au pouvoir politique (compris comme *politics*) : ce qu'ils pensaient du gouvernement, de leurs représentants syndicaux⁷... Il a semblé judicieux de faire ce choix

⁶ Ici les *third parties* sont entendus comme les organismes pouvant modifier les coûts auxquels les citoyens sont confrontés dans leurs interactions avec le gouvernement.

⁷ Ici, les syndicats agricoles sont entendus comme des *third parties* pouvant agir en tant qu'acteurs politiques en faisant pression pour imposer ou réduire les charges.

pour éviter de rentrer dans un terrain potentiellement sensible et polarisant dès le départ. Concernant les politiques agricoles, les réponses étaient davantage techniques et factuelles, les questions faisant appel à leurs expériences et à l'impact concret de ces politiques sur leur vie quotidienne. Ensuite, les agriculteurs ont pu exprimer leurs sentiments et perceptions du pouvoir politique et des syndicats agricoles de manière plus nuancée.

Pour conclure les entretiens, un moment était laissé aux agriculteurs afin de leur permettre d'ajouter un élément dont ils n'auraient pas pu parler lors de la discussion.

Il convient de noter qu'au cours des entretiens, des informations liées à une théorie ont pu être liées à la seconde, étant donné que les deux approches sont proches et complémentaires.

3.6. Analyse des données

Afin d'analyser l'ensemble des données recueillies lors des entretiens, j'ai suivi les étapes suivantes.

D'abord, la création des tableaux Excel a permis de structurer et agréger les données selon des thématiques particulières. Lorsque des informations ou thématiques semblaient récurrentes, des onglets spécifiques étaient ajoutés. Chaque ligne correspondait à un agriculteur et les témoignages recueillis étaient ajoutés dans chaque colonne correspondante. Ces onglets ont facilité la visualisation des tendances et récurrences mais également l'identification des convergences et divergences.

L'agrégation des données a ainsi permis de dégager plusieurs thématiques principales. Chaque thématique a pu être analysée en profondeur pour comprendre les nuances et les spécificités des opinions exprimées par les agriculteurs. Ces thématiques ont ensuite été utilisées pour structurer les résultats et produire une analyse.

Les thématiques identifiées ont été croisées avec les concepts clés de la littérature concernant le fardeau administratif et les *policy feedbacks*. Cette triangulation a ainsi permis de situer les ressentis des agriculteurs dans un cadre théorique.

Enfin, les résultats de l'analyse ont été synthétisés pour mettre en lumière les principaux enseignements de l'étude. Cette synthèse a été structurée de manière à refléter à la fois les aspects descriptifs et interprétatifs des données recueillies.

4. La PAC et les Eco-Régimes (ER)

La Politique Agricole Commune (PAC) est la principale politique agricole européenne. Elle en est l'une des plus ancienne (1962) et la plus importante en termes de budget (33% du budget annuel de l'UE en 2022) (Lequeux 2023 ; Broussard 2013). La PAC est un programme détaillé et façonné pour plusieurs années. Actuellement, elle couvre la période du 1er janvier 2023 au 31 décembre 2027 (Union européenne 2021). La précédente programmation de la PAC a été d'application de 2014 à 2022.

La Politique Agricole Commune constitue pour beaucoup d'agriculteurs la principale source d'aides. Avant d'entrer dans la partie analytique de ce travail, il convient de présenter brièvement les différentes aides existantes dans la PAC. Cet aperçu permet de comprendre concrètement comment la PAC fonctionne et comment les différents agriculteurs peuvent bénéficier de ces aides. Cela permettra également de cerner la place des ER parmi cet ensemble d'aides.

Pilier	Aide	Description de l'aide
1	Païement de base au revenu	Chaque agriculteur reçoit un montant spécifique par hectare de terres agricoles qu'il exploite. On parle aussi de « paiement unique ».
1	Païement redistributif	Païement annuel découplé par hectare admissible ayant pour objectif de favoriser les petites et moyennes exploitations agricoles.
1	Aides couplées	Aides spécifiquement liées à la production de certains produits agricoles ou à des secteurs spécifiques de l'agriculture. Ces aides sont "couplées" à la production, ce qui signifie qu'elles sont conditionnées à la production ou à la mise en œuvre de certaines pratiques agricoles.
1	Eco-régimes	Aides directes visant à compenser les surcoûts ou manques à gagner d'un engagement volontaire en faveur du climat et de l'environnement. Ils sont volontaires (donc non obligatoires) et l'engagement se fait de manière annuelle. Les agriculteurs ont le choix de s'engager dans le nombre d'éco-régimes qu'ils souhaitent. En Wallonie, il existe 5 éco-régimes différents.
1	Païement Jeunes Agriculteurs	Soutien financier visant à encourager l'installation de jeunes agriculteurs et à soutenir leur démarrage dans l'agriculture.
2	Agriculture biologique	Système d'aides octroyées pour soutenir les exploitants agricoles qui pratiquent l'Agriculture Biologique et justifiant le bon respect du cahier des charges de l'agriculture biologique (Union européenne 2018).
2	Aide à l'investissement	Visent à soutenir les agriculteurs dans la réalisation d'investissements visant à améliorer la compétitivité, la durabilité et l'efficacité de leurs exploitations agricoles.
2	Mesures agro-environnementales (MAE)	Mesures environnementales incitatives. L'engagement dure en général 5 ans. Pendant cette période, les agriculteurs engagés reçoivent une rémunération annuelle en échange du respect d'un cahier des charges et de divers critères. Elles ont longtemps été l'outil phare des politiques publiques environnementales pour les agriculteurs (Thareau et al 2023).
2	Aides Natura 2000	Visent à compenser les agriculteurs et les propriétaires fonciers pour les coûts supplémentaires ou les pertes de revenus associés à la mise en œuvre de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans les zones Natura 2000.

4.1. Une pyramide d'architecture verte

Les normes environnementales de la PAC peuvent être représentées comme une « pyramide d'architecture verte ». A chaque niveau de cette pyramide se situe un type de norme. Plus on monte dans la pyramide, plus les mesures favorisent des pratiques durables. L'objectif voulu par le gouvernement wallon est de pousser les agriculteurs à aller progressivement vers le sommet, les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC).



(SPW Agriculture Environnement 2022)

4.1.1. Les conditionnalités (BCAE et ERMG)

A la base de la pyramide se trouvent les conditionnalités : les Bonnes Conditions Agro-Environnementales (BCAE) et les Exigences Réglementaires en Matière de Gestion (ERMG), que les agriculteurs doivent respecter pour toucher leurs primes. Dans le cas contraire, ils courent le risque d'être sanctionnés : leurs aides sont menacées de ne pas être octroyées.

Les BCAE sont une série de « normes » concernant la préservation des sols et l'entretien minimal des terres. Prenons un cas concret pour bien comprendre la logique derrière les BCAE. Pour la BCAE 4 par exemple, l'agriculteur doit disposer une bande tampon de six mètres le long de ses cours d'eau, avec l'interdiction d'y appliquer des fertilisants et/ou des pesticides. Cela signifie aussi que le bétail doit être restreint ou interdit d'accès direct aux cours d'eau pour éviter la contamination par les excréments.

Cet exemple montre ainsi que derrière une BCAE se trouvent plusieurs conditions. En cas de non-respect, les paiements directs peuvent être réduits proportionnellement au degré et à la gravité de la non-conformité. La réduction est calculée en pourcentage des paiements directs que l'agriculteur aurait dû recevoir. Une non-conformité mineure peut entraîner une réduction de 1 à 5%, tandis qu'une non-conformité grave et répétée peut entraîner des réductions beaucoup plus importantes, voire la perte totale des paiements directs pour l'année concernée.

4.1.2. Les Eco-Régimes (ER)

Au deuxième étage se situent les ER. Ils sont apparus dans la PAC en 2023. En Wallonie, les ER correspondent à 26% du budget du premier pilier de la PAC (pilier financé à 100% par l'Europe). Ils sont volontaires et l'engagement se fait de manière annuelle. Contrairement aux paiements de base traditionnels de la PAC, qui sont pour la plupart basés sur la superficie des terres agricoles, les ER récompensent les agriculteurs pour des actions spécifiques qui vont au-delà des exigences minimales de la conditionnalité. Les agriculteurs ont le choix de s'engager dans le nombre d'ER qu'ils souhaitent. La Wallonie a décidé de mettre en place cinq ER différents :

<i>Eco-régimes</i>		
141	Prairies permanentes	L'aide de base à la prairie vise à préserver les prairies permanentes. L'aide supplémentaire à la « prairie conditionnée à la charge en bétail » vise à valoriser la contribution des éleveurs qui détiennent des charges en bétail faibles.
142	Couverture du sol	Mettre en place une couverture du sol durant la période du 1er janvier au 15 février (différents seuils)
143	Maillage écologique	L'éco-régime permet d'octroyer un paiement aux surfaces environnementales d'une série de dispositifs (éléments du paysage, jachères, jachères mellifères,...).
144	Cultures favorables à l'environnement	L'agriculteur possède une culture présente dans une liste (légumineuses fourragères, cultures moins intensives, mélange de céréales).
145	Réduction d'intrants	Prime octroyée lorsque l'agriculteur s'engage à ne pas appliquer une liste de produits phytopharmaceutiques sur ses parcelles de terres arables et ses cultures permanentes

4.1.3. Les MAEC

Au sommet de la pyramide, on retrouve les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC). Elles font partie du 2e pilier de la PAC. Comme les ER, il s'agit également de mesures incitatives, mais dont l'engagement dure 5 ans. Pendant cette période, les agriculteurs engagés reçoivent une rémunération annuelle en échange du respect d'un cahier des charges. Ces pratiques vont encore plus loin dans la durabilité que les conditionnalités et les ER.

