



# Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER en région Bretagne : opportunités et contraintes de la gestion d'un fonds européen

Lecture d'une politique commune européenne au prisme des acteurs de sa  
mise en œuvre sur un territoire et des dynamiques d'européanisation qui  
l'accompagnent

Sous la direction du professeur Romain Pasquier

Gaïd Carval

IEP de Rennes

Master 1 Europe et affaires mondiales

Séminaire affaires européennes

Année 2018-2019

## Remerciements

Je remercie tout d'abord Monsieur Alan Hervé, directeur du Master Europe et affaires mondiales, pour proposer un cursus à la fois intéressant et qualitatif, dans le cadre duquel ce mémoire est réalisé.

Un grand merci à Romain Pasquier qui a accepté de superviser ce mémoire. C'est un honneur d'être guidée par un enseignant aussi reconnu dans sa matière.

Merci à Léa Sénégas, doctorante au CRAPE, pour le temps et l'intérêt qu'elle m'a accordé lors de ma phase de recherche sur ce mémoire. Merci également pour le temps qu'elle s'apprête à accorder à la lecture de ce mémoire et à sa soutenance prochaine. Notre rencontre a été l'objet d'échanges très intéressants, sur un sujet peu abordé par les sciences sociales, qui mériterait plus d'intérêt, ce que nous reconnaissons volontiers toutes les deux.

Ce mémoire n'existerait pas sans les membres du Service FEADER du Conseil régional de Bretagne, qui m'ont accueillie pour trois mois en 2018 et m'ont fait découvrir l'univers de ce fonds, grand inconnu des fonds européens. Merci plus particulièrement à Alex Lainé, qui a pris le temps de m'expliquer le fonctionnement d'un fonds complexe tout en éveillant mon intérêt pour ce sujet.

Plus particulièrement, un grand merci à Anne-Violaine Trocmé, avec qui les échanges ont contribué à faire grandir mon intérêt sur la gestion des politiques européennes sur le territoire, et à élargir ma vision sur le FEADER. Son aide m'a été très précieuse dans le démarrage de ce mémoire.

Merci à tous les professionnels qui ont accepté de m'accorder un entretien dans le cadre des recherches pour ce mémoire. Ce fut un plaisir d'être en contact avec vous, ces échanges riches ont contribué à élargir ma connaissance du sujet, et mon intérêt pour celui-ci. Ils m'ont également apporté un nouveau regard sur chacune des institutions dans lesquelles ils travaillent.

Enfin, une période comme celle de la rédaction d'un mémoire serait bien difficile sans la présence des amis et de la famille, merci à eux d'être toujours là.

## Acronymes

**ASP** : Agence de Services et de Paiements

**CCCOP (C3OP)** : Commission de Certification des Comptes des Organismes Payeurs

**CR** : Conseil Régional

**DAEI** : Direction des Affaires Européennes et Internationales (Direction des services du Conseil régional de Bretagne)

**DDTM** : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

**DG Agri** : Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural (Commission européenne)

**DJA** : Dotation Jeunes Agriculteurs

**DR ASP** : Direction Régionale de l'ASP

**DRAAF** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (service déconcentré de l'État)

**FEADER** : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

**FEAGA** : Fonds Européen Agricole de Garantie

**FESI** : Fonds Européens Structurels et d'Investissement

**GUSI** : Guichet Unique – Service Instructeur

**LEADER** : Liaisons entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

**MAA** : Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

**MAEC** : Mesures Agro-Environnementales et Climatiques

**OI** : Organisme Intermédiaire

**OP** : Organisme Payeur

**PAC** : Politique Agricole Commune

**PDR** : Programme de Développement Rural

**PDRB** : Programme de Développement Rural Breton

**RAMO** : Rapport Annuel de Mise en Œuvre

**SAGRI** : Service de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (service du Conseil régional de Bretagne)

## **Résumé**

Depuis 2014, les Conseils régionaux sont autorité de gestion du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui finance le deuxième pilier de la politique agricole commune. Par la possibilité de transfert des responsabilités de gestion de ce fonds de l'État vers les Conseils régionaux, la Commission européenne entend laisser aux acteurs territoriaux l'occasion d'adapter au mieux la politique de développement rural à leur besoins locaux, ce qui, à première vue, semble impliquer une destitution de l'État de ces prérogatives. Il est alors intéressant d'analyser les effets de cette régionalisation des compétences sur la distribution des rôles de chacun des trois échelons cités, mais également au prisme de l'europeanisation des acteurs en charge de la conception et de l'administration des programmes de développement rural. En s'intéressant à la gestion du FEADER par le Conseil régional de Bretagne, ce mémoire a pour ambition de décrire les rôles de la Commission européenne, de l'État et des Conseils régionaux dans la gestion de ce fonds. Il sera également l'occasion de détailler les opportunités et les contraintes que présentent la gestion d'un fonds européen, notamment au regard du format non-conventionnel du concept de développement rural et de la gouvernance normative qui l'encadre. Enfin, ce mémoire s'inscrit dans une période contextuelle floue pour les acteurs de la mise en œuvre de la politique de développement rural, puisqu'une réforme de la PAC a été enclenchée en juin 2018 par la Commission. Une lecture des stratégies et intérêts de chacun des acteurs impliqués dans la conduite de cette politique (Commission, État et Conseils régionaux) pourra être effectuée sous l'angle de cette réécriture de la PAC pour l'après 2020.

## **Abstract**

Since 2014, the French regional councils have been named management authority of the European agricultural fund for rural development (EAFRD), which is the financial tool of the second pillar of the common agricultural policy. Indeed, the European Commission gave the possibility to the Member States to transfer the management responsibilities of the fund to the regional councils, which gives the opportunity to the territorial actors to adapt the rural development policy to their local needs, that, at first sight, might imply the destitution of the central State from those prerogatives. This regionalization of the competences raises the question of the new pattern of roles of each administrative actors involved in the implementation of the rural development policy. It is also interesting to analyse this transfer of prerogatives through the prism of the Europeanisation theories, and to identify the effects of such a decision on administrative entities on the regional level. This research paper has the ambition to describe the roles of the European commission, the State and the French regional

councils in the management of the EAFRD, using the concrete example of the rural development program of the Conseil regional de Bretagne. It will also be the occasion to detail the opportunities and the constraints of the management of a European fund, especially regarding the unconventional format of the rural development concept and the normative governance that regulates it. Finally, this research paper is released in an unclear context for the actors of the implementation of the rural development policy, since a CAP reform has been launched by the European Commission in spring 2018. Through the rewriting of this policy, it is possible to understand the strategies and interests of every actors implied in the execution of the rural development for after 2020.

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

## **Partie introductive : Le cheminement vers la régionalisation du FEADER : un compromis entre État centralisateur et Conseils régionaux..... 17**

Le choix de la Commission européenne : une marge de manœuvre laissée aux États pour plus d'adaptabilité de leur politique de développement rural .....	17
De l'engagement dans la décentralisation des FESI en France à la décision d'une cogestion pour le FEADER .....	18
Un partenariat agricole historiquement centralisateur .....	20
La forte mobilisation des Conseils régionaux .....	22

## **1. Une décentralisation aux contours flous : stratégies et positionnement des acteurs autour de la conduite de la politique de développement rural..... 24**

1.1. De nouvelles prérogatives aux régions par la gestion du FEADER : le renforcement de la position des régions dans le jeu européen .....	25
1.2. Quelle place pour l'État ? .....	31
1.3. Une structure administrative régionale réorganisée .....	36

## **2. Le concept de développement rural soumis à la normativité européenne : mesurer le poids de l'eupéanisation des services régionaux ..... 46**

2.1. Le développement rural : une politique déssectorisée .....	46
2.2. Une normativité européenne pesante.....	53
2.3. Une eupéanisation des pratiques régionales.....	59

## **3. L'horizon post 2020 : quelles stratégies et positions pour les acteurs de la mise en œuvre ?..... 66**

3.1. La proposition d'un plan stratégique national : quelles opportunités pour chaque acteur ?..	67
3.2. Les stratégies contradictoires en France.....	70
3.3. Une déseupéanisation à l'œuvre ?.....	74

<b>Conclusion .....</b>	<b>78</b>
-------------------------	-----------

## Introduction

Le 1<sup>er</sup> juin 2018 était rendue publique par la Commission européenne la proposition de règlement européen sur les fonds agricoles, le FEAGA<sup>1</sup> et le FEADER<sup>2</sup>, dans le cadre de la révision de la politique agricole commune. Ce texte encadre les modalités de gestion et de mise en œuvre de ces deux fonds, et prévoit notamment un cadre stratégique national, il reviendra donc aux États membres de piloter les deux piliers de la PAC sur leur territoire. Cette annonce a été difficilement accueillie au sein des Conseils régionaux français, qui, depuis 2014, gèrent le FEADER sur leur région, grâce au programme de développement rural (PDR) qu'ils ont établi pour répondre aux besoins spécifiques de leur territoire. Par cette proposition de texte, les Conseils régionaux risqueraient, à première vue, de perdre leur rôle majeur dans l'application concrète de la PAC sur le territoire, un retour des prérogatives à l'État semblant être prévu dans le règlement. Ce texte n'est que proposition, il sera soumis à la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE, et les Conseils régionaux entendent bien utiliser tous les leviers possibles pour éviter une potentielle perte de pouvoir des régions sur les questions de développement rural.

Historiquement, depuis l'instauration de la politique de cohésion européenne, qui vise, selon l'Acte Unique européen à « réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées », les espaces régionaux des États membres font l'objet d'un investissement financier et politique de la part de l'Union, dans le but d'atteindre un développement harmonieux sur l'ensemble de son territoire. Cette politique est notamment mise en œuvre via les fonds européens structurels et d'investissement (FESI), qui en sont les instruments financiers. Dans le traité de Lisbonne, la politique de cohésion entend allier développement économique, social et territorial, ce troisième élément laisse penser que les programmes encadrant la distribution des FESI sur les territoires doivent être construits pour ceux-ci et par ceux-ci, dans un souci d'adaptabilité aux spécificités de chacun d'entre eux. Si le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE) sont les fonds les plus communément entendus comme étant les vecteurs du développement économique et social régional, les FESI comptent également depuis 2014 le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Cette approche intégrée du développement territorial offre aux

---

<sup>1</sup> Fonds européen agricole de garantie

<sup>2</sup> Fonds européen agricole pour le développement rural

autorités régionales la possibilité de se voir attribuer des compétences significatives quant à leur politique de développement et à son financement.

Depuis l'Acte Unique européen, de nombreuses recherches en sciences sociales cherchent à démontrer les effets de la gestion des fonds qui financent la politique de cohésion européenne sur les acteurs qui les administrent « en dehors de Bruxelles », soit aux niveaux national et régional de chaque État membre. Ces travaux mettent en lumière les phénomènes d'intégration européenne qui s'attachent à la gestion des FESI, notamment via les théories de l'eupéanisation. Ce concept décrit l'impact de l'Union européenne sur « les politiques, la politique et le politique au niveau national, de la gouvernance régionale et urbaine »<sup>3</sup>. Il s'attache alors à démontrer l'intériorisation de normes nouvelles et changeantes par les acteurs qui administrent les politiques européennes aux niveaux national et régional notamment.

Si le FSE et le FEDER ont été régulièrement pris pour base dans la conduite de ces travaux, il semble intéressant de se pencher sur un autre fonds faisant partie intégrante des FESI et de la politique de cohésion depuis 2014, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En effet, il constitue dans sa forme comme dans son contenu un socle intéressant pour étoffer les connaissances sur l'impact de la gestion des fonds européens sur un territoire. En sa qualité de deuxième pilier de la politique agricole commune<sup>4</sup>, il soutient les initiatives de développement des espaces ruraux, par l'encouragement de pratiques agricoles durables et modernes, mais également par intégration des acteurs non agricoles du monde rural qui peuvent être financés au titre du FEADER. Ce fonds intervient donc comme instrument financier de la politique de développement rural de l'Union européenne, dont les grands objectifs sont énoncés dans un règlement européen<sup>5</sup>.

L'utilisation du FEADER comme cas d'étude est pertinente, tout d'abord car ce fonds intègre dans sa gestion les trois échelons d'autorité publique majeurs évoqués par les sciences sociales dans les processus d'eupéanisation à l'œuvre via les FESI : l'Union européenne, l'État et les collectivités territoriales (dans le cas présent les Conseils régionaux). Un travail sur le rôle de ces acteurs publics dans la gestion de la politique de développement rural peut alors

---

<sup>3</sup> RADAELLI Claudio M, « Eupéanisation », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 247-257

<sup>4</sup> Se référer à l'annexe n°3 pour plus d'informations sur les deux piliers de la PAC

<sup>5</sup> Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européens agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil. EUR-Lex. 17 décembre 2013. Mise à jour le 20 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

s'avérer constructif, pour comprendre, au-delà des plus connus FEDER et FSE, ce que fait l'Union européenne sur les territoires, et sur les acteurs qui les administrent.

Le FEADER est d'autant plus intéressant à étudier qu'il possède un format spécifique, regroupant à la fois des aides destinées à accompagner l'agriculture vers des pratiques durables et modernisatrices, mais intégrant ces mesures dans une logique plus globale qui est celle du développement des acteurs du monde rural. Ainsi, les PDR comprennent des mesures liées à la protection de l'environnement, la gestion des espaces forestiers, de la biodiversité, mais également de l'industrie et des collectivités locales. Ce fonds répond alors à une multitude de projets divers et variés, aux montants relativement petits comparés à ceux du FEDER, qui attribue des sommes bien plus élevées à des projets de grande ampleur. Cette répartition de l'enveloppe destinée au FEADER pour chaque région en un nombre de projets considérables dont la nature varie énormément apporte un second aspect significatif dans la gestion de ce fonds, celui d'une certaine complexité et technicité dans sa mise en œuvre.