5. Les barrières administratives des normes environnementales de la Politique Agricole Commune (PAC)

5.1. Les coûts de conformité

La principale activité administrative des agriculteurs dans l'obtention des aides PAC passe par la « Déclaration de Superficie » (DS). Chaque année, l'agriculteur doit encoder sa DS pour le 30 avril maximum. Auparavant, la DS se réalisait uniquement en version papier, mais depuis 2015, la DS peut se faire également en ligne via l'interface « PAConWeb » de la Région Wallonne. En 2026, les démarches se feront exclusivement en ligne.

Pour remplir la DS, l'agriculteur passe en revue onze étapes. La principale est d'indiquer, sur des cartes, les différentes cultures qui seront implantées sur ses parcelles, avec le détail des interventions réalisées. Pour ce faire, les délimitations des parcelles de l'année précédente sont reprises et l'agriculteur indique le type de culture qu'il souhaite planter sur chaque parcelle pour l'année à venir. C'est lors de cette étape qu'il décide d'activer un ER en particulier. Par exemple, si l'agriculteur dispose de prairies installées depuis plus de cinq ans, il devra cocher la case « 141 Prairies permanentes ».

Sur les cartes sont aussi dessinés différents éléments « non productifs » comme les haies, les arbres ou les mares. Ces éléments sont calculés pour rentrer dans la BCAE 8 « part minimale des terres arables consacrée à des surfaces et des éléments non productifs ». Si plus de 4% est présent, l'agriculteur peut avoir des aides supplémentaires grâce à l'ER « Maillage Ecologique ». Dans ce cas, l'ER est activé automatiquement.

Les agriculteurs peuvent faire appel à leur « Direction Extérieure » (DE) pour se faire aider. Les DE sont des organes de l'administration, décentralisés de l'administration régionale. Il en existe une par province. L'objectif des DE est d'être l'interlocuteur principal de l'agriculteur, de répondre à ses questions et de l'aider à remplir ses déclarations. Il n'est pas obligatoire de passer par la DE pour remplir sa DS.

Il est à noter que les coûts de conformité ne sont pas ici compris comme une adaptation des pratiques agricoles pour se conformer aux nouvelles règles en vigueur. Aucun agriculteur n'a affirmé avoir changé ses pratiques suite à l'instauration de ces nouvelles mesures. En revanche, comme expliqué dans la méthodologie, tous les éleveurs rentrent dans minimum un ER. C'est pourquoi il leur suffit de cocher certaines cases en plus dans leur DS pour s'y conformer, comme il va être expliqué ci-dessous.

5.1.1. Une application qui guide l'agriculteur

Les agriculteurs ont indiqué qu'il y a encore quelques années, l'interface de l'application présentait souvent des dysfonctionnements. Aujourd'hui, ils reconnaissent qu'un travail a été réalisé pour rendre la navigation et les différentes étapes plus fluides.

Quand l'agriculteur coche des cases pour s'engager dans un ER spécifique, des messages apparaissent en cas d'anomalie. Par exemple, si un agriculteur veut s'engager dans un ER mais qu'il ne respecte pas les conditions (par exemple si l'ER couverture longue du sol n'est pas pris en compte pour les prairies) un message apparaît pour indiquer que l'opération ne peut pas être faite pour cette raison. Pour certains ER (comme le maillage écologique), il ne faut rien cocher car l'inscription se fait automatiquement. Cependant, le système n'aide pas l'agriculteur pour tous les types d'ER. Pour celui des « prairies permanentes conditionnées à la charge en bétail », rien n'indique si l'agriculteur peut le faire ou non avec la charge de bétail qu'il possède. C'est donc à lui de faire le calcul. Par ailleurs, les agriculteurs trouvent ce calcul, organisé en différents paliers, assez complexe.

A la fin de la déclaration, l'application indique si toutes les conditions sont remplies ou non. Cela permet à l'agriculteur de s'ajuster et de « jouer » avec les différentes normes. Par exemple, lors de l'observation du remplissage d'une DS avec un agriculteur, ce dernier expliquait qu'il remplit une première fois sa DS en fonction de ce qu'il prévoit de faire en termes de cultures et d'interventions agricoles spécifiques. Il réfléchit ensuite à des adaptations pour réunir toutes les conditions requises. A la fin de la DS, s'il manque certaines conditionnalités, des éléments des ER sont retirés pour compléter les exigences restantes. Cela rejoint ce que Blandine Mesnel (2017) expliquait quant à la difficulté d'obtenir une « bijection parfaite » entre les données remplies dans les formulaires et les données réelles.

L'application permet ainsi, même si elle présente quelques limites, de guider l'agriculteur dans le remplissage sa déclaration. A cela s'ajoute les grilles pré-déclarées (grâce aux données de l'année précédente) et un système de coches, ce qui facilitent le remplissage des formalités.

5.1.2. Une application numérique pas accessible à tous

Cependant, le caractère numérique rend la tâche administrative complexe pour certains agriculteurs. Ce n'est pas l'application « PAConWeb » qui est en soi compliquée, mais le fait qu'elle soit en ligne. Tous ne maîtrisent pas l'informatique. Quand cela leur est possible, il est fréquent de voir les agriculteurs confier la tâche à un de leurs enfants ou neveux.

« Moi l'ordinateur ça ne va pas alors c'est mon fils qui s'en occupe. Moi je gère juste le papier. Même transférer un mail je n'y arrive pas alors faire tout ça en ligne ça ne va pas ». [Monsieur S.]

Certaines personnes, comme mon oncle ou mon voisin, ont déjà vraiment du mal avec internet. Mon voisin il n'a même pas d'ordi donc c'est vraiment compliqué. Quand je lui parle d'ER il ne sait pas de quoi on parle. [Monsieur A.]

Quand l'agriculteur n'a personne dans son entourage pour l'aider, il se rend soit à sa DE afin qu'un agent réalise toutes les étapes avec lui, soit chez son fiscaliste qui prend en charge sa déclaration (contre une rémunération, comme expliqué dans la suite de ce travail). Cette fracture numérique avait également été mise en avant dans les travaux de Blandine Mesnel (2017).

5.1.3. Peu d'étapes administratives supplémentaires : une volonté politique

L'objectif du gouvernement wallon dans l'élaboration du Plan Stratégique National (PSN) était de ne pas complexifier davantage le système avec l'introduction des Eco-Régimes (ER). Pour ce faire, ceux-ci ont été liés aux conditionnalités (les BCAE, normes obligatoires). La conditionnalité oblige à réaliser une intervention spécifique et un ER va permettre d'aller un peu plus loin que la conditionnalité de base. Par exemple, si la BCAE 6 impose une « couverture du sol minimale en vue d'éviter les sols nus dans les périodes les plus sensibles » du 15 septembre au 15 novembre, l'ER « couverture longue du sol » va plus loin et dure jusqu'au 15 février. De cette manière, chaque ER ajouté est en fait le prolongement d'une intervention obligatoire.

Les agriculteurs interrogés ont tous affirmé ne pas ressentir que les ER avaient ajouté des charges administratives supplémentaires (compris comme les coûts de conformité). Il semble donc que l'objectif du gouvernement wallon a été rempli de ce point de vue.

5.2. Les coûts d'apprentissage

Dans l'ensemble, les agriculteurs ne trouvent pas que les ER ajoutent des charges administratives supplémentaires dans la mesure où il s'agit simplement de cocher de nouvelles cases dans la DS. En revanche, les mesures elles-mêmes semblent ajouter de la complexité.

Comme expliqué précédemment, les ER n'existaient pas lors de la PAC précédente. Quand ils ont été ajoutés en 2023, il a été nécessaire pour les agriculteurs de s'informer pour connaître ces nouvelles mesures, afin de savoir s'ils étaient éligibles et de comprendre ce qu'ils devaient faire pour l'être.

5.2.1. Plusieurs séances d'information nécessaires

Le plan stratégique wallon a été approuvé le 5 décembre 2022 par la Commission européenne mais le Service Public de Wallonie (SPW) a lancé une campagne d'information dès le 9 septembre 2022 à travers les « *PAC on tour* ». Il s'agissait de réunions d'information pendant lesquelles le ministre de l'Agriculture Willy Borsus présentait la PAC avec les membres des DE (voir la vidéo en ligne : SPW Agriculture Environnement 2022). Les agriculteurs pouvaient poser des questions. Toutes les séances étaient complètes et à certains endroits deux séances ont dû être organisées le même jour. Différentes fiches ont été développées afin d'expliquer et d'exemplifier toutes les interventions possibles. Les fiches sont encore disponibles en ligne (Portail de l'agriculture wallonne 2024a).

La plupart des agriculteurs interrogés ont assisté aux séances d'informations faites par le SPW et parmi ceux-ci, aucun d'entre eux ne s'est limité à cette seule séance. En effet, il a été constaté que les agriculteurs avaient assisté à au moins deux séances (parfois jusqu'à cinq) quand ils cherchaient à s'informer sur les mesures de la nouvelle PAC.

On a été à plusieurs réunions d'information, au moins cinq, et au fur et à mesure on comprend les nouvelles règles. Il faut plusieurs séances pour bien intégrer les règles. [Monsieur S.]

*La présentation, je l'ai faite trois fois et c'est vraiment imbuvable. Et pourtant j'estime que j'ai un cerveau qui fonctionne encore assez bien, je suis jeune et j'ai pu faire des études. [...]
L'information est là mais elle est vraiment difficile à comprendre. [Monsieur A.]*

Le fait que les agriculteurs doivent assister à plusieurs séances pour assimiler les normes montre ainsi qu'il n'est pas suffisant d'être exposé une seule fois à l'information pour la comprendre. Cela met en évidence le fait que l'accès à l'information n'est pas l'unique obstacle : c'est l'information en elle-même qui est complexe. Bien qu'elle soit rendue disponible via des séances d'informations, sa complexité rend son apprentissage difficile, ce qui souligne un coût d'apprentissage élevé.

5.2.2. Accès à l'information tardive

Si la plupart des agriculteurs interrogés se sont informés au préalable sur les nouvelles mesures de la PAC (dont les ER font partie) grâce aux séances d'information et via la presse

agricole, quelques agriculteurs ont appris l'existence de ces nouvelles mesures lors du remplissage de leur déclaration PAC (soit seuls devant leur ordinateur, soit avec l'agent de la DE).