Ainsi, dans l'étude de l'impact des fonds européens sur le territoire, le FEADER en France présente un intérêt double. Tout d'abord, par sa gestion particulière articulée entre Commission européenne, État et régions, il met en lumière trois acteurs aux intérêts et méthodes de travail très différentes qui doivent parvenir à coopérer pour la bonne gestion de la politique de développement rural. Ensuite, la spécificité du concept de développement rural implique une gestion administrative très technique et précise de ces programmes, qui est nouvelle pour certains acteurs tels que les Conseils régionaux qui se voient confier l'autorité de gestion en 2014. Prendre le FEADER comme objet d'étude permet donc d'étoffer les travaux sur la question de l'impact des politiques européennes sur les organes administratifs infranationaux, et les dynamiques d'eupéanisation qui l'accompagnent.

C'est également dans le cadre d'une actuelle réforme de la PAC que s'intègre ce mémoire, puisque la Commission européenne a, comme évoqué précédemment, rendu publique sa première proposition de règlement pour la programmation de 2020 à 2027. Les débats autour de la gestion des fonds européens pour cette période s'avèrent alors révélateurs des stratégies et intérêts de chacun des acteurs évoqués à accéder à la responsabilité de la mise en œuvre du FEADER.

La décision du transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Conseils régionaux pour la programmation 2014-2020 apporte avec elle une opportunité pour ces collectivités, un nouveau levier d'action publique dans la gestion de leur territoire. Une dynamique d'adaptation est alors enclenchée, pour comprendre et s'approprier les missions et spécificités qui se rattachent à ce fonds. Il est en effet possible de parler de régionalisation dans le cadre de ce

transfert. La région est entendue ici comme espace de gouvernance, elle rassemble un centre de décision, qui produit lui-même son programme de développement rural, l'applique sur son territoire. Financièrement, la région bénéficie des fonds FEADER mais via l'obligation de cofinancement, elle participe elle-même avec ses fonds propres aux projets menés en son sein. La région jouit alors de ressources politiques, économiques et administratives qui lui sont propres, l'impliquant activement dans la définition de ses priorités en matière de développement rural et dans son exécution. Il en ressort néanmoins de nombreuses difficultés, de par la complexité du fonds évoquée précédemment, mais également le jeu des acteurs en présence et impliqués dans la mise en œuvre.

L'objet d'étude de ce mémoire est donc le programme de développement rural breton (PDRB), financé par le FEADER, conçu et mis en œuvre par le Conseil régional de Bretagne. Ce programme servira de socle pour comprendre ce que représente en termes d'opportunités et de contraintes la gestion d'un fonds européen pour les acteurs administratifs du territoire. Cette étude porte sur la période de 2014 jusqu'à nos jours, qui correspond à l'actuelle programmation du FEADER, depuis le transfert de l'autorité de gestion aux Conseils régionaux. Par acteurs de la gestion, ou acteurs de la mise en œuvre du FEADER, il faut comprendre les principaux organes chargés de l'administration de ce fonds, et de l'application de la politique de développement rural sur le territoire. Il s'agit à la fois du Conseil régional, nommé autorité de gestion de ce fonds, des services de l'État en région, qui se voient déléguer certaines missions de gestion des dossiers de demande d'aide, du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, qui gère au niveau national la cohésion entre les programmes de développement rural menés par les régions, et de la Commission européenne, qui est l'organe européen chargé du suivi de la politique de développement rural dans le cadre de la PAC.

Dans le but de mettre en place un cadrage théorique et méthodologique à ce mémoire, des recherches littéraires et scientifiques en sociologie de l'action publique et en sciences politiques ont été, dans un premier temps, menées. En premier point, une approche par le local décrite par Pasquier et Weisbein semblait présenter un angle d'attaque intéressant. Les auteurs considèrent que pour comprendre concrètement les recompositions et reconfigurations qui sont à l'œuvre avec l'intégration des politiques communautaires, il faut utiliser le « microscope du local »<sup>6</sup>, soit s'intéresser aux acteurs qui agissent au plus près de la mise en œuvre concrète de la politique sur le territoire. Ces approches intègrent la question de la perception des politiques

---

<sup>6</sup> PASQUIER Romain, WEISBEIN Julien, « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. », *Politique européenne*, 2004/1 (n° 12), p. 5-21

publiques par les acteurs de leur mise en œuvre, mais également leur appropriation par ces derniers.

Il est nécessaire de préciser que les travaux sur le thème de l'europeanisation établissent que l'impact de l'Union européenne dans les politiques nationales est variable et ne peut être caractérisée par une simple dynamique linéaire d'intégration des pratiques européennes. Au contraire, des formes de résistance, et des modèles d'adaptation naissent dans les différents secteurs concernés, en fonction des acteurs, de l'histoire, de la dépendance au sentier, de la structure organisationnelle qui y sont présents. Cet impact ne peut pas non plus être caractérisé par un renforcement du pouvoir de l'Union au détriment de ceux des États, c'est en fait une redistribution des pouvoirs politiques et techniques qui s'opère, des types de gouvernance avec plusieurs centre décisionnels qui se mettent en place, des interdépendances qui se créent<sup>7</sup>. Ces travaux font également émerger des approches en termes d'acteurs de la mise en œuvre de ces politiques. En effet, la phase d'application d'une politique publique ne peut être considérée, selon Vincent Lebrou, comme une simple exécution mécanique des instructions données par les textes réglementaires sur le terrain. La gestion des fonds européens a de spécial qu'elle se fait directement sur le territoire, « sans Bruxelles », mais sur la base des règlements qui y ont été adoptés. Les acteurs territoriaux de la mise en œuvre ont alors devant eux un espace, délimité par les règlements européens, où ils peuvent déployer leur légitimité à agir, et leurs compétences. Cet espace est caractérisé par une « configuration incertaine » de ces acteurs<sup>8</sup>, incitant à étudier les lieux de la mise en œuvre des politiques publiques européennes sur le territoire, et le jeu d'acteur qui s'y développe.

Ainsi, ce mémoire se concentre sur les agents administratifs de la mise en œuvre du PDRB. L'aspect politique du sujet ne sera pas traité en tant que tel, mais via les comportements et témoignages des acteurs administratif, qui sont ici des fonctionnaires de l'État ou du Conseil régional. C'est une lecture de la gestion de la politique du PDRB au prisme des acteurs administratifs que propose ce mémoire. Il est en effet intéressant de voir quelle proximité possèdent ces acteurs avec les arènes de décision et comment leur action qui est censée se

---

<sup>7</sup> SMITH Andy, « Chapitre 7 : L'intégration européenne des politiques françaises », dans : Olivier Borraz éd., *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2008, p. 197-214

SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*. Paris : Lextenso éditions, 2010. Collection Droit et Société

BERRIET-SOLLIEC Marielle, TROUVE Aurélie, « Chapitre 13 / La politique agricole commune est-elle territoriale ? », dans : Bertrand Hervieu éd., *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010, p. 397-413

<sup>8</sup> LEBROU Vincent, « Une configuration aux traits incertains. Les acteurs de la Politique de cohésion de l'Union européenne en région », *Politique européenne*, 2017/3 (N° 57), p. 142-169

limiter à l'exécution des décisions prises par les acteurs politiques ont finalement accès à une marge de manœuvre politique dont ils ont conscience et dont ils peuvent se saisir.

Une analyse menée au plus près du local semblait s'avérer judicieuse, elle permettait justement de mettre en lumière le travail et l'action des acteurs chargés de l'exécution de la politique de développement rural. Néanmoins, il paraissait intéressant de ne pas évacuer une approche plus traditionnelle, institutionnaliste du sujet étudié. En effet, dans le cadre du partage des compétences sur la gestion de la politique de développement rural entre Commission européenne, États et, dans le cas de la France, Conseils régionaux, la place de ces institutions, leur histoire et leurs pratiques semblent également avoir un impact sur la mise en œuvre de la politique. En couplant une approche locale, l'application d'un programme de développement rural sur une région précise, et une approche par les institutions qui interviennent dans cette mise en œuvre, il semble possible d'avoir une vision fine des dynamiques impliquées par la gestion d'un fonds européen.

Plusieurs interrogations ont été posées dans la préparation de ce mémoire :

- Qu'apporte l'autorité de gestion d'un fonds européen à une administration publique régionale ? Cela vaut en termes de responsabilité politique, mais également administrative et financière.
- Quel impact cela a-t-il sur les acteurs de la mise en œuvre concrète du fonds ? Ont-ils eux-mêmes un rôle à jouer sur la conception et les orientations de cette politique ?
- Quel rôle joue l'Europe dans un tel transfert de prérogatives ? Comment influe-t-elle sur la position des acteurs de la mise en œuvre mais également leur travail au quotidien ?

Une question de recherche préliminaire a été adoptée pour mener la phase de recherche à bien : comment les acteurs de la mise en œuvre du programme de développement rural breton s'adaptent à la régionalisation du FEADER et se l'approprient ?

Dans le cadre de cette double approche entre local et institutions, des entretiens ont été menés auprès des acteurs de la mise en œuvre du PDRB. Cela a été l'occasion de les interroger sur leur rôle dans la conduite de cette politique, mais également leur perception des autres institutions impliquées et de leurs stratégies. Des entretiens semi directifs se sont donc déroulés auprès des agents des services du Conseil régional, autorité de gestion du FEADER pour la Bretagne, auprès des services de l'État, au Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et sur les territoires, la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF Bretagne) et la Direction Départementale des Territoires et de la Mer d'Ille et Vilaine (DDTM 35). Finalement, il a été possible d'accéder à la Commission européenne, et aux agents responsables du suivi du PDRB à la Direction Générale de l'Agriculture et du développement

rural (DG Agri). Ils ont été interrogés dans le cadre de la question préliminaire exposée plus tôt. Un autre évènement majeur a également été évoqué, la réforme de la PAC et la révision de la structure de gestion du FEADER et du FEAGA pour la prochaine programmation. Cet évènement sera le révélateur des ambitions et des stratégies de chacun pour participer à la gestion d'un fonds européen, et d'accéder aux opportunités qui y sont liées.

Après regroupement de ces informations, il a alors été possible de développer une interrogation principale pour ce mémoire : Quels effets la régionalisation de la gestion d'une politique commune européenne a sur les acteurs de la mise en œuvre concrète de cette politique ? Trois parties seront articulées pour répondre à cette question.

Tout d'abord, nous évoquerons les effets de la dynamique, interne à la France, de la décentralisation de la gestion du FEADER. Il sera question d'observer la recomposition du jeu d'acteur qui s'est mise en place pour la programmation 2014-2020 entre État, régions et Commission.

Ensuite il conviendra de se pencher sur l'apport de la gestion de la politique de développement rural orchestrée par l'Union européenne en région. Cela sera abordé au regard des spécificités de cette politique, et également en mesurant l'eupéanisation qu'elle implique.

Finalement, il sera question de la réforme de la PAC, et de l'implication des acteurs étudiés dans celle-ci. Au regard du rôle qu'ont tenu ces acteurs dans la programmation 2014-2020, il sera possible de comprendre leurs stratégies et leur position face à ces changements qui demeurent encore aujourd'hui incertains.

Ce mémoire a alors pour objectif de faire un état des lieux des rôles et potentiels de chacun dans la gestion d'un fonds européen sur le territoire. Il sera également l'occasion de démontrer que ces fonds régulés par l'Union sont porteurs de contraintes et difficultés, que les acteurs cherchent à appréhender et à affronter.

Plusieurs aspects du PDRB et de la politique de développement rural seront évacués. Tout d'abord, les mesures qui concernent le programme LEADER, qui intègre dans sa mise en œuvre un échelon décisionnel et administratif supplémentaire, les Groupes d'Action Locale (appelés les pays en Région Bretagne). Cette mesure fait l'objet d'un traitement particulier au sein du PDRB, et également de difficultés spécifiques qu'il n'est pas possible d'aborder succinctement. Afin d'éviter toute confusion, il est préférable de l'écarter des autres mesures du PDRB dans le cadre de ce mémoire. S'il pourra être mentionné, il ne fait pas preuve d'un cas de généralité.

Un des acteurs importants de la mise en œuvre sera bien sûr mentionné et intégré dans ce mémoire, mais l'impact du transfert de l'autorité de gestion ne sera pas mesuré sur celui-ci,

ou sur son fonctionnement interne et ses stratégies. Il s'agit de l'agence de services et de paiement (ASP), qui est l'organisme payeur des fonds européens finançant la PAC en France. Par sa structure d'agence, elle possède sa propre organisation interne, technique, et représente un intérêt moindre en termes d'eupéanisation. Elle a des pratiques propres, et est indirectement touchée par l'eupéanisation qui est visible sur les collectivités territoriales et les administrations françaises. Le choix a donc été fait de ne pas se pencher précisément sur cet acteur, et de se concentrer sur les rôles de l'État, des acteurs régionaux administratifs ainsi que de la Commission européenne.

Il convient de débiter ce mémoire par une partie introductive, qui présentera le contexte du transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Conseils régionaux, et détaillera les rôles joués par chacun des acteurs concernés.

## Méthodologie des entretiens

Dans le cadre du travail de recherche précédant la rédaction de ce mémoire, des entretiens ont été menés auprès de professionnels intervenant dans la mise en œuvre du programme de développement rural breton. L'objectif de ces entretiens était de les interroger sur leur rôle dans cette mise en œuvre, sur leur perception des méthodes de gestion, sur la répartition des missions entre acteurs, et également sur la réforme de la PAC déclenchée récemment. Il s'agissait de comprendre dans quels types d'interactions chacun de ces professionnels intervenaient, et de comprendre l'influence et le rôle de l'institution dans laquelle ils ou elles évoluaient. Il semblait intéressant de recueillir les témoignages d'agents impliqués dans toute la chaîne de mise en œuvre du PDRB, de la gestion réglementaire jusqu'à la gestion des dossiers des porteurs de projet, soit de la Commission européenne jusqu'aux services instructeurs sur le territoire.