Je n'ai pas le temps. C'est uniquement quand je vais remplir mes documents à Wavre qu'il m'apprend les nouvelles normes. [Monsieur T.]

Il existe ainsi deux catégories distinctes d'agriculteurs au regard des coûts d'apprentissage : les agriculteurs « pro-actifs », qui s'informent des nouvelles mesures à l'avance, et les agriculteurs « réactifs », qui découvrent les règles au moment de leur déclaration. L'agriculteur réactif doit ainsi se conformer rapidement et s'adapter aux imprévus. Il est plus vulnérable et très dépendant des services extérieurs.

5.2.3. Comprendre comment tout est imbriqué

Au fur et à mesure des programmations PAC, les normes se sont accumulées. En effet, depuis le tournant environnemental de la PAC en 1992, ce sont les MAE, les BCAE, les normes ERMG, le paiement unique et ensuite les aides couplées qui se sont progressivement ajoutées à la PAC (Deverre et de Sainte Marie). Les ER font partie des nouvelles mesures qui se sont ajoutées aux précédentes.

La difficulté est de comprendre l'interconnexion entre les différentes normes environnementales, y compris les ER. Même si chaque norme prise individuellement peut sembler compréhensible, leur combinaison crée de la complexité. Cela nécessite du temps et des efforts pour comprendre comment ces règles s'imbriquent et se complètent entre-elles.

« C'est super compliqué de tout comprendre. Les ER sont faciles à comprendre, mais c'est compliqué de comprendre comment tout ça est imbriqué. L'accumulation de règles, c'est ça le problème ». [Madame V.]

Quand on parlait de complexité administrative, c'est pas forcément une loi qui est compliquée, mais c'est vraiment l'addition de normes et d'organismes qui viennent contrôler, qui est vraiment difficile à pouvoir naviguer. C'est parce qu'il n'y a pas que la PAC, c'est un parmi tant d'autres. [Monsieur D.]

L'accumulation des règles rend le processus d'apprentissage difficile. Les agriculteurs doivent non seulement comprendre chaque règle individuellement, mais aussi comment elles se combinent, ce qui augmente considérablement la charge cognitive et le temps nécessaire pour maîtriser les exigences.

Il faut plusieurs séances pour bien intégrer les règles. Même eux ont du mal. C'était toujours Monsieur [X] qui présentait, à chaque fois qu'il y a une réunion il présente avec tout le staff. Car chacun est spécialisé dans une mesure spécifique. Donc eux sont 7 et ont difficile à s'en sortir et nous on est tout seul et on doit tout emmagasiner. [Monsieur S.]

Ce qui est très compliqué, vous l'avez bien vu, c'est qu'il y a tellement de normes, de règles, de sous-lignes, que même le comptable qui s'occupe de ça, il s'y perd un peu. [Monsieur D.]

5.2.4. Sans cesse apprendre de nouvelles normes

Les différentes programmations PAC modifient régulièrement les règles en vigueur pour toucher les aides. Les agriculteurs doivent par conséquent suivre les mises à jour et les changements potentiels de ces règles. En effet, si la DS se réalise chaque année, il arrive que les conditions des mesures dans lesquelles les agriculteurs sont engagés (comme les ER) changent. Cela crée un processus d'apprentissage perpétuel et, de ce fait, une charge de travail administrative continue.

Il y a deux ans quand j'ai été aux séances d'information je me disais que tout était bon pour mon exploitation mais peut être qu'elles ont changé et je ne suis peut-être plus en ordre maintenant. Je sais qu'il y a des choses qui ont changé. [Madame V.]

Il peut résulter de cette exigence d'apprentissage perpétuel, un sentiment de découragement chez certains agriculteurs. Bien qu'ils étaient encore au point il y a quelques années, ils se sentent aujourd'hui dépassés.

Les BCAA je n'y connais plus rien là-dedans, j'ai lâché prise maintenant. Avant j'étais bien ferré. Aujourd'hui ça change tout le temps...alors on décroche. On est obligé d'aller voir des gens spécialisés pour se faire aider comme à Wavre. Ou alors voir un agent Crélan qui est payé pour ça. [Monsieur T.]

Cela rejoint les travaux de Blandine Mesnel (2017) qui montrait que les agriculteurs avaient davantage de difficulté à se tenir à jour des réglementations qu'à les lire et les comprendre.

Il résulte de l'accumulation de règles et de la nécessité de s'informer constamment sur leur mise à jour, un sentiment de ne jamais connaître toutes les règles en vigueur et, par conséquent, de ne jamais vraiment savoir quand ils sont en ordre ou pas.

Et il y a tellement de contrôle et de règles que j'ai l'impression qu'ils vont trouver un endroit où je ne suis pas en règle. Peut-être que je ne respecte pas quelque chose mais c'est parce que je ne suis pas au courant. [Madame V.]

C'est tellement compliqué, tu n'es jamais en ordre. C'est frustrant alors que tu fais tout le travail correctement. [Monsieur D.]

Cette charge administrative continue crée un sentiment de frustration comme le souligne Monsieur D., qui estime qu'il est presque impossible d'être en ordre malgré tous les efforts déployés pour respecter les règles. Cette difficulté d'apprentissage entraîne des coûts psychologiques, notamment un sentiment de frustration et d'impuissance exacerbé par le nombre de contrôles (et leurs modalités), comme il va être détaillé ci-dessous.

5.3. Les coûts psychologiques

Pour de nombreux agriculteurs interrogés, le vrai problème de la PAC et des normes environnementales réside dans le nombre et les modalités des contrôles auxquels ils sont soumis. Il en ressort des situations stressantes et des expériences stigmatisantes. Les coûts psychologiques présentés par Moynihan et al. (2014) incluent le stress, l'anxiété, et la stigmatisation que peuvent ressentir les bénéficiaires lorsqu'ils participent à des programmes publics. Dans le cadre de la PAC, ces coûts psychologiques sont particulièrement importants pour les agriculteurs soumis à des contrôles fréquents et rigoureux.

En effet, il a été constaté que les contrôles, et surtout les conséquences qui peuvent en découler, causent un réel stress au quotidien. Si des agriculteurs ne sont pas en ordre sur certains points, ils risquent d'être sanctionnés par une diminution de leurs aides PAC. Le premier palier de sanctions est situé à 3% et couvre l'ensemble des aides PAC perçues par l'agriculteur. Par exemple, pour un agriculteur touchant 40.000€ d'aides par an (ce qui est fréquent), cela équivaldrait à 1.200€ de pertes. En sachant que la rémunération de nombreux agriculteurs (et éleveurs en particulier) dépend fortement de ces aides, ces sanctions impactent directement la viabilité de leur ferme.

Moi j'ai l'impression que toutes les primes que je reçois, c'est mon salaire. Et tout ce que je fais sur le côté c'est pour financer mon élevage. [Madame J.]

Les contrôles peuvent prendre trois formes. Le contrôleur peut venir sur la ferme et constater les différentes interventions au côté de l'agriculteur. Il peut également venir constater les interventions directement sur les parcelles de l'agriculteur sans que celui-ci ne soit au courant. Enfin, les contrôles peuvent se faire via les images satellites afin de voir ce qui est implanté sur les parcelles.

5.3.1. « Ils cherchent la petite bête »

Les agriculteurs témoignent de la fréquence et de la nature minutieuse des contrôles auxquels ils sont soumis, ce qui contribue à accentuer les coûts psychologiques. La fréquence élevée des contrôles crée un environnement de stress constant. Les agriculteurs peuvent ressentir une stigmatisation implicite, se sentant traités comme des délinquants potentiels plutôt que comme des professionnels responsables (on y reviendra en détail dans la partie *policy feedbacks*). Cette perception est exacerbée par la minutie avec laquelle les contrôleurs paraissent chercher des erreurs, même mineures.

Là on vient d'avoir 21 contrôles sur 16 mois. Des contrôles tous azimuts. Ça commence à bien faire. La Région Wallonne à chaque fois que je vais leur demander, ils nous disent qu'on a été tirés au sort. Encore la dernière fois. Va falloir que je joue au loto car j'ai beaucoup de chance (rire). [...] L'autre fois un contrôleur est venu pour une chose ou deux. Juste après un autre contrôleur est venu refaire la même chose avec un troisième volet. Oui, parce que les contrôles sont aussi contrôlés. T'as parfois envie de les empoigner hein [Monsieur S.]

Il est reproché aux contrôles d'être trop stricts et minutieux. Comme il sera expliqué dans la partie *policy feedbacks*, cela peut contribuer à détériorer les relations entre les agriculteurs et les institutions administratives en instaurant de la méfiance entre ces derniers.

Ça dépend des contrôleurs mais certains font leur travail à la lettre, comme des machines. Il n'y a pas le côté humain et logique derrière. [Monsieur S.]

Et pendant le contrôle, ils auraient pu me dire de vite ajouter l'information pour que je sois en ordre. Ça leur aurait aussi évité du travail. Ils m'avaient dit en plus que c'était une remarque mineure. Mais 6 mois après j'ai vu que j'avais une réduction des aides. C'était indiqué en tout petit, au bas d'une feuille. [Monsieur A.]

5.3.2. Des agriculteurs inégaux face aux contrôles

Tous les agriculteurs ne sont pas égaux face aux contrôles. Tandis que certains sont rarement contrôlés (pour les mesures PAC, néanmoins), d'autres le sont davantage. Il ressort des entretiens que s'engager dans des mesures agro-environnementales comme les ER augmente la possibilité de contrôle chez les agriculteurs. Il a été constaté que les agriculteurs étant en Agriculture Biologique (AB) et ayant mis en place de nombreuses interventions agro-environnementales (dont les ER) sont plus souvent contrôlés. Cela s'explique par le caractère additionnel des mesures. Plus les agriculteurs s'engagent dans des mesures agro-environnementales, plus ils ont des actions qui doivent être contrôlées.

S'engager dans des mesures agro-environnementales, c'est donc prendre le risque d'avoir des contrôles supplémentaires et des sanctions en cas de non-respect de ces normes.