Les personnes interrogées sont des professionnels, travaillant pour l'État, le Conseil régional ou la Commission européenne. Ce sont tous des agents administratifs, qui ont le statut de fonctionnaire de l'institution dans laquelle ils évoluent.

Liste des professionnels interrogés :

- Chef du service FEADER, au sein de la Direction des affaires européennes et internationales du Conseil régional de Bretagne : ce service a pour rôle le pilotage et le suivi du PDRB, c'est le service dit « autorité de gestion », qui a le rôle central dans la mise en œuvre du FEADER sur la région Bretagne.
- Directeur des affaires européennes et internationales du Conseil régional de Bretagne : c'est au sein de cette direction que le service FEADER se trouve, tout comme les autres services « autorité de gestion » des fonds et programmes européens gérés par le Conseil régional.
- Chef du service de coordination des fonds européens de la Direction des affaires européennes et international du Conseil régional de Bretagne
- Chef du service agriculture au sein de la Direction de l'économie du Conseil régional de Bretagne
- Agents du service régional de l'économie des filières agricoles et agroalimentaires et du service régional de l'agri-environnement, de la forêt et du bois DRAAF Bretagne : la DRAAF a un rôle de coordinateur des services instructeurs en DDTM (qui ont donc reçu par convention de délégation de tâches le rôle de gestionnaire des dossiers et de l'instruction de ceux-ci). Elle possède également des instructeurs qui suivent directement les dossiers.
- Agent du service économie agricole de la DDTM d'Ille et Vilaine : les DDTM instruisent les dossiers pour la plupart des mesures du PDRB. Un point de vue de gestionnaire était intéressant à avoir dans le cadre de ce mémoire.
- Agent du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en charge de la gestion des aides de la PAC
- Deux agents de la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne, en charge du suivi des programmes de développement rural

Pour ce faire plusieurs questions ont été posées à l'ensemble des interlocuteurs :

- Leurs relations avec les autres acteurs de la mise en œuvre du PDRB, entendus ici comme les autres institutions prenant part à cette gestion. En effet, s'intéresser aux interlocuteurs principaux de chacun permet de faire le lien entre le partage des missions énoncées dans les différents textes réglementaires et la concrétisation de cette structure organisationnelle. Il semblait nécessaire de comprendre les rapports et relations qui sont entretenus entre les différents acteurs. Cela mène à comprendre comment se concrétise la structure de cogestion du FEADER en région.
- Leur rôle dans le transfert de l'autorité de gestion du FEADER et la transition qui a permis de mettre en place le PDRB.
- Les éléments qui constituent, selon eux, les plus grandes difficultés de mise en œuvre du PDRB.
- Le poids de l'Union européenne, selon eux, dans la mise en œuvre du PDRB.
- Leur sensation d'avoir accès ou non à l'espace décisionnel qui touche à la politique de développement rural.
- Leur action ou non-action dans le cadre de la réforme de la PAC.

Des questions propres à certaines missions ont également été posées, développant certaines thématiques plus précisément, tel que la gestion des dossiers de demande d'aide par les services instructeurs interrogés, ou encore la supervision d'un programme de développement rural par les agents de la Commission européenne.

## Le Programme de Développement Rural Breton 2014-2020

Validé le 7 août 2015 par la Commission européenne, le Programme de Développement Rural Breton (PDRB) est la référence pour l'attribution de l'aide Feader en Bretagne. C'est un document de 800 pages, disponible dans sa 3<sup>ème</sup> version consolidée (sur la période 2014-2020). La 4<sup>ème</sup> version est en cours de réalisation.

L'enveloppe Feader pour la période 2014-2020 s'élève à 368 millions d'euros pour la Bretagne.

Le PDRB est un document qui présente toutes les mesures qui sont financées par le FEADER en région Bretagne. Dans un premier temps il regroupe l'analyse et l'évaluation du territoire breton. L'analyse AFOM (Atouts/ Faiblesses/ Opportunités/ Menaces) du territoire a permis de faire ressortir les principaux besoins de la Région Bretagne pour son développement rural. Ces besoins permettent de construire une stratégie à mettre en place sur le territoire.

Cinq besoins stratégiques ont donc été sélectionnés, sur lesquels la totalité de l'enveloppe Feader destinée à la Région Bretagne a été répartie.

1. Relever le défi du renouvellement des générations dans le monde agricole (50M€)
2. Moderniser les outils de production et renforcer l'autonomie des filières de production (135,5M€)
3. Promouvoir l'agronomie et la biodiversité au service de la performance environnementale (143M€)
4. Développer les territoires ruraux (38M€)
5. Renforcer l'innovation, la formation et la diffusion (4,5M€)

Le Conseil régional de Bretagne a mis en place des mesures qui permettent de répondre à ces besoins, il les a négociées avec la Commission européenne, conformément aux objectifs posés par cette dernière dans le Règlement 1305/2013 pour le soutien du développement rural par le Feader.

Il a choisi 12 mesures et les a déclinées en 35 Types d'Opérations (TO), qui possèdent des caractères spécifiques. Lorsqu'un porteur de projet souhaite obtenir un financement du FEADER, il doit répondre aux critères de sélection précisés dans un des TO.

Chaque projet est soumis au principe du cofinancement établi par les règlements européens. Le FEADER ne peut jamais financer l'intégralité d'un projet, ce dernier doit obligatoirement appeler un autre financeur public tel que l'État ou une collectivité territoriale.

En annexe de ce présent mémoire sont détaillées les mesures retenues dans le programme de développement rural breton (Annexe n°4)

Source : Europe.bzh. *FEADER : agriculture et développement rural*. Mis à jour le 23 janvier 2019. Consulté le 30/03/2019.  
Disponible à l'adresse : [https://www.europe.bzh/jcms/preprod\\_234404/fr/feader](https://www.europe.bzh/jcms/preprod_234404/fr/feader)

## **Partie introductive : Le cheminement vers la régionalisation du FEADER : un compromis entre État centralisateur et Conseils régionaux**

Pour mesurer la décentralisation qui s'est effectuée suite notamment à la loi MAPTAM de 2014, il est intéressant d'intégrer le contexte dans lequel la gestion du FEADER a été mise en négociation. Il s'agit de détailler les attentes de chacun des échelons pour la programmation suivante et leur contribution au transfert qui a été décidé pour 2014-2020, avant de décrire les effets qu'ont eu cette décentralisation sur chacun des acteurs.

### **Le choix de la Commission européenne : une marge de manœuvre laissée aux États pour plus d'adaptabilité de leur politique de développement rural**

Le règlement (UE) n°1305-2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER<sup>9</sup> pose les bases de la construction des programmes de développement rural pour la programmation 2014-2020. En effet, « chaque État membre devrait établir un programme national de développement rural couvrant tout son territoire, une série de programmes régionaux ou à la fois un programme national et un ensemble de programmes régionaux »<sup>10</sup>. Un choix relativement large est donc proposé aux États membres, ils peuvent choisir de mettre en œuvre leur politique de développement rural au niveau national, ou de la décliner sur les territoires par plusieurs programmes, un cadrage à la fois national et infranational pouvant également être décidé.

Par cette rédaction du règlement, la Commission européenne, à l'origine de ce texte, entend laisser aux États une liberté assez large dans leur choix sur le développement rural, notamment en tenant compte de leurs spécificités et de leurs besoins propres. Le règlement souligne que les mesures sélectionnées dans les programmes de développement rural devront permettre d'atteindre les objectifs prioritaires définis par l'Union sur le développement rural, mais également en cohérence avec les autres politiques de l'Union, tels que la politique de

---

<sup>9</sup> Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européens agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil. EUR-Lex. 17 décembre 2013. Mise à jour le 20 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>.

<sup>10</sup> Ibid

cohésion, à laquelle le FEADER est intégré pour la programmation 2014-2020. Tout en laissant le choix aux États membres de la superposition qu'ils donneront à leurs programmes de développement rural, il est entendu dans ce règlement que le FEADER est largement lié à une dimension régionale ou du moins territoriale.

Ce règlement donne alors lieu à diverses constructions par les États membres, en Autriche et aux Pays-Bas, le choix est fait de mettre en place un unique programme national, mais de décliner ce programme à chaque région, de telle sorte qu'un seul programme de développement rural soit suivi par la Commission européenne<sup>11</sup>.

La Commission fait preuve de souplesse et laisse à l'État membre une marge de manœuvre importante dans l'interprétation de ses besoins en développement rural et des réponses qu'il souhaite y apporter. La France va elle aussi devoir rendre un arbitrage sur l'organisation interne de sa politique de développement rural soutenue par le FEADER. Dès 2012 se pose la question de la prochaine programmation des fonds européens structurels et d'investissement, et de leur gestion potentielle par les Conseils régionaux. C'est le début de stratégies de positionnement de chaque acteur pour faire valoir sa vision de la gestion des fonds européens.

### **De l'engagement dans la décentralisation des FESI<sup>12</sup> en France à la décision d'une cogestion pour le FEADER**

La volonté de décentraliser la gestion des Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) constitue un engagement de campagne pour François Hollande, qui le réaffirme une fois élu, en 2012. Cette décentralisation intervient en premier lieu dans le cadre du redressement économique de la France, en rationalisant les dépenses publiques, et en mobilisant les acteurs publics régionaux et locaux dans la conception et la mise en œuvre de cette politique, dans un esprit d'optimisation des forces vives<sup>13</sup>. Dès septembre 2012, une déclaration commune entre l'État et l'Association des Régions de France fait acte de cette décision : « L'État confiera la gestion des fonds européens de la prochaine génération aux Régions, en particulier en matière de [...] développement rural, afin de renforcer l'effet levier de l'intervention publique. Des expérimentations seront possibles dès 2013. Dès à présent,

---

<sup>11</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec les agents chargés du suivi du PDR de la région Bretagne à la Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural de la Commission européenne

<sup>12</sup> Fonds Européens Structurels et d'Investissement

<sup>13</sup> LEONARD Christophe. *Communication sur la gestion des fonds structurels par les Régions*. Communication de la Commission des affaires européennes, Paris : Assemblée Nationale, 2013

l'État associe pleinement les Régions à la préparation de la prochaine programmation »<sup>14</sup>. Les arbitrages définissant les rôles de chacun des acteurs dans cette décentralisation des pouvoirs restent à faire, surtout dans le cas du FEADER, où certains acteurs importants affichent une réticence à la régionalisation de la gestion du fonds. C'est notamment le cas des organisations professionnelles agricoles, dont les positions seront abordées dans la sous partie suivante<sup>15</sup>. En effet, il faut organiser ce passage d'une gestion par les services de l'État central et déconcentrés vers les services des Conseils régionaux. La loi MAPTAM viendra, en 2014, officialiser ce transfert de compétences sur les fonds européens aux collectivités territoriales régionales.

Concernant le FEADER, un accord de novembre 2013 entre le Ministre de l'Agriculture de l'époque, Stéphane Le Foll et le président de l'association des Régions de France vient préciser la répartition des missions de mise en œuvre du FEADER. Cet accord fait intervenir quatre acteurs : les Conseils régionaux, l'État et ses services centraux, notamment le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), les services de l'État sur le territoire, sous autorité des ministères, mais également l'Agence de Services et de Paiements (ASP), nommée organisme payeur du FEADER. Il est décidé de l'arbitrage suivant : 21 programmes de développement rural (PDR) régionaux, conçus par les Conseils régionaux pour leur région, mais avec l'obligation de respecter un cadre national, qui contient des éléments communs qui doivent figurer dans chaque PDR régional, et que les Conseils régionaux doivent obligatoirement mettre en œuvre. C'est un transfert majeur de responsabilités qui est effectué : une responsabilité financière puisque les collectivités régionales sont en charge de la gestion de la maquette financière de leur PDR et de la bonne distribution des crédits FEADER, une responsabilité administrative par le pilotage, le suivi, la révision du programme, la concertation avec les partenaires régionaux, l'animation et la communication autour de celui-ci, et également une responsabilité politique puisque c'est le Conseil régional qui élabore et fait voter par ses élus la politique de développement rural pour la région.

Toutefois, on ne peut pas exactement parler d'un transfert total de l'autorité de gestion, premièrement car, de par l'instauration d'un cadre national géré par le MAA, l'État conserve un droit de regard et d'orientation des politiques menées par les régions dans le cadre du développement rural. Ce cadre est alors justifié par le Ministère comme « l'expression de la solidarité nationale pour certaines politiques »<sup>16</sup>, notamment sur des mesures qui concernent les

---

<sup>14</sup> Déclaration commune État-Régions du Mercredi 12 septembre 2012. 15 engagements pour la croissance et l'emploi. Palais de l'Élysée.

<sup>15</sup> Se référer à la sous partie « Un partenariat agricole historiquement centralisateur »

<sup>16</sup> Dans LEONARD Christophe. *Communication sur la gestion des fonds structurels par les Régions*. Communication de la Commission des affaires européennes, Paris : Assemblée Nationale, 2013.

indemnités compensatoires de handicap naturel, ou encore dans l'aide à l'installation de jeunes agriculteurs ou les mesures agro-environnementales. L'État souhaite sur ces questions conserver un dialogue direct avec la Commission européenne pour lui-même décider des montants qui seront alloués à ces aides. Ainsi, une partie des mesures de développement rural demeurent sous la coupe de l'État. De plus, il se positionne comme un cofinanceur majeur dans le cadre de certaines mesures (les mêmes que celles qui sont définies au niveau national) telle que l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN), les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), l'agriculture biologique.

Cet arbitrage, entre décentralisation et maintien d'un contrôle national, s'est effectué dans le cadre d'un bras de fer entre plusieurs acteurs impliqués dans la PAC : d'un côté l'État central, avec à ses côtés les organisations professionnelles, et de l'autre les Régions, réunies sous l'association Régions de France (ARF). L'arbitrage rendu au terme du deuxième Comité État – Région sur le FEADER, en 2014, est le résultat de pressions importantes de chaque côté de ces instances, révélateur du jeu d'acteurs en présence dans la politique agricole française depuis plusieurs décennies. Cet accord, avant tout politique, indique un compromis entre les principales forces de la politique de développement rural en France.

### **Un partenariat agricole historiquement centralisateur**

Nous pouvons entendre par partenariat agricole traditionnel l'ensemble que constituent les organismes de représentation de la profession agricole, et le Ministère de l'Agriculture. Ce partenariat originellement aux commandes de la politique agricole française se voit modifié par l'arrivée des Conseils régionaux dans la gestion d'une partie des aides de la PAC.

La Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), avant la programmation 2014-2020, en tant que syndicat agricole majoritaire, possède un poids politique qui lui permet d'exprimer son point de vue et ses demandes quant à cette décentralisation. La fédération affiche sa volonté de conserver au niveau étatique la gestion du développement rural, mais également de transférer 15% du budget alloué à cette politique au premier pilier, les aides directes<sup>17</sup>. Cette possibilité est prévue dans les règlements européens régissant le soutien au développement rural. Cette revendication souligne la volonté de la FNSEA qu'une plus grosse partie du budget de la politique agricole en France soit allouée directement aux agriculteurs, ce

---

<sup>17</sup> LEFEVBRE Jean-Sébastien, 2013. La FNSEA veut ponctionner l'aide au développement rural. *Euractiv.fr*. 11 juin 2013. Consulté le 28/04/2019. Disponible à l'adresse : <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/la-fnsea-veut-ponctionner-l-aide-au-developpement-rural/>.

qui n'est pas forcément le cas pour les aides au nom du second pilier de la PAC<sup>18</sup>. Cette position montre la volonté de l'organisation de concentrer les aides aux agriculteurs, mais l'opposition à un transfert des prérogatives aux Conseils régionaux y est également perceptible, puisque les aides du premier pilier sont réparties par le niveau national. En baissant le montant financier alloué au développement rural géré par les Conseils régionaux, la FNSEA entend laisser à l'État une responsabilité financière plus importante.

Une inquiétude repose également sur le fait qu'une division de la politique de développement rural en programmes régionaux ne risque de produire des distorsions et différences de traitement entre agriculteurs de différentes régions, où les mesures mises en œuvre ne seraient pas les mêmes et ne permettraient pas d'atteindre le même résultat.

Côté Ministère de l'Agriculture, le souhait de la conservation d'un dialogue direct avec la Commission, qui est en charge de s'assurer de la cohérence des PDR et de négocier directement avec les auteurs de ceux-ci, est perceptible. Si seuls les Conseils régionaux obtenaient la compétence pour les concevoir, le Ministère sortirait du dialogue avec la Commission. La décision de mettre en place un cadre national à respecter par toutes les régions permet alors de conserver un degré d'implication majeur dans la conception et le suivi des PDR. Ce cadre national offre la possibilité aux acteurs présents à cet échelon, notamment la FNSEA, de garder une position centrale dans la tenue de la politique de développement rural. Par la mise en place d'un cadre national, le dialogue privilégié entre FNSEA et Ministère garde de son importance, et vient contrebalancer la potentielle montée en puissance des représentations syndicales régionales (FRSEA notamment), interlocuteurs des Conseils régionaux.

La volonté du MAA et de l'État de conserver la main sur le FEADER se fait également sentir par le compromis atteint dans l'arbitrage final : laisser aux services de l'État l'instruction des dossiers qui concernent les mesures agricoles du PDRB. Les affaires agricoles sont symboliquement liées à l'État, qu'il soit central ou au sein de ses services sur le territoire.

Des intérêts communs se dessinent donc entre ces deux partenaires historiques, qui ne semblent pas prêts à lâcher totalement la gestion du FEADER et de la politique de développement rural aux régions, par peur d'une perte de poids politique sur la scène agricole notamment. De l'autre côté se positionnent les Conseils régionaux, qui souhaitent prouver leurs capacités à piloter une politique publique européenne sur le territoire.

---

<sup>18</sup> La politique de développement rural inclue d'autres domaines tels que celui de l'environnement, ou encore de l'économie rurale, impliquant de sortir d'une gestion purement agricole de cette politique, c'est la déssectorisation dont il est question dans la partie 2.1 du présent mémoire.

## La forte mobilisation des Conseils régionaux

Les acteurs interrogés dans le cadre de ce mémoire font état d'une forte mobilisation des régions, via l'association Régions de France, en faveur d'une décentralisation de l'autorité de gestion des fonds européens, et du FEADER en particulier.

Depuis 2011, les Conseils régionaux se posent officiellement comme favorables à la gestion des programmes des fonds européens sur le territoire. Jean-Paul Denant, président de la Région Limousin en 2011, déclare que cela permettrait « des politiques strictement dictées par l'intérêt des territoires sans que les crédits européens se substituent à ceux de l'État »<sup>19</sup>. Les Régions veulent montrer qu'elles sont capables de gérer l'argent européen et de l'utiliser au mieux pour le développement territorial. Elles demandent une responsabilité entière qu'elles se sentent capables d'endosser. En Bretagne, l'engagement va au-delà de l'association des Régions de France. Lors de la présidence du Conseil régional de Jean-Yves Le Drian, ce dernier souhaite positionner la Bretagne en tant que région visible à l'échelon européen, notamment en la faisant prendre part à des coalitions, tels que le groupe des régions périphériques maritimes<sup>20</sup>.

Toute la période précédant la programmation 2014-2020 a donc été marquée par un fort engagement politique des Conseils régionaux en faveur de la régionalisation des fonds européens. On pouvait néanmoins percevoir du côté de l'administration une certaine inquiétude concernant le FEADER, un fonds que les Conseils régionaux n'avaient pas pour habitude de manipuler. La crainte d'une distorsion était également présente, notamment entre régions riches et régions moins favorisées, ou moins caractérisées par l'agriculture. Cette distinction entre position politique et vision administrative pourra se retrouver ultérieurement au long de ce mémoire<sup>21</sup>. Il est notable de constater que si la décision politique a été prise et actée dans des délais relativement rapides, une certaine difficulté au démarrage de la programmation a été ressentie du côté administratif, ce qui a mené à de nombreuses reprises à des conflits et bras de fer entre acteurs de la mise en œuvre.

Le contexte du transfert de l'autorité de gestion du FEADER, ainsi que certaines de ses implications a été exposé ici. Cet événement s'insère dans un jeu d'acteurs et d'intérêts

---

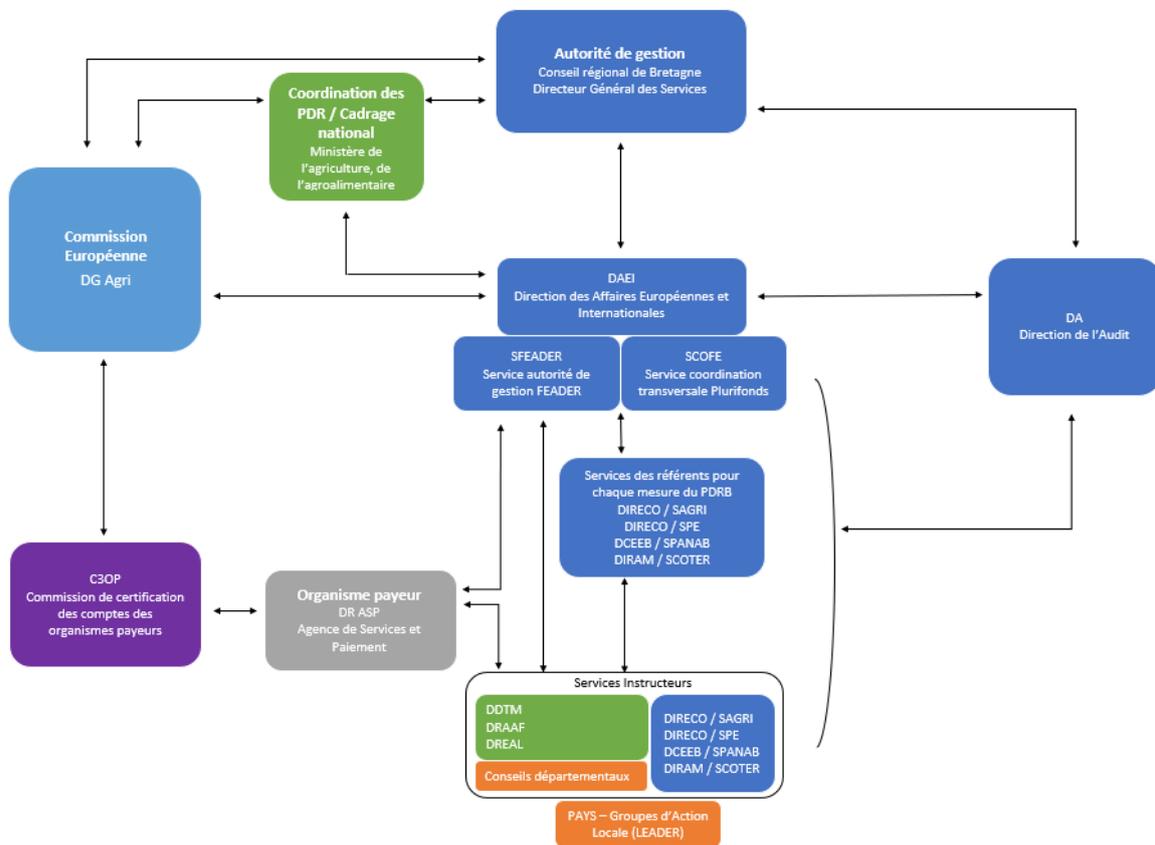
<sup>19</sup> Agence France Presse, 2011. *Les Régions de France favorables à gérer « directement » les fonds européens* [en ligne]. AFP Infos Françaises. 7 octobre 2011. Consulté le 10/03/2019. Disponible à l'adresse : <https://europresse.pontil.rennes.iep.fr/Search/ResultMobile/0>

<sup>20</sup> Informations recueillies lors de l'entretien avec un agent de la direction des affaires européennes et internationales du Conseil régional de Bretagne

<sup>21</sup> Se référer à la partie 1.3.3 du présent mémoire.

particuliers qui orientent les décisions politiques, comme c'est communément le cas. Il convient désormais de se pencher sur la question énoncée en introduction : Quel effet la régionalisation de la gestion d'une politique commune européenne a eu sur les acteurs de la mise en œuvre de cette politique ? Le transfert décrit précédemment mène donc dans un premier temps à une distribution particulière des rôles de chacun des acteurs (État et ses services sur le territoire, Conseil régional et Commission européenne), qui sera détaillée et analysée dans la première partie.

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT RURAL BRETON 2014-2020



**Légende**

- Zones bleues foncées : services relevant du Conseil régional de Bretagne
- Zones vertes : services relevant du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
- Zones oranges : organismes intervenant dans des missions spécifiques à l'instruction des dossiers
- Zone violette : organisme chargé de la vérification des comptes des organismes payeurs
- Zone grise : organisme payeur
- Zone bleue claire : Commission européenne

Source : schéma réalisé par l'auteur

## **1. Une décentralisation aux contours flous : stratégies et positionnement des acteurs autour de la conduite de la politique de développement rural**

Si le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Conseils régionaux est interprétée comme un acte de décentralisation, s'inscrivant dans le cadre de la loi MAPTAM, élément majeur de cette dynamique, il convient de clarifier dans cette première partie les contours de cette décentralisation, qui semble en fait relativement timide. En effet, il est plusieurs fois revenu, lors de la phase de recherches, une phrase, peu scientifique mais qui paraît pour la plupart des acteurs interrogés représentative de la situation : « le diable se cache dans les détails »<sup>22</sup>. Sans vouloir mettre en porte à faux ou critiquer aucun des acteurs qui ont participé à la définition des rôles de chaque instance, cette phrase récurrente fait état d'une nécessité de se plonger dans les conditions de la mise en œuvre du FEADER, les spécificités de sa gestion et de son pilotage administratif, et les tentatives de définition par chacun des acteurs de leurs prérogatives. Il s'agira alors de comprendre en quoi consiste réellement cette décentralisation dans les prochaines sous-parties, sans oublier d'y ajouter la dimension européenne qui est en jeu et en ligne de mire pour tous les acteurs de la mise en œuvre du FEADER sur le territoire. Ainsi, la programmation 2014-2020 fait état d'un positionnement renforcé de la région dans la conduite de l'action publique européenne.

---

<sup>22</sup> Propos recueillis lors d'entretiens auprès des services du Conseil régional de Bretagne et des services de l'État en région.