Cette inégalité face aux contrôles est renforcée par l'âge des agriculteurs. Les agriculteurs plus âgés, ayant un système très peu changeant depuis des années, affirment ne pas avoir énormément de contrôles. En tout cas, ils ne les trouvent pas abusifs. Ils sont engagés dans peu d'ER, peu de MAEC et ils ne sont pas en AB. C'est le cas de Monsieur L., agriculteur en conventionnel et proche de la retraite, qui dit n'avoir que très peu de contrôles. Il ne craint pas d'être contrôlé et trouve même normal d'avoir des contrôles :

Non, quand on se sent droit dans ses bottes ça va. [...] Ça peut être 3% en moins sur l'ensemble des primes. Et si c'est plus grave ça peut être 7%. C'est normal, il y a que ça pour faire obéir les gens. [Monsieur L.]

Quand des anomalies se présentent dans le système, par exemple lorsqu'un indicateur augmente fortement d'une année à l'autre, le programme informatique de l'administration indique une alerte et un contrôleur est dépêché sur place. Ne pas changer son système permet ainsi, selon Monsieur L., de n'avoir que très peu de contrôles sur son exploitation.

Ils viennent une fois tous les 12 ans. Mais si je change un petit truc dans le système, là ils viendront directement faire un contrôle. C'est dans le programme informatique. Ou si tu as un nombre de bêtes et que d'un coup tu baisses, là ils viendront voir ce qu'il se passe. [Monsieur L.]

En revanche, les agriculteurs les plus jeunes disent subir davantage de contrôles. Cela s'explique, en outre, par le fait qu'ils ont demandé à toucher les aides à l'installation (présenté au point 4 de ce travail). Pour toucher leurs aides, les jeunes agriculteurs doivent justifier chaque achat en communiquant des informations précises sur chaque produit acheté. Des contrôles sur la ferme sont fréquents pour venir vérifier l'exactitude des informations communiquées.

Je me suis trompé d'un an sur la date de mon semoir car on l'avait acheté d'occasion. Ça a dû s'afficher en rouge sur leur ordinateur, ils ont dépêché quelqu'un pour venir me dire que c'était 2019 et pas 2018. Mais est-ce qu'on a besoin de quelqu'un pour ça quoi. [Monsieur A.]

Ces contrôles ne visent pas les ER spécifiquement mais ils viennent renforcer le sentiment de stress de pouvoir être contrôlés et sanctionnés à tout moment.

5.3.3. Des incertitudes face aux primes variables

Chaque mesure de la PAC dispose d'une enveloppe budgétaire fermée. Dans la programmation actuelle, 345 millions d'euros sont répartis entre les 5 types d'ER en Wallonie et chaque ER a un montant fixe alloué. Cela signifie que si beaucoup d'agriculteurs s'engagent dans un ER, la prime annoncée risque de diminuer, l'enveloppe étant fixe.

Mais ça peut être aussi parce que l'enveloppe est vide. On a promis une aide car on est rentré dans une mesure, mais comme tout le monde est allé sur la même aide ils ne savent pas donner autant qu'ils avaient annoncé. [Monsieur S.]

Cet élément ajoute davantage d'incertitudes aux agriculteurs, qui sont pour la plupart au courant de ce mécanisme. L'administration wallonne travaille néanmoins à ce que les primes annoncées soit réellement versées.

On a toujours été transparents avec eux. Les fiches sur le site de la Région Wallonne indiquent bien un montant maximum et minimum. Lors de la communication, on leur explique toujours la variabilité dans la prime. Mais ce qu'ils ne savent pas c'est qu'il y a des primes qui sont sous-utilisées et c'est cet argent-là qui va compenser les ER surutilisés. [Agent du SPW]

Les agriculteurs ne savent pas à l'avance le montant exact des primes qu'ils vont recevoir. Les aides sont versées par tranche, à partir d'octobre de l'année où la déclaration a été remplie. La totalité des aides doivent être perçues le 30 juin de l'année qui suit.

5.3.4. Le recours à des services payants pour réduire les incertitudes

Afin de réduire les incertitudes face aux démarches administratives, certains agriculteurs font appel à des services payants, spécialisés dans le remplissage de documents administratifs. Il s'agit ainsi de la catégorie des *third parties*, présentée par Herd et Moynihan (2018), qui peuvent modifier les coûts auxquels les citoyens sont confrontés dans leurs interactions avec le gouvernement. Cela fait référence aux « OPA », présentés par Mesnel en France (2017). En Wallonie, il s'agit pour la plupart de services juridiques ou d'« agri-conseillers », affiliés à une banque ou un syndicat. Ils sont souvent appelés « comptables » ou « fiscalistes ».

On est aidés par le fiscaliste qui nous fait ça et ainsi on a l'assurance que ce soit bien fait. C'est un service payant. C'est un bureau qui dépend de la FWA mais ce n'est pas obligatoire de faire partie du syndicat. [Monsieur L.]

Faire appel à un agri-conseiller ou à un fiscaliste permet ainsi d'être certain que le travail sera bien fait. Il faut cependant noter que c'est un service payant. Cela signifie que la certitude du travail bien fait a un coût, que tous ne sont pas prêts ou en mesure de payer. Cela peut

engendrer des inégalités entre les agriculteurs qui peuvent faire appel à ce type de services et ceux qui n'en ont pas forcément les moyens.

Il a été constaté que faire appel à ce type de service permet aux agriculteurs de réduire les trois types de coûts (de conformité, d'apprentissage et psychologique). Parmi les huit agriculteurs interrogés, deux d'entre eux ont expliqué payer un service pour s'occuper des déclarations. Avec le soutien d'un fiscaliste, les agriculteurs se préoccupent moins du remplissage de la DS. Ils demandent que la déclaration soit remplie selon les mêmes caractéristiques que l'année précédente. Si l'agri-conseiller estime judicieux de s'engager dans telle ou telle pratique, il en fait part à l'agriculteur. Cela signifie que ce dernier peut ainsi s'alléger des nombreuses charges informationnelles et, par conséquent, des coûts psychologiques associés. Mesnel mentionnait que les agriculteurs utilisaient ces OPA en dernier recours et avec réticence. Chez les agriculteurs enquêtés, il n'a pas été constaté de réticence particulière.

6. Policy feedbacks

Pierson posait deux conditions préalables à l'analyse des *policy feedbacks* : la visibilité de l'action publique et sa traçabilité. Tous les agriculteurs interrogés font l'expérience (presque) quotidienne des politiques de la Politique Agricole Commune (PAC) : respect des normes, contrôles sur l'exploitation, encodage de la Déclaration de Superficie (DS), réception des primes, ... Tous tracent l'origine de ces politiques au niveau européen. En effet, chaque agriculteur interrogé comprend que les politiques agricoles de la PAC, en ce compris les normes environnementales, sont négociées au niveau européen et que la Région wallonne est responsable de l'implémentation de celles-ci. La troisième condition posée par Soss et Schram (2007) relative à la proximité du groupe analysé avec une politique donnée est également remplie. En effet, les agriculteurs, étant les principaux groupes cibles des politiques agricoles de la PAC, sont les plus proches de ces politiques.

6.1. L'effet ressource

6.1.1. Une génération d'agriculteurs pro-environnement ?

L'objectif premier des mesures environnementales de la PAC est d'encourager les agriculteurs à changer leurs pratiques agricoles. Les mesures telles que les Eco-Régimes (ER) visent explicitement à faire des agriculteurs « des alliés de la nature » en compensant les pertes de revenus liés à des engagements environnementaux par des aides directes.

En 2003, Andrea Campbell a montré comment les ressources octroyées aux retraités américains (dans le cadre de leur pension) a permis de façonner un groupe politiquement actif alors qu'il ne l'était pas auparavant. Il aurait pu être attendu des mesures environnementales qu'elles créent une génération d'agriculteurs pro-environnement, ceux-ci étant désormais rémunérés pour leur rôle de « gardiens de la nature ». Bien que de nombreux enquêtés ont changé leurs pratiques agricoles ces dernières années, aucun n'a affirmé avoir changé ses pratiques du fait de l'introduction de ces nouvelles mesures environnementales. Les agriculteurs trouvent le système des ER (et des autres mesures incitatives) intéressant, mais ce ne sont pas ces aides complémentaires qui les incitent à changer de pratique. Deux éléments peuvent expliquer pourquoi les politiques agro-environnementales ne permettent pas de créer cette génération d'agriculteurs pro-environnement.

Des mesures qui changent trop vite

D'abord, les mesures environnementales changent et évoluent trop rapidement, comme l'ont rapporté tous les agriculteurs interrogés. Les programmations PAC durent généralement 5 ans, ce qui entrave une vision à long terme des politiques agricoles. Il est difficile pour les agriculteurs de projeter leurs activités (et leurs investissements) car ils ne savent pas si les mesures qui sont financées actuellement le seront encore lors de la programmation suivante.

Mais c'est toujours la peur de l'inconnu. Ils changent toujours les règles en cours de route. Aussi bien au niveau de la PAC. Mais c'est un métier qu'il faut voir à long terme. Une PAC ça dure 5 ans. C'est inconfortable de ne voir que à court terme. [Monsieur L.]

Un investissement à la ferme c'est au minimum sur 10 ans. La PAC elle ne dure même pas 5 ans, c'est ça aussi qui est compliqué. Ça freine le changement. Au début d'une nouvelle PAC tu te dis qu'il reste 5 ans et que t'as le temps mais ça va vite. [Monsieur A.]

C'est pour cette raison qu'il a été entendu dans les médias lors des revendications agricoles du début de l'année 2024 que « la temporalité agronomique devait primer sur la temporalité politique ». Monsieur A. l'explique ici :

Mais on la garde [la PAC] pour pouvoir aussi sans cesse l'améliorer. Et aussi pour la lier à un mandat politique. Chaque politicien veut avoir sa PAC, montrer qu'il change quelque chose. Aujourd'hui c'est reverdir, la suivante ce sera peut-être purifier l'eau ou je ne sais pas. La temporalité agronomique ce n'est pas du tout 5 ans quoi. [Monsieur A.]

Afin d'avoir le temps de s'adapter et d'apporter des certitudes pour la viabilité de leur exploitation, de nombreux agriculteurs plaident pour des programmations PAC beaucoup plus longues.

Y'a pas non plus d'objectif réel derrière les politiques. Des objectifs de 7 ans c'est pas des objectifs. Si tu veux être ambitieux il faut faire une PAC jusqu'à 2050, comme ça tout le monde pourrait s'aligner dessus, tout ne changerait pas tout le temps. Au moins tu pourrais prévoir à long terme. [Monsieur S.]

Des aides peu élevées et risquées

Une autre raison pour laquelle les agriculteurs ne cherchent pas à s'engager coûte que coûte dans les mesures environnementales est le niveau insuffisant des primes octroyées. Elles permettent à peine de couvrir les pertes de revenus liés à la mise en place d'une pratique agricole plus durable.

La prime ne compense pas ce que je dois rembourser à la banque. L'ER est rentable pour une personne de 50 ans qui a tout remboursé. C'est un autre calcul. Mais pour un jeune en reprise d'exploitation qui doit rembourser chaque année la banque, il faut rentabiliser au maximum tes terres et ton exploitation. Si moi je n'ai pas de rentabilité, ma carrière va vite s'achever.
[Monsieur A.]

A cela, il faut ajouter le risque lié aux enveloppes fermées comme mentionné précédemment. Les agriculteurs ne savent pas à l'avance le montant exact des primes qu'ils vont recevoir.

6.1.2. La perpétuation d'un système inéquitable

Les primes les plus conséquentes de la PAC ne sont pas les mesures environnementales (tels que les ER) mais le « paiement de base au revenu » ainsi que les « aides couplées à la production », présentés au point 4 de ce travail. Ces aides sont calculées proportionnellement à la superficie et à la production de chaque exploitation. Cela signifie que plus une exploitation agricole est grande, plus elle bénéficie d'aides. Pour de nombreux éleveurs, à taille d'exploitation modeste, ce système est perçu comme injuste car il profite surtout aux grosses exploitations.

Je connais un fermier, qui a plus de 600 hectares. Et tout est primable. Il touche un pognon de dingue. [...]. 80% du budget prime à l'Europe, vont à 10% de gros agriculteurs. Et les autres, les gens comme moi, on touche les bagatelles. Faut pas demander les millions qu'ils touchent hein ces gens-là. [Monsieur T.]

C'est le problème des sociétés agricoles. Ça fait tellement de temps qu'on le réclame. On essaye de changer ça, avec les définitions de l'agriculteur actif. Mais dans ces sociétés de gestion, il y a des puissants qui ont une influence sur les politiques. [Monsieur L.]

L'effet interprétatif de Mettler et Welsh (2004) permet aussi de mettre ce phénomène en lumière. Le système ainsi conçu transmet le message implicite qu'il n'est pas bénéfique pour l'ensemble de la communauté agricole, mais seulement pour les plus grands agriculteurs. Ces mesures, conditionnées à l'hectare, montrent les inégalités de revenus ressentis par les agriculteurs.

Pendant les manifestations, on posait la question de savoir si les agriculteurs étaient tous en problème économiquement. Mais non il y en a qui en vivent bien. Alors certains se serrent et d'autres non. [Monsieur L.]

Ces inégalités sont accentuées par le fait que certains exploitants maximisent leurs primes en tirant profit des différentes règles ainsi qu'en créant différentes entités légales.

Il y a des fermes de 600 ha avec des soi-disant agriculteurs mais qui font ça comme hobby et qui reçoivent des primes énormes. Et en plus, ils ont un service juridique. Eux ils tirent toutes les primes. Ils font différentes sociétés pour toucher plus d'aides. Car en bio au-dessus de 60 hectares tu es payé moins. Mais nous on n'a pas le temps de réfléchir à tout ça. Eux ils ont des avocats qui connaissent par cœur ces règles-là. [Monsieur S.]

Cette capacité qu'ont certains grands exploitants à mobiliser des services juridiques extérieurs pour maximiser leurs primes renforcent les inégalités par rapport aux plus petits exploitants qui n'ont ni le temps, ni les moyens de naviguer dans la complexité administrative. La manière dont les aides sont distribuées influence ainsi la perception des acteurs quant à la justice et l'équité du système. En percevant ces politiques comme injustes, des sentiments de méfiance, de frustration ou de révolte peuvent se manifester.

Parfois je me dis comme ça « je vais voter communiste ». Mais juste par révolte, je sais bien que je ne le ferai pas. Quand je vois les anomalies, avec les sociétés de gestion et que rien ne change, ça me révolte. [Monsieur L.]

Une gouvernance par intérêts

Certains agriculteurs interrogés expliquent que l'élaboration des mesures de la PAC est principalement motivée par des « intérêts » particuliers : ceux des grands propriétaires.

En Europe, et c'est la même chose en Wallonie, ceux qui décident ont des intérêts. Sabine Laruelle qui a été ministre de l'Agriculture, elle est propriétaire de 250 hectares qu'elle fait faire par des ouvriers. Donc elle touche ses primes. Tu as le secrétaire général de...je sais plus son nom...il touchait aussi des primes. La présidente de la FWA elle a 280 hectares. Ce n'est pas dans leur intérêt de limiter les primes à l'hectare. On est dirigés par ces gens-là, qui même s'ils font du bon travail, prônent pour leur modèle. [Monsieur L.]

Y'a des intérêts derrière. Nous on va lui dire ça un matin, et le même jour au soir il va voir le gérant d'Agriland, qui a peut-être bien un titre de noblesse derrière son nom, il va le recevoir chez lui et lui dire autre chose. Il est en contact avec tout le monde mais y'a des intérêts qu'il estime plus important que le monde agricole. [Monsieur A.]

L'approche des *policy feedbacks* permet d'éclairer ces témoignages et d'expliquer la manière dont les enquêtés perçoivent le système. Les politiques publiques impactent les bénéficiaires qui en retour impactent les politiques publiques. Selon les agriculteurs interrogés, le système mis en place bénéficie aux grands propriétaires terriens car les aides sont distribuées en fonction du nombre d'hectares. Ces derniers, avantagés par ce système qui leur octroie davantage de ressources, peuvent ainsi s'investir plus facilement au niveau politique ou

syndical. Dès lors, il ne serait pas dans leur intérêt de vouloir changer ce système avantageux et c'est la raison pour laquelle ils maintiendraient le statu quo. Ce phénomène illustre l'effet ressource présenté par Mettler et Welsh (2004), où les soutiens fournis par les politiques publiques influencent les comportements des bénéficiaires.

Il convient de noter que Mesnel avait constaté que les agriculteurs percevaient les décideurs politiques comme étant particulièrement déconnecté de la réalité (2017). Ici, lors des entretiens, c'est davantage de la perception qu'ils gouvernent selon des intérêts particuliers qui a été évoqué.

Des syndicats agricoles qui ne représentent plus

Beaucoup d'agriculteurs interrogés sont assez proches des syndicats agricoles. Cependant ils ne leur font plus confiance. Très peu d'entre eux payent encore une cotisation auprès d'un syndicat. C'est particulièrement le cas pour la Fédération Wallonne de l'Agriculture (FWA), qui est le plus grand syndicat agricole wallon. Il lui est reproché un manque de représentativité et la défense d'intérêts qu'ils ne partagent pas.

La FWA défend que les vieux : ils sont tout blanc ! Je suis allé au congrès l'autre fois, je me serais cru au congrès du MR. Et des vieux céréaliers, plus de gens de l'élevage. [Monsieur S.]

Au sein même du syndicat ils ne se rendent pas compte de la réalité car ils ne sont pas éleveurs eux-mêmes. Et donc les gens ne font plus confiance dans la FWA. [Monsieur A.]

Les agriculteurs sont également découragés par les résultats politiques insuffisants et ils ne perçoivent plus les bénéfices de continuer à souscrire à un syndicat.

Pendant les barrages où j'ai été, aucun ne payait une cotisation à la FWA. On était au moins 200. Avant les gens le faisaient par habitude. Mais en perdant des cotisations, ils doivent les augmenter pour survivre et au plus ça va décourager les gens de payer la cotisation suivante. [...] Donc le monde du syndicalisme agricole en Wallonie est mort. Et pourtant c'est ceux qu'on reçoit aujourd'hui. Pourtant ils sont plus du tout légitimes. Je serais curieux de voir le nombre de cotisation qu'ils ont par an. Y'a un fossé de plus en plus grand ça c'est sûr. [Monsieur A.]

La déconnexion entre les syndicats et les agriculteurs qu'ils sont censés représenter permet d'illustrer un phénomène. En ne représentant plus correctement l'ensemble de la population agricole, les syndicats perdent leur légitimité. Malgré la marginalisation des syndicats au sein de leur profession, ces derniers sont toujours les interlocuteurs principaux des politiques, comme l'affirme Monsieur A. Un cercle vicieux semble ainsi se créer : les frustrations agricoles dues à l'addition et au non-sens des normes s'accroissent chez les agriculteurs. Les

dirigeants continuent de façonner des politiques en n'ayant l'écho que d'une frange marginalisée de la population agricole (les syndicats et les grands propriétaires), ce qui exacerbe d'autant plus la colère du milieu, réduisant ainsi davantage la confiance accordée aux syndicats.

6.2. L'effet interprétatif

6.2.1. Les aides, un outil de contrôle

Si les subventions liées à la PAC sont des aides destinées à assurer une viabilité économique pour les agriculteurs, ces derniers interprètent aussi ces règles comme un outil de contrôle et de domination. En effet, les agriculteurs, très dépendants des aides, se sentent obligés de suivre les différentes normes qui leur sont imposées. Ils n'ont pas d'autre choix que de se conformer aux exigences des autorités. En instaurant systématiquement des conditions à l'octroi des subventions, les décideurs sont ainsi perçus comme ayant un impact direct et substantiel sur les pratiques agricoles.