#### Partage des missions de mise en œuvre du programme de développement rural breton 2014-2020

Commission européenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction Générale de l'Agriculture (DG Agri)</li> <li>• Suivi des PDR régionaux et nationaux, un agent chargé du suivi de chacun des PDR</li> </ul>
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorité de coordination</li> <li>• Coordination des organismes désignés (organisme payeur et autorité de gestion)</li> <li>• Veille à une bonne articulation entre document cadre national et PDR régionaux ainsi qu'entre premier et second pilier de la PAC sur l'ensemble du territoire français</li> </ul>
Agence de services et de paiements (ASP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisme payeur</li> <li>• Entité chargée de gérer et de contrôler les dépenses des fonds européens</li> </ul>
Conseil régional de Bretagne Service FEADER	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service dit "autorité de gestion" du FEADER</li> <li>• Suivi et pilotage du PDRB</li> <li>• Coordination générale entre les différents services instructeurs (en interne au Conseil régional et en externe, dans les services de l'Etat)</li> <li>• Dialogue avec les échelons national et communautaire sur le suivi du PDRB</li> </ul>
Conseil régional de Bretagne Services sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services instructeurs pour certaines mesures du PDRB</li> <li>• Services référents pour les instructeurs des services de l'Etat (DRAAF et DDTM)</li> </ul>
Service de l'Etat en région DRAAF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination des DDTM qui sont services instructeurs pour certaines mesures</li> <li>• Services instructeurs pour certaines mesures</li> </ul>
Services de l'Etat en département DDTM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service instructeur désigné par le Conseil régional, sur certaines mesures</li> </ul>

Source : établi par l'auteur

### 1.1. De nouvelles prérogatives aux régions par la gestion du FEADER : le renforcement de la position des régions dans le jeu européen

Bien qu'étant déjà impliquée dans la gestion des fonds européens via le FEDER, le FSE et même dans certains cas pour des mesures spécifiques du FEADER avant 2014, les Conseils régionaux accèdent par le transfert de l'autorité de gestion à une multitude de nouveaux rôles. Ils ont alors accès à de nouveaux canaux de discussion directs avec la Commission européenne, avec qui sont négociés et approuvés les programmes. Cette relation s'inscrit dans une logique qui se veut partenariale, de co-construction entre l'Union européenne et le territoire. Il est possible de faire état d'une régionalisation des décisions prises pour la politique de développement rural, laissant penser qu'une gouvernance régionale de cette politique pourrait être évoquée, sous la supervision de la Commission européenne qui, comme entendu auparavant

dans ce mémoire, laisse une souplesse large dans la gestion du FEADER pour la programmation 2014-2020. Cette nouvelle disposition des instances gouvernantes de la politique de développement rural mène également à s'interroger sur la place occupée et le rôle joué par l'État.

#### 1.1.1. Un partenariat Région – Commission approfondi

La Commission européenne, en sa qualité de gardienne des traités et des textes européens, et plus précisément la Direction Générale de l'Agriculture et du développement rural (DG Agri), se doit d'assurer la bonne application de la PAC sur l'ensemble des territoires de l'Union. Elle suit de près la mise en œuvre des programmes de développement rural, et vérifie que les États et régions agissent en conformité avec la législation européenne.

Dans le cadre de la politique de développement rural, la DG Agri nomme pour chaque PDR (national ou régional) un agent qui a la charge de suivre le programme au sein d'une des unités de la DG<sup>23</sup>. Cet agent est en lien direct avec le Conseil régional et ses services dans le cas de la Bretagne. En plus des deux rencontres officielles qui ont lieu lors du comité régional de suivi plurifonds et de la réunion annuelle suite à la publication du Rapport annuel de Mise en Œuvre<sup>24</sup>, les contacts entre services de la Région (SFEADER et SCOFFE<sup>25</sup> notamment) et la DG Agri sont pratiquement quotidiens. La Commission exerce un suivi très précis du programme, qui démarre par l'approbation du PDRB, autant sur son contenu que sur sa rédaction. C'est par le transfert de l'autorité de gestion au Conseil régional que ce dialogue s'est créé, il permet aux régions d'accéder à une plus grande visibilité sur la scène européenne. Encore une fois, il s'agit pour le Conseil régional de montrer qu'il est compétent pour mettre en œuvre une politique communautaire, qu'il est capable de se voir confier la responsabilité de la gestion des crédits européens et de le faire de la manière la plus efficace possible, pour répondre aux objectifs posés par l'Union.

Les relations du Conseil régional avec la Commission débutent donc lors de la phase de rédaction du PDRB. Cette période est généralement reconnue par les agents interrogés en région et à la Commission comme ayant été particulièrement longue, compliquée et douloureuse pour tous. Il s'agit pour le Conseil régional de rédiger un programme qui répond aux besoins de son

---

<sup>23</sup> Voir en annexe l'organigramme de la DG agri.

<sup>24</sup> Se référer au glossaire pour « comité régional de suivi plurifonds » et « Rapport Annuel de Mise en Œuvre ».

<sup>25</sup> Service de gestion du FEADER et Service de Coordination des Fonds Européens du Conseil régional de Bretagne.

territoire en termes de développement rural, et dans le même temps, qui va dans le sens des objectifs posés par l'Union. Une exigence de contrôlabilité du PDR est posée par la Commission, il faut faire en sorte que chaque action de la région pour la mise en œuvre puisse être justifiée et concorder avec les objectifs de la Commission. La période de rédaction est donc une période de négociation entre le Conseil régional et la DG agri. Là encore les compétences techniques de la région doivent apparaître aux yeux de la Commission comme une assurance de sa capacité à mener un programme de développement rural dans son intégralité.

Nous pouvons déjà repérer ici les pratiques de gouvernance normative qui s'intègrent dans la mise en œuvre du FEADER. Cela permet à la Commission de ne pas avoir de représentant direct sur le territoire, mais de contrôler très finement ce qui est fait avec les crédits européens. Derrière cette rédaction minutieuse du PDR se met en place la notion de contrôle, qui touche toutes les étapes et les actions en lien avec la mise en œuvre de la politique<sup>26</sup>.

La phase de négociation, a également été le déterminant des relations nouées entre le Conseil régional breton et la DG Agri. C'est ce dont témoigne la référente de la DG Agri pour le programme de développement rural breton, un rapport excellent entre les deux partenaires, une confiance qui s'est mise en place suite aux 15 longs mois de négociation du programme. Cette période s'est achevée sur un programme qualifié de « très bien ficelé », en témoigne le fait qu'il n'ait été modifié qu'une seule fois depuis 2015, alors qu'il peut l'être chaque année<sup>27</sup>. Les services du Conseil régional ont donc su concilier leurs besoins territoriaux et les exigences de la Commission pour établir un programme bien construit et qui puisse être mis en œuvre. Comparativement, d'autres régions françaises ont eu recours à plusieurs modifications de leur PDR. Cela témoigne pour la Commission d'une région qui possède les connaissances et les compétences nécessaires pour tenir les rênes de la mise en œuvre d'un PDR.

Ces relations quotidiennes, formelles et informelles, ainsi que le rôle de la région dans la conduite de la politique de développement rural font état d'un véritable partenariat entre Conseil régional et Commission, une notion de « management partagé » est évoquée par les responsables à la Commission<sup>28</sup>. Ce dialogue constitue une base importante de la mise en œuvre de cette politique, c'est un lien direct entre le point de conception (les règlements de l'UE) et le point de réception de la politique (les bénéficiaires). Il consacre davantage le Conseil régional et ses services administratifs comme instance primordiale et reconnue.

---

<sup>26</sup> Se référer à la partie 2.2.1 du présent mémoire pour plus de précisions sur la contrôlabilité. La définition est également disponible dans le glossaire

<sup>27</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec des agents chargés du suivi des programmes de développement rural à la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission européenne.

<sup>28</sup> Ibid

En accordant à chaque PDR régional français un interlocuteur direct au sein de ses bureaux, la Commission s'adapte à la décentralisation à l'œuvre en France. Elle reconnaît notamment les capacités des Conseils régionaux à gérer un fonds européen. Il est alors intéressant d'analyser les nouvelles capacités décisionnelles des régions sur la politique de développement rural, et de s'interroger sur le type de gouvernance de celle-ci à partir de 2014.

#### 1.1.2. Des centres de décision régionalisés : une gouvernance régionale de la politique de développement rural ?

Le transfert de l'autorité de gestion aux Conseils régionaux implique pour eux de nouvelles responsabilités, liées à leur nouveau rôle dans la conception, la mise en œuvre et le suivi d'une politique publique. Ainsi, le programme de développement rural breton est rédigé en fonction des priorités du Conseil régional en matière de développement rural, et des objectifs imposés par les règlements européens (UE 1305/2013) et le cadre national<sup>29</sup>. Les élus régionaux s'emparent alors du pouvoir d'orienter la politique de développement rural bretonne, une nouvelle prérogative pour eux. Du côté administratif, les services ont pour rôle d'accompagner les élus dans leurs choix, leur expertise technique les permettant de les conseiller au mieux sur les marches à suivre et les méthodes sélectionnées pour la mise en œuvre. La politique de développement rural est largement régionalisée, les régions ont la main sur une grande partie des mesures (sauf pour celles qui sont obligatoirement mises en œuvre sur tout le territoire), elles doivent établir les montants qui seront alloués au soutien de chaque mesure, et se charger de la mise en œuvre de l'ensemble de celles-ci par le pilotage du PDR régional dans son intégralité. Le Conseil régional et ses services administratifs deviennent l'articulation entre le terrain, la concrétisation de la politique de développement rural, et les sphères de décision et de conception de cette politique.

Administrativement, et dans le cadre de la délégation des tâches qui est faite avec les DDTM et les DRAAF<sup>30</sup>, les services du Conseil régional sont les référents dans la mise en œuvre des dispositifs et mesures du PDRB. Lorsqu'un agent ou service de l'État en charge de l'instruction des dossiers rencontre un problème qu'il ne peut résoudre en se basant sur les notes

---

<sup>29</sup> Se référer à l'encadré « Principales sources réglementaires et normatives régissant la mise en œuvre du FEADER » p52

<sup>30</sup> Se référer aux schémas p23 et 25

de mise en œuvre<sup>31</sup>, il doit faire remonter sa question vers un agent référent des services du Conseil régional<sup>32</sup>. Le rôle d'arbitrage confié aux services régionaux fait partie intégrante des missions d'une autorité de gestion, il affirme une reconnaissance des compétences de ce niveau sur la politique de développement rural. Les services du Conseil régional centralisent les questions de mise en œuvre technique rencontrées par les gestionnaires pour ce qui concerne les mesures du PDRB. Cette responsabilité est officialisée par la signature des actes de décision, elle est faite par le Conseil régional, en tant qu'autorité de gestion, après une concertation du référent ou service concerné par le sujet posé.

De par sa position de pivot entre la mise en œuvre concrète du PDRB et l'accès aux échelons décisionnels national et communautaire, la dynamique de référent du Conseil régional de Bretagne décrite précédemment peut également être inversée. Si les acteurs de la mise en œuvre concrète (gestionnaires en DRAAF et en DDTM) peuvent et doivent se tourner vers les services du Conseil régional pour obtenir une assistance, les organismes nationaux apprécient également les retours et les conseils de la part de la collectivité, en Bretagne tout particulièrement. En effet, la région Bretagne et son Conseil régional s'affichent comme un acteur important au sein de la comitologie nationale pour ce qui relève des questions techniques sur le FEADER. Il peut alors leur arriver d'être contactés pour avis dans le cadre de certaines interrogations, par les instances nationales de l'ASP par exemple, qui reconnaît les connaissances et compétences de la région. Ce contact, bien qu'assez informel et peu visible, conforte le Conseil régional de Bretagne dans son rôle primordial de décideur compétent sur les questions liées à la politique de développement rural.

Pour la programmation du FEADER 2014-2020, la Région se pose comme échelon de gouvernance de la politique de développement rural. Le Conseil Régional centralise les rôles de mise en œuvre de la politique, il travaille conjointement avec les services de l'État sur le territoire, mais également avec les acteurs principaux de la politique agricole au niveau régional, tel que les chambres d'agriculture, qui ont en charge la pré-instruction des dossiers sur certaines mesures. La définition de gouvernance donnée par Le Galès<sup>33</sup> « Processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs

---

<sup>31</sup> Documents descriptifs regroupant les instructions pour la mise en œuvre (Ex : note de procédure, ...). Ils sont rédigés par le Service FEADER de la Région Bretagne, pour détailler les méthodes de mise en œuvre pour les gestionnaires de dossiers et les agents en lien avec cette mission.

<sup>32</sup> Ces agents ont le titre de « référent Types d'Opération », ils suivent une sous mesure particulière (Type d'Opération) et sont les référents pour toute question la concernant. Ils sont présents dans les services sectoriels du Conseil régional de Bretagne (comme par exemple le Service agriculture et industries agro-alimentaire)

<sup>33</sup> LE GALES Patrick, « Gouvernance », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos. Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 299-308.

définis et discutés collectivement » semble s'appliquer à la dynamique régionale autour de la mise en œuvre du PDRB.

Il faut rappeler que la conduite de la politique de développement rural ne peut se faire de manière autonome puisqu'elle est orientée par les textes européens, et reprise par un cadre national. Les échelons communautaire et national conservent également un rôle majeur à jouer. Le Conseil Régional ne peut notamment pas se passer d'un dialogue direct avec la Commission européenne garante de la bonne mise en œuvre de la politique de développement rural. Il convient alors de ne pas mentionner une gouvernance régionale de la politique de développement rural, mais bien une gouvernance polycentrique, terme développé par Marchand-Tonel et Simoulin<sup>34</sup>. Une gouvernance possédant plusieurs centres de décisions. Ils rappellent que dans ce type de gouvernance, il n'existe en réalité pas de prééminence entre les types d'acteurs, ce sont des règles de coordination qui permettent à chacun de définir son rôle, et la politique en question se met en œuvre sur la base de négociations continues pour l'attribution des prérogatives. Ce phénomène est observable dans les relations entre échelon régional et échelon national dans le cadre de la gestion du FEADER. Le Conseil régional breton rappelle systématiquement qu'il est capable de gérer ce fonds. Un discours de responsabilisation très engagé est en effet décelé dans le témoignage des responsables de la gestion des fonds européens au sein des services du Conseil régional. Ce positionnement comme une Région en capacité de gérer ces fonds constitue en lui-même un discours politique véhiculé par l'ensemble des représentants du Conseil régional<sup>35</sup>.

Cette gouvernance polycentrique ne peut finalement pas être pensée sans l'intervention de l'échelon étatique. Ainsi, dans un contexte de rapprochement région – Commission, et de gouvernance régionalisée de la politique de développement rural, il convient de mesurer la place de l'État. Faut-il considérer un potentiel contournement de celui-ci dans le partenariat entre région et Commission ? Il semblerait plutôt que l'intervention étatique dans la politique de développement rural soutenue par le FEADER se fasse dans le cadre d'une nouvelle forme adoptée par l'État, qui a recours à de nouvelles pratiques pour conserver un rôle incontournable sur le territoire.

---

<sup>34</sup> MARCHAND-TONEL Xavier, SIMOULIN Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? », *Politique européenne*, 2004/1 (n° 12), p. 22-41

<sup>35</sup> Propos du responsable des services de gestion des fonds européens au Conseil régional, mais également d'un membre du cabinet du Président du Conseil régional de Bretagne.

## 1.2. Quelle place pour l'État ?

Comme mentionné précédemment, la décision de transférer l'autorité de gestion du FEADER aux Conseils régionaux s'effectue dans la cadre d'une décentralisation large de certaines prérogatives de l'État vers les collectivités territoriales, avec la loi MAPTAM en 2014. Néanmoins, il convient de mesurer cette décentralisation, et de tenter de la qualifier, pour comprendre si elle est totale, ou partielle. Nous étudierons alors ici la place qu'occupe l'État dans la programmation 2014-2020 du FEADER.

### 1.2.1. Une distribution des rôles de mise en œuvre qui tend vers la cogestion

L'arbitrage rendu suite au comité État – Région de 2014 sur le FEADER, qui débouche sur l'accord Le Foll-Souchon entre MAA et l'Association des Régions de France<sup>36</sup> fait état des rôles de chacun dans la mise en œuvre du FEADER pour la programmation 2014-2020. Cet accord confirme la volonté pour l'État de ne pas laisser l'entièreté de la gestion du fonds aux Conseils régionaux. La souplesse permise par la Commission européenne dans la mise en place de programmes nationaux ou régionaux permet à l'État de conserver une mainmise sur certaines mesures.

Premièrement, cet arbitrage met en place un Document Cadre National<sup>37</sup> pour la politique de développement rural en France. Celui-ci définit les éléments communs à tous les PDR régionaux, notamment pour certaines mesures qui doivent obligatoirement être reprises dans chacun des programmes<sup>38</sup>. Ce cadre national est justifié par le MAA par un besoin de cohérence et d'équité de traitement sur le territoire français, en réponse notamment aux craintes de distorsions entre régions lorsque la décentralisation avait été annoncée. Ainsi l'État impose aux Conseils régionaux des éléments précis dans leur politique de développement rural. Il est aussi largement cofinanceur de ces mesures, qui présentent un poids financier majeur dans la programmation 2014-2020 (10 millions d'euros sur les 12 millions de cofinancement prévus pour les mesures de développement des exploitations agricoles et des entreprises, dans lesquelles sont déclinées les aides aux jeunes agriculteurs, ou encore 14 millions sur les 25

---

<sup>36</sup> Déclaration commune de l'État et de l'Association des Régions de France, Paris, le 14 octobre 2014

<sup>37</sup> Document Cadre National 2014-2020 France. Version 2.3. 03/08/2016. Disponible à l'adresse : [https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cadrenationalversion2\\_approuve\\_le\\_10aout2016.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cadrenationalversion2_approuve_le_10aout2016.pdf)

<sup>38</sup> Installation des jeunes agriculteurs, mesures agroenvironnementales et climatiques, soutien à l'agriculture biologique et mise en œuvre du programme Natura 2000.

millions de cofinancement sur les mesures agroenvironnementales<sup>39</sup>). Le Document Cadre National a également été négocié avec la Commission européenne, au même titre que les PDR régionaux, il a dû être approuvé et rédigé dans le langage de la Commission, pour répondre à des exigences de contrôlabilité. Ce document permet donc pour l'État de rester directement impliqué dans la mise en œuvre de la politique de développement rural dans les régions et de rester en contact permanent avec la Commission.

S'agissant de la répartition des rôles de l'État et des Conseils régionaux dans le pilotage et la mise en œuvre des PDR régionaux, l'État ne s'efface pas non plus. En effet, l'État reste, dans l'arbitrage prévu, l'instructeur des mesures agricoles des PDR régionaux, par le biais des services de l'État en régions et départements. Nous reviendrons sur la gestion de ces mesures dans le cadre de la partie traitant des relations Conseil régional - État au sein de la région Bretagne (partie 1.3).

Cette logique d'intervention à distance de l'État, par le financement et la mise en place d'un cadrage national auquel les régions ne peuvent déroger fait état d'une transformation de l'action étatique qu'il convient de définir ensuite.

### 1.2.2. Une forme nouvelle d'intervention de l'État

Ce cadre national répond à une tendance observée dans la sociologie politique qui est celle de la transformation de la forme étatique. D'un État producteur unique de la règle de droit, il devient un État animateur, producteur de norme. Il désigne les acteurs chargés de mettre en œuvre et de piloter les politiques publiques, leur met à disposition les orientations et les objectifs à atteindre, laissant ensuite à ces acteurs le soin d'y intégrer leurs intérêts propres. L'État aurait plus « recours au « faire faire » qu'au « faire » »<sup>40</sup>.

Il en va de même lorsqu'on observe le choix de nommer les services de l'État en région services instructeurs (en charge de l'instruction des dossiers de demande d'aide et de paiement des porteurs de projet). L'État ne laisse pas seulement les Conseils régionaux à charge, il impose également d'intégrer les services étatiques dans le processus de mise en œuvre. Finalement, il laisse aux Conseils régionaux le choix du contenu de leur PDR (excepté pour les mesures obligatoires mentionnées au-dessus). On peut ici faire le constat que l'État se donne pour rôle

---

<sup>39</sup> Chiffres issus de la maquette financière du FEADER pour la région Bretagne de juin 2018

<sup>40</sup> DONZELOT et ESTEBE, 1994, cité dans HASSENTEUFEL Patrick, « Chapitre 9 - Les changements de l'action publique », dans : *Sociologie politique : l'action publique*. sous la direction de Hassenteufel Patrick. Paris, Armand Colin, « U », 2011, p. 243-288

de définir les « procédures d'interaction pour l'ensemble des acteurs impliqués par une politique publique au lieu d'être le producteur monopolistique de ces politiques publiques »<sup>41</sup>. Par la décision de décentralisation, l'État établit les règles du jeu à respecter pour la mise en œuvre du FEADER, il ne disparaît pas du paysage de la politique de développement rural en France mais il se positionne différemment.

Dans son travail sur les acteurs de la politique de cohésion de l'Union européenne en région<sup>42</sup>, Vincent Lebrou montre que les modes d'intervention de l'État se sont transformés. La gestion des fonds européens est déléguée aux régions, mais il continue d'affirmer sa présence par un contrôle des activités de celles-ci. Cela est perceptible dans le cadre du FEADER, au regard par exemple de la convention tripartite entre État, Conseil régional de Bretagne et ASP<sup>43</sup> qui définit les rôles de chacun et leur périmètre d'intervention. Le Ministère s'octroie, selon les appellations de la Commission européenne, le rôle d'autorité de coordination, il doit garantir la cohérence dans la gestion du FEADER. Ce rôle de coordination se retrouve au niveau régional, où la DRAAF, sous responsabilité préfectorale, a pour rôle la coordination des services de l'État en charge de l'instruction (qui a lieu au sein des DDTM notamment), conjointement avec le Conseil régional de Bretagne. L'État ne s'efface pas de la gestion du FEADER, il assure un suivi de l'action des régions.

La logique de path dependance est également largement invoquée dans la littérature autour de la gestion de la politique agricole en France. Ainsi, la partie agricole de la politique de développement rural touche à des mesures qui historiquement sont menées par une pratique de cogestion, c'est le cas par exemple de l'agriculture biologique. Un cadrage national qui est défini conjointement par le Ministère et par les syndicats, comme le montre Léa Sénégas<sup>44</sup>. Elle explique que dans le cadre d'une régionalisation de cette politique, le Conseil régional s'affiche toujours comme gestionnaire plutôt que comme décideur, et que sa marge de manœuvre reste relativement faible, cela témoigne d'un « gouvernement à distance »<sup>45</sup> par l'État, qui reste présent dans la conduite de cette politique. Ici il est possible de faire état d'une certaine récalcitrante des acteurs nationaux à transférer aux régions la conduite totale de la politique.

---

<sup>41</sup> HASSENTEUFEL Patrick, « Chapitre 9 - Les changements de l'action publique », dans : *Sociologie politique : l'action publique*. sous la direction de Hassenteufel Patrick. Paris, Armand Colin, « U », 2011, p. 243-288

<sup>42</sup> LEBROU Vincent, *Politique européenne*. op. cit. p. 142-169

<sup>43</sup> Convention relative à la mise en œuvre du règlement (UE) n°1305/2013 du 17 décembre 2013 concernant la politique de développement rural en région Bretagne

<sup>44</sup> SENEGAS Léa, « Le soutien du Conseil Régional d'Auvergne à l'agriculture biologique : entre volonté politique et intérêts professionnels », *Économie rurale* n°368 Avril-juin 2019 (à paraître).

<sup>45</sup> Ibid

Des témoignages appuyant sur le fait que certains agents de l'administration étatique au niveau national avaient une vision très centralisatrice peuvent appuyer cette idée.

Néanmoins, il convient de rappeler que si l'État souhaite conserver une marge de manœuvre dans la conduite de la politique de développement rural, c'est également car il est en devoir de rendre des comptes aux autres administrations nationales, mais aussi directement aux instances européennes. Dans le cadre de sa position d'État membre, qui doit justifier de la bonne utilisation des fonds européens, il paraît alors proportionné qu'il souhaite mettre en place un cadrage et un contrôle de l'action des régions, pour pouvoir répondre en toute conscience de ses actes devant la Commission européenne. Il adopte alors cette position de coordinateur, qui crée un lien entre mise en œuvre interne et régionale de la politique de développement rural et réponse aux exigences de chacune des instances nationales et européennes. Ainsi, le MAA, autorité de coordination de la politique de développement rural, tient des contacts directs avec d'autres ministères français, tel que le Ministère de l'Économie, mais également avec les corps d'audit nationaux et communautaires qui s'assurent, selon le rôle qui leur a été attribué par les règlements européens, de la bonne utilisation des fonds européens agricoles. Ainsi, le Ministère fait office d'interface entre la mise en œuvre régionale et les demandes des instances nationales et européennes. En tant que corps de l'État, il se doit de se poser dans une position d'État membre, il cherche donc à conserver un certain contrôle sur la mise en œuvre des politiques européennes sur le territoire.

Les besoins et la volonté de l'État de rester au cœur de la politique de développement rural s'attachent à une répartition particulière des rôles, qui s'éloigne notamment de la notion de décentralisation totale, puisque c'est plutôt une gestion des programmes de développement rural qui peut être observée. Cette pratique aurait une tendance à complexifier le jeu d'acteurs en présence dans la mise en œuvre, et à rendre moins lisible le rôle de chacun et l'interprétation qu'ils en font.

### 1.2.3. La cogestion : un difficile partage des responsabilités

Cette cogestion entre État et Conseil régional, notamment dans la mise en œuvre des mesures figurant dans le document cadre national et devant faire l'objet d'une application dans tous les PDR, mène à une certaine conflictualité dans la définition des rôles de chacun. Certains dispositifs sont donc codifiés par l'État, mais doivent apparaître dans le PDR régional, dont le Conseil régional a l'autorité de gestion, et par conséquent la responsabilité. Les services du

Conseil régional témoignent d'une certaine confusion, ils doivent piloter des mesures sur lesquelles ils n'ont pas la main, les risques d'engagement de leur responsabilité sont présents, et ils ne possèdent pas le pouvoir de relativiser ces risques puisque leur marge de manœuvre sur ces mesures est faible, elles sont établies et définies par le MAA. Par exemple, dans le cadre des mesures d'aides à l'installation en agriculture, qui vise plus précisément les jeunes agriculteurs, le Conseil régional a dû adopter des modulations (dans les critères de sélection des projets par exemple) auxquelles il n'aurait pas forcément consenti s'il avait eu la main sur cette mesure. Une demande forte du syndicalisme national a poussé le MAA à poser des conditions particulières dans les critères de l'aide, pour une équité de traitement entre les agriculteurs dans les différentes régions<sup>46</sup>. On retrouve ici l'opposition claire des représentants agricoles nationaux à une régionalisation des politiques agricoles, mais également la proximité de ces représentants avec le Ministère, qui pour ces mesures, dont le montant financier est considérable aux vues de l'enveloppe globale du FEADER en Bretagne<sup>47</sup>, a la capacité d'imposer sa conception de l'aide attribuée. Le bras de fer entre Conseil régional et Ministère se met principalement en place autour d'instructions techniques et définition de critères d'accès à l'aide sur les mesures du document cadre national. Les Conseils régionaux ne veulent pas se voir imposer des règles sans pouvoir contribuer à leur rédaction quand leur responsabilité est susceptible d'être ensuite engagée.

Ce bras de fer entre administration régionale et État ramène au travail de Vincent Lebrou, et notamment dans ce qu'il appelle la « configuration incertaine » des acteurs de la mise en œuvre des fonds européens en région<sup>48</sup>. Malgré un document cadre national et une convention tripartite<sup>49</sup> qui définissent règlementairement les rôles de chacun, l'État et le Conseil régional se font face dans un travail de légitimation de leurs capacités à conduire l'action publique européenne sur le territoire. Cette lutte est à la fois politique, on peut la constater dans l'engagement de l'association Régions de France pour obtenir la gestion des fonds européens, mais également administrative car les services du Conseil régional cherchent à tout moment à prouver qu'ils ont été et qu'ils sont capables de gérer de manière autonome la politique de développement rural soutenue par le FEADER.