Mine de rien c'est un sacré revenu en plus. Mais on est pieds et poings liés, ils nous tiennent comme ils veulent avec ça. Tant qu'on aura besoin de cet argent, ils ne mèneront par le bout du nez. Il y avait plus de 300 tracteurs à Bruxelles et rien n'a changé. Pourquoi ? Car ils savent qu'ils ont un moyen de pression avec l'argent. [Madame V.]

Sans les aides, beaucoup d'agriculteurs mettraient la clé sous la porte. Avec les aides ils nous tiennent par la patte. [...] On nous contrôle. [...] Ils ont la maîtrise. On est un peu comme des pions. On donne un incitant, une aide là, et les agriculteurs doivent suivre. [Monsieur L.]

Donc oui ce serait très facile à simplifier mais ça enlèverait un pouvoir aux décideurs. Car en mettant des conditions, ils savent qu'ils peuvent avoir plus d'impact. [Monsieur A.]

L'effet interprétatif des politiques publiques permet d'illustrer ainsi le sentiment de dépendance et de contrôle ressenti par les agriculteurs. En se sentant dépendants des subventions et par conséquent soumis aux conditions dictées par les autorités, les aides sont perçues comme un outil de pouvoir et de contrôle et pas seulement comme un soutien financier.

6.2.2. Être vu comme un fraudeur

Les nombreux contrôles auxquels sont soumis les agriculteurs engendrent des coûts psychologiques importants, comme il a été décrit dans la première partie de l'analyse. Mais ces contrôles entraînent également des conséquences sur la manière dont les agriculteurs ont l'impression d'être perçus par les politiques, et surtout par l'administration. La quasi-totalité des enquêtés ont affirmé mal vivre le fait d'être tout le temps pris pour des fraudeurs. Les contrôles sont vus comme nécessaires mais les modalités et répétitions de ceux-ci créent une image de l'agriculteur cherchant constamment à passer outre les règles.

Ce qui me choque surtout c'est le nombre de contrôles. Et le fait qu'on est toujours pris pour des criminels. [...]. Ce qui pose un problème c'est la fréquence des contrôles, tout ce qu'ils vérifient. [...]. Et ils ne se rendent pas compte que c'est stressant de recevoir des courriers avec des termes pas clairs et très accusateurs. On menace beaucoup, je reçois tout le temps des courriers de menace. Et pour le moment je n'ai encore rien eu donc je m'en sors bien. [Madame V.]

Les contrôles fréquents et les communications accusatrices de l'administration créent une image négative des agriculteurs. En étant systématiquement perçus comme des fraudeurs potentiels, ces derniers se sentent injustement stigmatisés malgré le fait qu'ils respectent les règles.

Mais c'est lourd à porter. Et on t'accuse alors que toi tu es de bonne foi, on avait tout justifié et on était allés à Ciney pour être sûr. [Monsieur S.]

Moi depuis que je suis installé j'ai eu beaucoup de contrôles pour les dossiers d'aides. Il fallait absolument tout déclarer j'avais envie de les baffer à chaque fois qu'ils venaient. [Monsieur A.]

Le sentiment d'être constamment sous surveillance et de devoir prouver sa bonne foi contribue parfois à détériorer les relations entre les agriculteurs et les institutions administratives. Les agriculteurs peuvent devenir moins coopératifs et moins enclins à suivre les régulations, créant ainsi tensions.

On les connaît quasi tous. Mais on les supporte de moins en moins. Les deux cons là qui sont venus, je leur ai dit « vous connaissez le dicton ? Une fois qu'on met un képi à un imbécile il commence à se croire malin ». A un moment donné stop quoi. [...]. Les autres, ils arrivent, ils regardent tout ce qui n'est pas en ordre, ils disent « vous aurez des nouvelles de notre direction car nous ne sommes pas responsables » et puis on te menace de sanction. [Monsieur S.]

Alors que les travaux de Mesnel (2017) montraient que les agriculteurs percevaient le fardeau administratif comme provoquant une image sociale négative de pollueur, c'est donc plutôt l'image de fraudeur qui ressort de ces entretiens. Aucun des agriculteurs interrogés n'a mentionné le fait d'être vu comme un pollueur.

6.2.3. Des aides qui dénaturent la profession

L'une des plus grandes limites de l'engagement des agriculteurs dans les mesures environnementales réside dans le principe même des aides. Tous les agriculteurs interrogés se disent producteurs avant tout. Leur volonté est de produire et d'être rémunérés justement pour cela, et non pas de vivre des aides. C'est pour cette raison qu'ils ne cherchent pas à tout prix à optimiser leur exploitation pour bénéficier d'un maximum d'aides.

C'est aussi une grande frustration de ne pouvoir vivre que des aides...et c'est pour ça que pour moi la PAC devrait disparaître. [...] Je préférerais être payée à un prix plus convenable grâce à mes produits et ne pas recevoir des aides de la PAC. [Madame V.]

Moi je me fous des aides, ce qu'il faudrait c'est un prix décent. On dit toujours qu'on va travailler là-dessus. Mais ça n'aboutit jamais. Alors nous on est obligés de se rafaler sur les primes. C'est un beau métier hein (rire) ! [Monsieur T.]

Les théories de Schneider et Ingram (1993) sur la construction sociale des bénéficiaires de programmes publics peuvent apporter un éclairage sur les frustrations auxquelles les agriculteurs sont confrontés. C'est la nature même du métier de producteur qui est remis en cause par les subventions. Être dépendant des primes dénature la profession d'agriculteur qui devrait plutôt être centrée sur la production. Les témoignages montrent que les agriculteurs perçoivent les aides comme une nécessité temporaire mais pas comme une solution durable.

Pour une fois qu'on est rémunérés correctement pour quelque chose que l'on fait. Mais c'est un peu ça qui est dommage aussi, car c'est faire autre chose que l'agriculture. Au final, c'est faire autre chose que de l'agriculture qui nous fait rapporter de l'argent. Ça rapporte plus de planter des haies que de produire en agriculture. Moi je trouve ça très bien de planter des haies...mais le but c'est quand même de produire de la nourriture aussi. [Madame V.]

6.3. L'effet normatif

6.3.1. L'administration ne remplit pas son rôle

La Fédération Unie de Groupements d'Éleveurs et d'Agriculteurs (FUGEA), un syndicat agricole wallon très actif durant les revendications agricoles du début de l'année 2024 (dont fait partie Madame V.), avait mené une action symbolique afin sensibiliser à la complexité des normes. Pour ce faire, les différents membres de l'administration avaient été questionnés sur leur connaissance des règles que les agriculteurs doivent respecter. Il en était ressorti que de nombreux fonctionnaires eux-mêmes ne maîtrisaient pas les différentes normes auxquelles sont soumis les agriculteurs.

La FUGEA avait fait ça il y a quelques mois. Ils avaient fait un questionnaire que les gens de l'administration devaient remplir avec les règles qu'ils avaient inventées. Et ils ne savaient pas répondre. [Madame V.]

La complexité des mesures constitue un coût informationnel important, comme il a été décrit précédemment. Bien qu'une Direction Extérieure (DE) permette à chaque agriculteur d'être aidé dans sa gestion administrative, l'administration wallonne elle-même n'est pas perçue comme ayant la compréhension nécessaire des mesures, ces dernières étant tellement complexes.

On doit se débrouiller alors qu'eux-mêmes ont du mal. À l'administration ils ne savent pas répondre à nos questions. Il y a tellement de règles qu'ils ne savent pas. [Madame V.]

J'avais aussi posé la question pour savoir comment il fallait calculer le nombre d'UGB par an. [...]. Et ça je n'ai pas eu d'infos pour savoir comment il faut calculer le nombre d'UGB sur l'année. J'ai demandé au service extérieur et ils ne m'ont pas répondu. J'ai eu le décompte à la fin de l'année. Mais la dame ne savait pas me répondre sur comment ils calculaient ça. [Monsieur A.]

De nombreux enquêtés ont expliqué que face à des mesures dont ils ne comprenaient pas les implications concrètes, ils hésitaient à contacter l'administration, car « eux-mêmes ont du mal à tout comprendre ».

L'effet normatif des politiques publiques présenté par Svallfors (2010) permet d'éclairer ce phénomène. La mission des DE est d'être le point de contact privilégié de l'agriculteur pour l'accompagner dans ses démarches administratives. Il est dès lors attendu que ces organismes répondent à leurs besoins et demandes. Mais, incapables de fournir le soutien adéquat, l'Etat

et son administration sont ressentis comme étant inefficaces et leur réputation s'en voit ainsi détériorée.

Découragés à l'idée de solliciter l'aide de l'administration, les agriculteurs prennent par ailleurs le risque de se priver d'aides potentielles ou même d'être sanctionnés pour non-respect des règles.

Les lois ont changé et c'est toujours en attente de validation. Mais il faut pouvoir anticiper là-dessus. Si je téléphone à Wavre ils ne sauront pas me le dire. Parfois je ne sais vraiment pas quoi faire car les lois changent tout le temps. Je vais donc devoir le faire, claquer du pognon et prendre le risque que la loi passe. [Monsieur T.]

La frustration de devoir se débrouiller seuls, malgré la présence d'une DE censée les aider, illustre bien cet effet. Ce phénomène peut contribuer au renforcement du sentiment d'isolement et de frustration des agriculteurs.

C'était toujours Monsieur [X] qui présentait. A chaque fois qu'il y a une réunion, il présente avec tout le staff. Car chacun est spécialisé dans une mesure spécifique. Donc eux sont sept et ont difficile à s'en sortir et nous on est tout seul et on doit tout emmagasiner. [Monsieur S.]

Cette méfiance envers l'administration peut ainsi contribuer à réduire l'efficacité des mesures agro-environnementales mises en place. Cela peut aussi exacerber les inégalités déjà présentes entre les agriculteurs les plus informés et ceux qui le sont moins. Face à des mesures agro-environnementales que les agents administratifs peinent eux-mêmes à comprendre, il est difficile pour les agriculteurs de prendre l'initiative de s'y engager.

7. Conclusion

Ce mémoire a cherché comment l'accès aux aides des mesures environnementales de la Politique Agricole Commune (PAC) pouvait influencer l'expérience des agriculteurs wallons et produire ensuite des effets politiques. Pour ce faire, la démarche a été menée dans le cadre de l'approche des « *administrative burdens* » et a été complétée par le cadre théorique des « *policy feedbacks* ».

En suivant une méthode qualitative interprétative, ce travail a interrogé les expériences des agriculteurs sur leur accès aux Eco-Régimes (ER), une nouvelle aide financière ayant pour but de favoriser une agriculture plus respectueuse de l'environnement, introduite dans la PAC en 2023. Huit entretiens semi-directifs ont été menés avec des agriculteurs diversifiés. Cela a permis de recueillir des expériences et des données riches. Les données ont été analysées à l'aide de tableaux structurés par thématique afin de permettre l'identification des tendances et des divergences. Les résultats ont ensuite été croisés avec les concepts théoriques pour situer les ressentis des agriculteurs dans les cadres théoriques.

L'analyse selon l'approche du fardeau administratif a mis en évidence plusieurs éléments clés. D'abord, les ER ne semblent pas ajouter de complexité du point de vue des coûts de conformité. La déclaration en ligne permet, même si elle présente quelques limites, de guider l'agriculteur pour remplir sa déclaration. Des grilles pré-déclarées (grâce aux données de l'année précédente) et un système de coches facilitent le remplissage des formalités. Le caractère numérique de la déclaration en ligne pose néanmoins un défi pour certains agriculteurs peu à l'aise avec l'informatique. Les coûts d'apprentissage et psychologiques sont en revanche bien plus importants. Les ER introduits en 2023 ont nécessité une campagne d'information importante et plusieurs séances ont été nécessaires pour que les agriculteurs puissent assimiler les nouvelles mesures. Les agriculteurs doivent faire face à la complexité des règles et comprendre leur interconnexion. La disparité entre les agriculteurs "pro-actifs" et "réactifs" quant à l'acquisition de ces connaissances a mis en lumière la différence entre ceux qui s'informent rapidement quand des nouvelles mesures sont annoncées et ceux qui s'informent en dernière minute. Enfin, il a été démontré que les coûts psychologiques représentent une dimension conséquente de la charge administrative. Les agriculteurs font face à un stress constant dû aux contrôles et aux potentielles sanctions en cas de non-conformité. Cela contribue à créer un environnement de travail parfois décourageant.

Les principaux enseignements de l'analyse selon le cadre théorique du *policy feedbacks* sont les suivants. D'abord, les mesures agro-environnementales incitatives ne créent pas une

génération d'agriculteurs pro-environnement étant donné le caractère trop variant des mesures et du niveau insuffisant des primes. Les agriculteurs-éleveurs perçoivent également le système des aides PAC comme inéquitable et inadapté. D'une part car ceux qui gouvernent profitent du système et n'auraient donc aucun intérêt à le changer. D'autre part car les syndicats agricoles sont les principaux interlocuteurs du gouvernement alors qu'ils ne représentent plus l'ensemble du milieu agricole. Ensuite, les subsides sont tant vus comme des aides que comme un outil de pouvoir. Par ailleurs, les nombreux contrôles, leur minutie et les termes accusateurs utilisés dans les courriers envoyés par l'administration donnent aux agriculteurs l'impression d'être perçus comme des fraudeurs. Ce travail a également mis en évidence qu'avec l'octroi de primes, c'était la nature-même du métier d'agriculteur qui était remise en cause. En effet, cela dénature la profession d'agriculteur qui devrait être centrée sur la production plutôt que sur l'obtention de primes. Enfin, les Directions Extérieures (DE) censées aider les agriculteurs sont souvent elles-mêmes perdues face à la complexité des normes, ce qui détériore la perception d'un Etat efficace.

Il ressort de ce travail quelques recommandations non-exhaustives. D'abord, si les démarches administratives pour accéder aux aides environnementales ne semblent pas poser de problème majeur, il conviendra toutefois de veiller aux conséquences potentielles liées à la fracture numérique. De plus, afin de susciter l'adhésion des agriculteurs à ces programmes, une grande attention doit être requise par le législateur afin de formuler des mesures claires, simples et compréhensives. Ces programmes doivent avoir un cap clair et davantage de certitudes à long terme. Cela implique d'avoir des programmations PAC plus longues ainsi que des mesures qui changent peu dans le temps. L'idée d'avoir un syllabus unique, avec l'ensemble des mesures et normes en vigueur, semble pertinente. Une plus grande confiance doit être accordée aux agriculteurs dans l'application des mesures environnementales. Pour les agriculteurs interrogés dans ce travail, une grande avancée serait d'avoir moins de contrôles, que les fonctionnaires soient moins tâtilons, davantage formés à une fonction d'accompagnement dans la transition vers des pratiques plus durables que dans une politique de répression. Enfin, c'est aussi le principe d'aide qui est à remettre en cause. Des solutions doivent être apportées afin de permettre à tous les agriculteurs de vivre directement de leur production (sans être dépendants des aides) tout en conciliant le respect de l'environnement.

Il est essentiel de terminer ce travail en précisant qu'il n'a abordé la vision que d'une tranche de la population agricole ; seuls des (petits) éleveurs ont, en effet, été interrogés. Il serait pertinent d'inclure, lors de futures recherches, les expériences et perceptions des « grands

propriétaires terriens » (dont il a souvent été mention dans la partie 6.1 de ce travail). Les entretiens ont également été menés quelques semaines après d'importantes manifestations agricoles, ce qui a peut-être contribué à exacerber certains propos et perceptions. Ces vives revendications ont eu un impact auprès du monde politique qui s'est engagé à réduire cette charge administrative. Il serait aussi intéressant d'évaluer les changements opérés en la matière ainsi que d'analyser l'élaboration de la prochaine programmation PAC (qui devrait entrer en vigueur en 2027).

Bibliographie

Articles scientifiques

- Barnes, C. Y, et J. R. Henly. 2018. « “They Are Underpaid and Understaffed”: How Clients Interpret Encounters with Street-Level Bureaucrats ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (2): 165-81.
- Brodkin, E. Z, et M. Majmundar. 2010. « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4): 827-48.
- Boussard, J-M. 2013. « Une brève histoire de la PAC », *Agronomie, Environnement & Sociétés* 3 (1) : 15-23.
- Bruch, S. K., M. Ferree, et J. Soss. 2010. « From Policy to Polity: Democracy, Paternalism, and the Incorporation of Disadvantaged Citizens ». *American Sociological Review* 75 (2): 205-26.
- Burden, B. C., D. T. Canon, K. R. Mayer, et D. P. Moynihan. 2012. « The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration ». *Public Administration Review* 72 (5): 741-51.
- Campbell, A. L. 2012. « Policy Makes Mass Politics ». *Annual Review of Political Science* 15 (1): 333-51.
- Carvin, O., et S. Saïd. 2020. « Contrat agro-environnemental et participation des agriculteurs ». *Économie rurale* 373 (3): 95-109.
- Deverre, C., et C. de Sainte Marie. 2008. « L’écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? » *Revue d’Etudes en Agriculture et Environnement* 89 : 83-104.
- Dupuy, C., et V. Van Ingelgom. 2019. « Policy feedback ». Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 5^e édition entièrement revue et corrigée* (pp. 453-461). Paris: Presses de Sciences Po.
- Haverland, M. et D. Yanow. 2012. « A Hitchhiker's Guide to the Public Administration Research Universe: Surviving Conversations on Methodologies and Methods ». *Public Administration Review* 72 (3) : 401-408.
- Heinrich, C. J. 2016. « The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (3): 403-20.
- Heinrich, C. J., et R. Brill. 2015. « Stopped in the Name of the Law: Administrative Burden and Its Implications for Cash Transfer Program Effectiveness ». *World Development* 72 : 277-95.
- Mantere, S. et M. Ketokivi. 2013. « Reasoning in Organization Science ». *Academy of Management Review* 38 (1) : 70-89
- Mesnel, B. 2017. « Les agriculteurs face à la paperasse. Policy feedbacks et bureaucratisation de la politique agricole commune ». *Gouvernement et action publique* VOL. 6 (1): 33-60.

- Mettler, S., et E. Welch. 2004. « Civic Generation: Policy Feedback Effects of the GI Bill on Political Involvement over the Life Course ». *British Journal of Political Science* 34 (3): 497-518.
- Moynihan, D., et P. Herd. 2010. « Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights ». *The American Review of Public Administration* 40 (6): 654-70.
- Moynihan, D. P., P. Herd, et H. Harvey. 2014. « Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1): 43-69.
- Peeters, R. 2020. « The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens ». *Administration & Society* 52 (4): 566-92.
- Peeters, R., et A. Widlak. 2018. « The Digital Cage: Administrative Exclusion through Information Architecture – The Case of the Dutch Civil Registry's Master Data Management System ». *Government Information Quarterly* 35 (2): 175-83.
- Pierson, P. 1993. « When effect becomes cause: policy feedback and political change ». *World Politics* 45: 595–628.
- Rosenthal A. J. (2021). « Conflicting messages: Multiple policy experiences and political participation ». *Policy Studies Journal* 49(2), 616–639.
- Schneider, A., et H. Ingram. 1993. « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy ». *American Political Science Review* 87 (2): 334-47.
- Soss, J., R. Fording, et S. F. Schram. 2011. « The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (Supplement 2): 203-32.
- Soss, J., et S. F. Schram. 2007. « A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback ». *American Political Science Review* 101 (1): 111-27.
- Soss, J., et S. F. Schram. 2010. « Policy Feedback, Generational Replacement, and Attitudes to State Intervention: Eastern and Western Germany, 1990–2006 ». *European Political Science Review* 2 (1): 119-35.
- Svallfors, S. 2010. « Policy Feedback, Generational Replacement, and Attitudes to State Intervention : Eastern and Western Germany (1990-2006) », *European Political Science Review* 2 (1) : 119-135.
- Tabor, S. R. 2002. « Assisting the poor with cash : design and implementation of social transfer programs ».
- Thareau, B., Sigwalt, A., Ben Arfa, N. & Petit, T. 2023. « Les agriculteurs dans la préservation des fonds de vallée : écueils et succès des politiques publiques d'environnement territorialisées ». *Géographie, économie, société* 25, 323-349.
- Widlak, A., et R. Peeters. 2020. « Administrative Errors and the Burden of Correction and Consequence: How Information Technology Exacerbates the Consequences of Bureaucratic Mistakes for Citizens ». *International Journal of Electronic Governance* 12 (1): 40.