---

<sup>46</sup> Propos recueillis lors d'un entretien avec le service agriculture du Conseil régional de Bretagne

<sup>47</sup> Cofinancement des mesures 10,11, 12 et 13 du PDRB à plus de 50% par l'Etat. Source : maquette financière du PDRB pour 2014-2020

<sup>48</sup> LEBROU Vincent, *Politique européenne*. op. cit. p. 142-169

<sup>49</sup> Convention relative à la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) n°1310/2013 du 17 décembre 2013 concernant la politique de développement rural dans la région Bretagne.

La décentralisation annoncée pour les fonds européens en région apparaît inachevée dans le cadre du FEADER, car répondant à une réticence de l'État à sortir du contrôle de cette politique, en laissant une autonomie complète aux Conseils régionaux. Ainsi, pour le Conseil régional de Bretagne et ses services, la décentralisation n'est pas totale, ce qui ne permet pas une mise en œuvre optimale de la politique de développement rural. Une constante définition des rôles de chacun accompagne chaque action, il faut pouvoir assurer et s'assurer que l'action menée fait bien partie des prérogatives qui ont été conciliées. Ce besoin d'interprétation constant du rôle de chacun est visible dans les témoignages des acteurs régionaux. Ils parlent d'un « ménage à trois » entre État, région et ASP qui rendent les rôles de chacun flous. La décentralisation partielle des activités, résultant en une cogestion impliquant un besoin de coordination accru rend cette lecture d'autant plus complexe.

### **1.3. Une structure administrative régionale réorganisée**

Évoquer un passage d'une déconcentration à une décentralisation de la politique de développement rural en 2014<sup>50</sup> semble donc démesuré. Certes il y a bien décentralisation, puisqu'il y a transfert de la gestion d'une compétence décisionnaire et administrative menée originellement par l'État vers des collectivités territoriales. Au regard du contenu de la convention tripartite<sup>51</sup> entre MAA, Conseil régional et ASP évoquée auparavant, il est possible de constater que les compétences sont bel et bien partagées, notamment sous la forme de délégation de tâches, entre le Conseil régional et les services de l'État sur le territoire. En effet, cette convention permet de délimiter « dans quelles conditions la Région confie aux services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation certaines missions concernant la gestion des mesures »<sup>52</sup>. Les services de l'État en Région se voient déléguer la mission d'instruction des dossiers pour certaines mesures, l'appellation officielle donnée à ces services est « Guichet Unique – Service Instructeur » (GUSI). Ce sont notamment les Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) des quatre départements bretons qui se voient dotées de ce rôle, la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) intervenant comme coordinateur des DDTM sur ces mesures.

---

<sup>50</sup> Année de promulgation de la loi MAPTAM

<sup>51</sup> Convention relative à la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) n°1310/2013 du 17 décembre 2013 concernant la politique de développement rural dans la région Bretagne.

<sup>52</sup> Citation tirée de la convention relative à la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) n°1310/2013 du 17 décembre 2013 concernant la politique de développement rural dans la région Bretagne (ou Convention tripartite)

Du côté des services du Conseil régional, chaque direction sectorielle se voit nommée référente sur les mesures qui concernent leur domaine, un contact direct se lie alors entre services du Conseil régional, GUSI des services de l'État et la DRAAF en tant que coordinateur. Cette architecture de délégation dessine d'un côté des services de l'État qui exécutent les mesures décidées sur le PDRB, et les services du Conseil Régional qui ont pour rôle le pilotage et le suivi de cette exécution ainsi que l'appui technique, réglementaire ou même financier à ces tâches.

Cette ample délégation des tâches est le résultat d'une ambiance particulièrement favorable en Bretagne, entre collectivités territoriales et services de l'État. Le sentiment d'appartenance breton conduit les acteurs du territoire à s'inscrire dans une démarche vers la recherche d'intérêts et de buts communs à l'ensemble de la Région. Nous allons pouvoir constater que cette entente a permis un bon accueil de la décision du transfert de l'autorité de gestion au sein des services de l'État et une certaine réactivité lors de la période de transition entre deux programmations. Il s'agira également de montrer que cette ambiance de travail favorable donne lieu à un véritable partenariat entre Conseil régional et services de l'État, la délégation des tâches étant basée sur un esprit de confiance mutuelle entre ces deux instances. La décentralisation étant caractérisée par un rapprochement entre l'élu qui conçoit la politique et les services que la mettent en œuvre, nous tenterons de répondre finalement à certaines craintes concernant ce phénomène. Cela nous permettra de distinguer les modes de fonctionnement des organes de l'État et des collectivités territoriales.

## **Services chargés de l'instruction des dossiers de demande d'aide par mesure du programme de développement rural breton**

- Services sectoriels internes du Conseil régional pour les mesures suivantes :
  - Soutien aux investissements pour les coopérations d'utilisation de matériel agricole (CUMA) : Service de l'agriculture et de l'agroalimentaire
  - Investissements dans la transformation, la commercialisation et le développement des produits agricoles dans les industries agro-alimentaires : Service des projets d'entreprise
  - Soutien aux réserves naturelles régionales et nationales : Service patrimoine naturel et biodiversité
  - Actions en faveur des continuités écologiques (trames vertes et bleues) : Service patrimoine naturel et biodiversité
  - Soutiens aux PEI pour la productivité agricole et la durabilité : Service de l'agriculture et de l'agroalimentaire
  - Programme LEADER : Service de la contractualisation
  
- Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) pour la mesure suivante :
  - Stratégies locales de développement de la filière forêt-bois
  
- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et logement (DREAL) pour la mesure suivante :
  - Programme Natura 2000
  
- Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM des quatre départements bretons) pour les mesures suivantes :
  - Soutien à la modernisation agricole
  - Programme Breizh Forêt Bois
  - Programme Breizh Bocage
  - Aide à l'installation/ Dotation Jeune Agriculteur
  - Programme Natura 2000
  - Mesures agro-environnementales
  - Agriculture Biologique
  - Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)

### 1.3.1. Les services de l'État face au transfert de leurs prérogatives au Conseil régional

Il est intéressant de mentionner la spécificité que possède la Bretagne dans la gestion des fonds européens. Cela a été relevé par Romain Pasquier, il montre que la régionalisation de ces fonds s'est faite relativement tôt en Bretagne, en comparaison avec d'autres régions françaises<sup>53</sup>. Un partenariat entre collectivités territoriales et services de l'État sous autorité préfectorale se met rapidement en place, notamment dans le cadre du FEDER. Il apparaît que ces instances ont pour souhait de définir des intérêts communs pour que la politique de développement régional soit la plus pertinente et la plus efficace possible. Le sentiment d'appartenance breton joue le rôle de centralisateur des intérêts régionaux et territoriaux, avec la sensation qu'il faut avancer ensemble pour que les choses fonctionnent plus efficacement. Dès les années 90 et la réforme des fonds européens, une coopération entre les deux types d'administration se met en place<sup>54</sup>. Les responsables en DRAAF en témoignent eux-mêmes, il y a bien une habitude de travail conjoint entre Conseil Régional et services de l'État en Bretagne. Dès la programmation 2007-2013, le Conseil Régional a été associé au FEADER, par sa présence et la coprésidence des commissions d'attributions d'aide auprès des services de l'État<sup>55</sup>. Cette démarche témoigne d'une conviction que tous les acteurs régionaux doivent être en présence pour prendre des décisions sur le type d'aide apporté au développement rural sur la Région, une cohésion des intérêts est d'ores et déjà de mise.

À première vue, le transfert de compétences telles que le pilotage d'un programme des services de l'État vers le Conseil régional pourrait être anticipé comme n'étant pas accepté par les services étatiques. En effet, ce transfert signifie la fin des prérogatives en matière de gestion administrative et financière du FEADER pour les services de l'État. Mais du fait de cette habitude de travail conjoint, les agents de l'administration territoriale témoignent d'une volonté d'implication dans la transition, et dans les tâches qui leur sont déléguées : « on nous enlève nos leviers pour décider mais on y va quand même »<sup>56</sup>. Cette position qui s'apparente à celle d'un prestataire de service, dans le cadre de leur rôle d'instruction des dossiers, est acceptée par

---

<sup>53</sup> PASQUIER Romain, « Chapitre 5. Espaces régionaux et gouvernance européenne », dans : *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, sous la direction de Pasquier Romain. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2012, p. 231-276

<sup>54</sup> Ibid p231-276

<sup>55</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec un responsable de service de la DRAAF Bretagne

<sup>56</sup> PASQUIER Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. op. cit p231-276

les services de l'État du fait de ce partenariat historique entre les deux administrations en Bretagne.

Malgré l'inquiétude qui a pu surgir au sein des services administratifs régionaux lors de l'annonce du transfert d'autorité de gestion, cette entente a permis une transition qui s'est avérée difficile car la complexité du FEADER l'oblige, mais effectuée en partenariat rapproché. Lors de cette transition, il a été décidé que trois agents des services de l'État rejoindraient le Conseil régional pour travailler sur le FEADER. Dans les services du Conseil régional, on parle d'une « task force » qui s'est mise en place avec les agents déplacés de l'État vers le Conseil régional, ils ont pu apporter leur expertise sur le sujet pour aider à la rédaction du PDRB<sup>57</sup>. L'association historique entre les acteurs de l'État et des collectivités territoriales en Bretagne a contribué au partage et à la mise en commun des connaissances sur le sujet, cela s'ajoute au lien de confiance qui s'est tissé. Dans le cadre de la transition vers la programmation 2014-2020, cela a permis à chacun de comprendre les besoins et les spécificités du sujet FEADER dès le départ, permettant une dynamique positive dans sa mise en œuvre, malgré une complexité en elle-même du sujet.

Cette transition s'est donc effectuée dans un esprit partenarial, propre à la région Bretagne. Ces relations persistent également aujourd'hui, elles permettent de décrire une organisation qui s'éloigne d'une structure hiérarchique à proprement parlé, puisqu'on a affaire à deux entités institutionnelles distinctes, mais qui doivent leur équilibre de fonctionnement à une certaine confiance et compétence dans le domaine du développement rural.

### 1.3.2. Une distribution des rôles basée sur la confiance

La délégation des tâches telle qu'elle est établie en Bretagne positionne les services de l'État sur le territoire, notamment les DDTM qui sont en charge de l'instruction des mesures, comme des prestataires de service au profit du Conseil régional. Ils reçoivent des instructions directes du service FEADER sur les méthodes de mise en œuvre, ils doivent se référer aux référents pour chaque mesure au sein des services du Conseil régional pour trancher sur tout obstacle rencontré lors de la mise en œuvre. Deux questions peuvent alors surgir :

- Quel type d'autorité peut être établi entre les services du Conseil régional et les services de l'État puisqu'ils ne sont pas hiérarchiquement liés ?
- Comment se mettent en place les responsabilités des actions menées dans le cadre des tâches déléguées ?

---

<sup>57</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec un agent du Service agriculture du Conseil Régional de Bretagne

Ainsi, l'UE confie des crédits FEADER aux Conseils régionaux qui sont en charge de les distribuer en respectant ses règles du jeu. Mais l'entité qui a pour rôle d'évaluer l'éligibilité des porteurs de projets qui vont bénéficier de cet argent est indépendante à la structure du Conseil régional, c'est dans la majeure partie des cas un service de l'État sur le territoire. D'un point de vue organisationnel, cela pose la question de l'autorité hiérarchique compétente. Il est bien sûr prévu dans les conventions de délégations de tâches signées entre GUSI et le Conseil régional que c'est bien ce dernier qui signe en dernier lieu chaque décision prise. Mais au-delà de la décision finale de l'attribution d'une aide, ce sont toutes les pratiques et méthodes de mise en œuvre qui peuvent être sujettes à contrôle, et donc à responsabilité. Il faut alors s'assurer d'un environnement de confiance pour pouvoir effectuer au mieux la mise en œuvre du programme.

Comme en témoigne le service FEADER (SFEADER) du Conseil régional, cette délégation à une autre institution peut s'avérer délicate, ce service pilote n'a pas son mot à dire sur l'organisation interne du service instructeur, sur sa structure, sur les personnes embauchées pour instruire les demandes d'aide. Le SFEADER déclare ne pas vouloir s'imposer dans la hiérarchie interne de ces services relevant des services étatiques, pour éviter toute détérioration des relations. Le service s'affiche plus comme un partenaire que comme un responsable, tout cela se fait encore une fois sur la base d'un esprit régional fort en Bretagne. La stratégie défendue par le SFEADER est donc de tendre vers une position d'« aidant », d'être dans l'accompagnement plutôt que dans la production normative et le contrôle pour piloter l'activité des services instructeurs au sein des organes de l'État sur le territoire<sup>58</sup>.

Les illustrations de la confiance instaurée entre Conseil régional et services de l'État sont nombreuses. L'une d'elle est significative, lors d'une période qualifiée de « crise d'Osiris<sup>59</sup> ». Un décalage au début du programme a pu avoir lieu entre lesancements des appels à projet et la livraison du système d'information qui suit les demandes d'aides, Osiris, cela a mené à d'importants retards sur l'instruction des dossiers, et un travail de saisie d'autant plus conséquent lorsque le logiciel a été mis à disposition des services instructeurs. Pour pallier cette urgence, le Conseil régional a financé sur ses fonds propres 16 postes dans les DDTM de Bretagne, pour répondre à leur besoin dans le cadre de la mise en œuvre du FEADER. Selon les agents du Conseil régional, cette aide a permis de passer au-delà des difficultés, et elle s'est faite dans l'intérêt collectif, qui est celui de « la mise en œuvre des mesures la plus efficace

---

<sup>58</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec un responsable des services gestionnaires des fonds européens du Conseil régional de Bretagne

<sup>59</sup> Osiris est le nom du système d'information qui gère les demandes d'aides et appui à l'instruction des dossiers pour la plupart des mesures du PDRB.

possible »<sup>60</sup>. Il semble bien que ce type d'action entre collectivité territoriale et services de l'État, qui sont communément affichés comme concurrents sur le territoire ne puisse résulter que d'un climat de confiance observable.