Livres

- Campbell, A. L. 2003. « How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State ». *Princeton University Press*.
- Gupta, A. 2012. « Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India ». *Duke University Press*.
- Herd, P., et D. P. Moynihan. 2018. « Administrative Burden: Policymaking by Other Means ». *Russell Sage Foundation*.
- Hervieu, B., et F. Purseigle. 2013. « Sociologie des mondes agricoles ». *Armand Colin*.
- Lerman, A. E., et V. M. Weaver. 2014. « Arresting Citizenship: The Democratic Consequences of American Crime Control ». *The University of Chicago Press*.
- Schattschneider, E. E. 1935. « Politics, Pressures and the Tariff ». *Prentice-Hall*.
- Schwartz-Shea, P. et D. Yanow. 2011. « Interpretive Research Design. Concepts and Processes ». *Routledge*.
- Svallfors, S. 2007. « The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages, and Orientations ». *Stanford University Press*.

Thèse

- Mesnel, B. 2020. « Des formulaires administratifs pour gouverner l'agriculture : une comparaison des agriculteurs face à la Politique agricole commune et des policy feedbacks, en France et en Espagne ». Thèse de doctorat. Science po Paris.

Sites internet

- Lequeux, V. 2023. « Le budget de l'Union européenne ». *touteurope.eu*. Consulté le 10 juin 2024. <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-budget-de-l-union-europeenne/>
- Portail de l'agriculture wallonne. 2024a. « Eco-régimes (Nouveauté 2024) ». Consulté le 2 juin 2024. <https://agriculture.wallonie.be/home/aides/pac-2023-2027-description-des-interventions/eco-regimes-nouveaute-2024.html>
- Portail de l'agriculture wallonne. 2024b. « Pac 2023-2027 – Description des interventions ». Consulté le 2 juin 2024. <https://agriculture.wallonie.be/home/aides/pac-2023-2027-description-des-interventions.html>
- SPW Agriculture Environnement. 2022. « Nouvelle PAC en vigueur dès le 1^{er} janvier 2023 ». Vidéo Youtube. Consulté le 8 juin 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=DVfj78V-kFk>

Sources juridiques

- Union Européenne. 2018. « Règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n°834/2007 du Conseil ». *Journal officiel de l'Union européenne*.
- Union Européenne. 2021. « Règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013 ». *Journal officiel de l'Union européenne*.

Index analytique

AB : Agriculture Biologique

BCAE : Bonnes Conditions Agro-Environnementales

DE : Direction Extérieure

DS : Déclaration de Superficie

ER : Eco-Régime

ERMG : Exigences Réglementaires en Matière de Gestion

FWA : Fédération Wallonne de l'Agricole

Ha : Hectare

MAE(C) : Mesure Agro-Environnementale (et Climatique)

OPA : Organismes Professionnels Agricoles

PAC : Politique Agricole Commune

PSN : Plan Stratégique National

SPW : Service Public de Wallonie

Annexes

Guide d'entretien

Introduction		
Introduction	• Présentation de l'objectif de l'entretien. • Assurance de la confidentialité des réponses. • Consentement pour enregistrer l'entretien.	
Informations démographiques	Est-ce que vous pourriez décrire votre ferme et expliquer ce que vous y produisez ? Est-ce que ça fait longtemps que vous travaillez sur la ferme ?	Quel type de culture ou d'élevage ? Sur quelle surface est-ce que vous produisez ? Combien de bêtes ? En agriculture biologique, raisonnée ou conventionnelle ?
Introduction éco-régimes	Est-ce que vous êtes inscrit à un ou plusieurs éco-régimes ? Comment avez-vous entendu parler des éco-régimes ?	En quoi consistent-ils ? Qu'est-ce qui vous a incité à y participer ?
Administrative burdens		
Charges administratives et processus de mise en œuvre	Comment vous vous êtes informés pour connaître les conditions pour être éligibles ?	Est-ce que c'était clair pour vous de savoir si vous étiez éligible ou pas ? (Est-ce que vous saviez avec certitude que vous étiez éligible ?)
	Pouvez-vous me décrire les principales étapes que vous avez suivies pour toucher les aides associées aux éco-régimes ?	
	Est-ce que vous avez rencontré des difficultés ?	Qu'est-ce qui était le plus complexe ? L'accès aux informations, les procédures, les justifications lors des contrôles ? Pourquoi était-ce complexe ? Est-ce que vous avez éprouvé un problème quand vous avez rempli la déclaration de superficie ? Est-ce que vous comprenez ces demandes ?

	Est-ce que les éco-régimes impactent votre manière de travailler au quotidien ?	Dans la vie de tous les jours est-ce c'est lourd à porter ?
Third parties	Est-ce que vous avez été accompagné par votre Direction Extérieure lors de ces étapes ?	Est-ce facile d'avoir accès à l'administration ? Comment se passe vos contacts avec les agents de l'administration ? Est-ce que l'administration comprend vos problèmes et les résout facilement avec vous ?
	Est-ce que vous avez été aidé par d'autres organismes ?	Par exemple un syndicat agricole ou un agri-conseiller ?
Contrôles	Avez-vous déjà eu des contrôles sur la ferme pour vérifier que vous respectiez bien le cahier des charges des éco-régimes ?	Comment ça s'est passé ? Est-ce lourd à porter au quotidien ?
Conclusion administrative burden	Quels sont les principaux avantages que vous associez à votre participation aux éco-régimes ?	
Policy feedbacks		
Rapport politiques aux	Qu'est-ce que vous pensez de l'évolution des politiques environnementales dans la PAC ?	Est-ce que vous les trouvez nécessaires ? Est-ce que vous les trouvez trop complexes ?
	Est-ce possible selon vous de simplifier davantage la PAC ?	Est-ce que la multiplication de mesures environnementales a changé la manière dont vous voyez la politique ?
Rapport politique au	Qu'est-ce que vous pensez des revendications agricoles de ces dernières semaines ?	Avez-vous participé (ou envisagé de participer) vous-même aux manifestations ? Pensez-vous que les politiques environnementales (et notamment les éco-régimes) sont en partie responsable de cette colère ?
	Est-ce que globalement vous faites confiance dans notre gouvernement ?	Est-ce que vous vous sentez entendu et considéré par les politiques ? Est-ce qu'il y a des hommes/partis politiques en qui vous faites davantage

	Est-ce que vous avez l'impression que les politiques travaillent à ce que les mesures environnementales soient les plus adaptées pour vous ?	confiance ? Est-ce que vous avez déjà une idée pour qui vous allez voter ? Est-ce que quand vous votez vous réfléchissez au parti qui pourrait vous imposer le moins de normes environnementales ? Est-ce que les politiques comprennent la réalité agricole ?
Syndicat	Est-ce que vous faites partie d'un syndicat agricole ? Pourquoi ?	Est-ce que vous pensez que les syndicats agricoles vous défendent bien et ont un impact sur les décisions politiques ? Est-ce qu'ils travaillent à ce que les mesures environnementales soient les plus adaptées pour vous ?
Conclusion		
Conclusion	Y a-t-il d'autres commentaires que vous aimeriez partager sur votre expérience avec les éco-régimes ? Y a-t-il autre chose que vous aimeriez ajouter avant de conclure l'entretien ?	
Remerciements et clôture	• Remerciement pour la participation à l'entretien. • Informations sur la suite du processus de recherche. • Fermeture de l'entretien.	

Cette page a été laissée intentionnellement vide

Résumé

Ce mémoire explore comment l'accès aux aides environnementales de la Politique Agricole Commune (PAC) influence l'expérience des agriculteurs wallons et engendre des effets politiques. En adoptant l'approche des « fardeaux administratifs » et le cadre théorique des « *policy feedbacks* », cette étude qualitative examine les expériences d'agriculteurs vis-à-vis des éco-régimes introduits en 2023 pour promouvoir une agriculture durable. Huit entretiens semi-directifs ont été menés avec des agriculteurs-éleveurs. D'abord, si les mesures environnementales ne provoquent pas de complexité accrue du point de vue des coûts de conformité, les coûts d'apprentissage et psychologiques sont en revanche bien plus importants. Le recours à des *thirds parties* est déterminant dans la réduction de ces coûts. Ensuite, l'effet ressource présent dans la littérature des *policy feedbacks* permet d'expliquer pourquoi les ressources octroyées par les incitations environnementales ne permettent pas de créer une génération d'agriculteurs « pro-environnement ». L'effet interprétatif met en évidence la perception qu'ont les agriculteurs des mesures environnementales : des outils de contrôle qui dénaturent leur profession. L'implémentation de ces mesures environnementales donnent également aux agriculteurs l'impression d'être systématiquement perçu comme des fraudeurs. Enfin, l'effet normatif montre comment la perception de l'efficacité de l'Etat est détériorée par le fait que l'administration, censée aider les agriculteurs, est souvent elle-même perdue face à la complexité des normes. Les résultats de cette étude mettent ainsi en évidence les limites des mesures environnementales de la PAC, grâce à une évaluation « par le bas » des bénéficiaires de ces politiques. Ils suggèrent la nécessité de réévaluer et d'adapter ces mesures, afin de mieux soutenir les agriculteurs dans la transition agro-environnementale.

Mots clés : Bureaucratization - Policy Feedbacks - Politique Agricole Commune - Mesures Environnementales – Agriculteurs