Par la poursuite d'un intérêt commun, collectivité et services de l'État ont su rapidement s'organiser et se coordonner pour mettre en commun leurs connaissances, ce qui contribue à ce climat de confiance ambiant dans la mise en œuvre du FEADER. Ce climat de confiance relevé en Bretagne contribue contredire certaines idées communes sur le travail entre collectivité territoriale et services de l'État, qui est communément entendu comme difficile voire impossible. Cette acception se base notamment sur les différences de structure et d'organisation interne entre les deux organismes, et sur la distance entre décideurs politiques et exécuteurs administratifs. Cette distinction apparaît plus floue dans le cas de collectivités territoriales, il convient alors de s'interroger sur ses possibles effets dans le cadre de la mise en œuvre du PDRB.

### 1.3.3. Rapprochement de la sphère politique : une évolution à craindre dans le cadre de la décentralisation ?

La décentralisation fait état d'un rapprochement entre décision politique et exécution administrative puisque les élus et les services des collectivités sont communément centralisés au même endroit et à une plus petite échelle que celle d'un État. C'est une des craintes qui a pu être relevée par les travaux de Léa Sénégas, sur le renforcement des capacités politiques du Conseil régional d'Auvergne sur le soutien à l'agriculture biologique. Cette politique fait partie intégrante des mesures soutenues par le FEADER, elle a donc elle aussi été sujette à la décentralisation de 2014. Sénégas soulève une certaine réticence des agents des services de l'État à travailler pour le Conseil régional, avec pour origine le fait de travailler pour un élu, quand il apparaît plus simple de traiter avec un État dont les décisions sont lointaines. Derrière cette inquiétude, une « dépendance aux décisions des élus », qui aurait tendance à rendre les missions des agents en collectivité plus floues, ou du moins plus changeantes, car directement liées aux orientations du représentant régional<sup>61</sup>. Dans le cadre du présent mémoire, il apparaît intéressant de se pencher sur le rapport des services administratifs au politiques, cela a donc fait l'objet d'une question à chaque agent interrogé lors du travail de recherche. Cela permet en

---

<sup>60</sup> Propos recueillis lors des entretiens auprès d'agents des services du Conseil régional de Bretagne

<sup>61</sup> SENEGAS Léa, *Économie rurale*, op. cit.

effet de comprendre comment les deux administrations parviennent à travailler, ou non, de concert, et quelles sont les difficultés présentes.

En effet, une relation au politique très assumée se dessine pour les services des collectivités territoriales, quand une séparation plus stricte entre agent administratif et politique se fait voir du côté État. Un système très ascendant est constatable dans l'administration étatique, lorsqu'il s'agit de s'exprimer sur les spécificités du programme, tel que l'arbitrage fait dans la distribution des missions d'instruction, les services de l'État considèrent ne pas avoir à s'exprimer sur le sujet, étant dans la phase « application » et pas « décision » de la politique. Les décisions prises par le Ministère, instance haute de la hiérarchie, sont lointaines, il est plus difficile de les soutenir pour des services administratifs en région et département<sup>62</sup>.

Dans le cadre du Conseil régional, les services administratifs entrent plus aisément en interaction avec les sphères de décision politique. Théoriquement les services ont un rôle uniquement administratif, mais en pratique, leurs compétences sont chères aux élus puisqu'ils peuvent s'appuyer directement dessus pour prendre des décisions, dans des domaines particuliers où les administrateurs sont des experts. Les services n'ont pas de capacité décisionnelle mais ils sont présents pour appuyer les décisions prises par les élus<sup>63</sup>.

S'agissant de la crainte de voir un élu politique s'immiscer dans la mise en œuvre et faire en sorte d'y intégrer ses intérêts propres, il est possible d'y répondre en mentionnant le poids de l'Europe sur cette politique. En effet, le FEADER représente un poids financier et normatif très important pour une région, mais c'est également une opportunité d'action très intéressante pour ses élus. Ils ont conscience des risques encourus s'ils tentent de contourner les règles établies par l'Europe dans le cadre de ces fonds, les risques financiers étant très importants, et les contrôles fréquents.

Une fois cette crainte des intérêts particuliers des politiques dépassés, le constat suivant peut être fait : quand les services du Conseil régional jouent un rôle important dans la conception de la politique de développement rural, une séparation plus stricte entre politique et exécution est mise en place du côté de l'État, où les services sur le territoire n'ont que très peu voire pas d'influence sur les décisions prises. Malgré cela, la coopération entre les deux instances au niveau régional fonctionne bien en Bretagne, grâce notamment à la logique d'intérêt commun que nous avons décrite précédemment. Certains évoquent la sensation de travailler au sein du même service, la communication étant excellente entre les acteurs, une coopération qui semble rare au sein des régions.

---

<sup>62</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec un responsable en DRAAF

<sup>63</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec un agent du service FEADER du Conseil régional de Bretagne

Pour finir, il est nécessaire de rappeler qu'entre 2014 et aujourd'hui, les régions ont subi des changements significatifs. Le premier évènement intervenant a été la fusion des régions, la Bretagne n'a pas été concernée, mais d'autres ont dû revoir leurs structures hiérarchiques internes, ce qui a apporté une complication supplémentaire à la complexité de mettre en œuvre un PDR. Les élections régionales de 2015 ont également apporté de nouvelles majorités dans certains Conseils régionaux, ce qui implique également des changements au sein des services. La Bretagne n'a donc été sujette ni à l'un ni à l'autre de ces changements majeurs, ce qui constitue une chance pour elle de mise en œuvre plus apaisée et constante de son PDR régional.

Nous avons pu relever ici l'importance de l'architecture institutionnelle dans la mise en œuvre d'une politique décentralisée sur le territoire. Dans le cadre de la cogestion décidée pour le FEADER en région, il est possible de définir la région Bretagne comme un cadre partenarial propice à une mise en œuvre efficace. Du fait de plusieurs facteurs : historiquement la Bretagne est une terre agricole, ce qui facilite l'entente commune de tous les acteurs du territoire sur un intérêt à faire fonctionner au mieux la politique de développement rural. Cette notion d'intérêt général est également présente au sein des arènes administratives bretonnes, qui ont pris l'habitude de travailler conjointement plutôt que de s'élever les unes contre les autres. Politiquement la Bretagne n'a pas eu à passer par une fusion ou un changement de majorité ce qui lui laisse une certaine stabilité. La région se positionne alors comme un territoire de réussite quant à la gestion des fonds européens. Mais cela ne peut éclipser toutes les difficultés de mise en œuvre que représente un fonds tel que le FEADER.

Au cours de cette première partie, il a été démontré le cheminement qui tend vers une décentralisation timide de la gestion du FEADER et ses conséquences sur l'organisation des services et acteurs impliqués. En effet, malgré une inscription du FEADER dans la loi MAPTAM, c'est finalement une forme de cogestion entre État et Conseil régional qui s'est imposée pour la conduite de la politique de développement rural. Cela a certes pu contribuer à faire d'avantage émerger les régions comme acteur majeur de cette politique, notamment par le renforcement de leurs capacités de négociation directe avec la Commission européenne. Néanmoins, il a pu être constaté une permanence de la gouvernance étatique dans la politique de développement rural, à la fois par le suivi des programmes et par l'imposition de mesures obligatoires nationales. C'est alors un ménage à trois qui se met en place dans les instances

décisionnelles du FEADER en région : l'État, le Conseil régional, et l'ASP qui a pour rôle le contrôle de la mise en œuvre en plus de sa position d'organisme payeur. Les trois ont la capacité de faire des injonctions sur les domaines qui les concernent, rendant la lisibilité des instructions faible. Les services gestionnaires du PDRB, qui gèrent les dossiers de demande d'aide au quotidien font alors face à un flou décisionnel, à une difficulté de reconnaissance de l'autorité responsable. Cette difficulté est atténuée par une reconnaissance globale des acteurs bretons à travailler de concert, et à développer des capacités qui permettent tout de même la gestion et le pilotage d'une telle politique.

La première difficulté majeure de la mise en œuvre du FEADER a pu être relevée ici : celle d'une lisibilité réduite des circuits de mise en œuvre, menant à une complexification de celle-ci. Nous nous sommes intéressés aux acteurs et à leur place dans la mise en œuvre, il convient désormais de s'attacher aux règles et méthodes qui la régissent, qui constituent en fait la deuxième grande difficulté du FEADER. En étudiant la structure de la politique de développement rural, sa déclinaison réglementaire pour une mise en œuvre sur le territoire et les pratiques qu'elle véhicule, nous étudierons les conséquences du transfert de l'autorité de gestion du FEADER sur les organes administratifs bretons, en analysant leur bienfondé. Il sera question de la forme que prend la politique de développement rural d'un point de vue théorique, et de ses implications sur la structure et le travail administratif sur les territoires. Nous nous intéresserons également à la normativité européenne, souvent critiquée pour son aspect technocratique, et son impact sur les services gestionnaires des demandes d'aide. Il sera également question de l'installation de nouvelles pratiques au sein de ces administrations, ce thème sera abordé sous la question de l'eupéanisation. Finalement, cette deuxième partie sera l'occasion de dresser un bilan de ce que le transfert de l'autorité de gestion du FEADER a fait gagner ou perdre à la région Bretagne en termes de compétences administrative et décisionnelles.

## **2. Le concept de développement rural soumis à la normativité européenne : mesurer le poids de l'européanisation des services régionaux**

L'intérêt de cette seconde partie est d'étudier les processus d'européanisation à l'œuvre dans les organes administratifs régionaux, résultant de la gestion du FEADER et de la politique de développement rural par les Conseils régionaux. D'après la définition de Claudio Radaelli, l'européanisation correspond à « l'impact de l'Union européenne sur les politiques, la politique et le politique au niveau national et de la gouvernance régionale et urbaine »<sup>64</sup>. Étudier l'européanisation revient à analyser l'incorporation de normes, de méthodes, de pratiques, de styles, de « façons de faire » au sein d'administrations nationales ou infranationales. Il sera alors tenté ici de dresser des conclusions sur l'impact du concept de développement rural, incorporé dans la PAC, aux acteurs en charge de sa mise en œuvre. Il conviendra tout d'abord de s'intéresser au format particulier du concept de développement rural et sur ce que cette forme impose aux services régionaux en termes de structure organisationnelle. Dans un second temps, une analyse de l'impact concret de la normativité européenne sur les acteurs de la mise en œuvre sera menée. Cette partie s'achèvera par un bilan de la valeur ajoutée aux administrations infranationales par l'européanisation.

### **2.1. Le développement rural : une politique déssectorisée**

Cela fait plus de 60 ans qu'une politique agricole existe au niveau communautaire, malgré ses nombreuses réformes, c'est une des composantes principales de l'Union, comme le prouve le budget qui lui est alloué à chaque programmation. Mais depuis la fin des années 90, la thématique du développement rural va venir accompagner celle du soutien aux agriculteurs. Une des difficultés d'intégration de cette politique à la PAC a été son format, elle ne prend pas simplement en compte le secteur agricole mais tout ce qui touche à la ruralité et au local, et également des acteurs hors du monde agricole. Il est alors difficile de la positionner au sein de la politique de développement de l'UE, entre une approche agricole et une approche territorialiste (partie 2.1.1). Une fois intégrée comme le second pilier de la PAC, les acteurs de

---

<sup>64</sup> RADAELLI Claudio M, *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos.* op. cit. p. 247-257

la politique agricole doivent s'organiser pour prendre en compte son format intersectoriel et adapter leur mise en œuvre. Les administrations gestionnaires vont, elles aussi, devoir adapter leur structure interne pour accueillir la gestion du FEADER (partie 2.1.2).

### 2.1.1. Le concept de développement rural à la croisée de différents secteurs

Dans les années 90 des critiques contre la PAC de l'époque s'élèvent, jugée trop axée sur la performance économique (notamment depuis la réforme des années 80 instaurant des quotas et la limitation des aides directes de production), elle est accusée de contrevenir aux objectifs de la récente politique de développement régional construite par la communauté, en augmentant les inégalités entre les régions d'Europe. Dans un contexte d'élargissement, la centralité de la Politique Agricole Commune dans les débats et dans le budget européen est remise en question, des enjeux de cohésion dans d'autres domaines économiques et sociaux paraissant également majeurs. Les préoccupations environnementales viennent de plus se greffer aux questions qui entourent la PAC, de par la protection de l'environnement, de la biodiversité, etc... Le concept de développement rural apparaît donc par la nécessité de ne pas uniquement soutenir les acteurs d'un domaine particulier mais le territoire sur lequel ils interviennent, la ruralité dans son intégralité. Les fondateurs de cette politique, réunis à Cork en 1996 puis à Salzbourg en 1997 font valoir le soutien de l'ensemble des activités du monde rural<sup>65</sup>. Cela suppose alors l'intégration de l'artisanat local, de l'industrie, mais également des organisations associatives et des collectivités qui font vivre le territoire. La politique de développement rural est officiellement intégrée à la PAC en 1999, elle en forme le second pilier. Cette politique se veut déssectorisée car elle touche une variété de domaines qui va au-delà de la production agricole. Il s'agit de veiller aux pratiques dans la production, mais également à la protection et à la dynamisation de l'environnement proche du domaine agricole. Cette intégration du concept de développement rural est à la croisée des chemins entre politique agricole puisqu'elle soutient les modes de production, notamment par les mesures agro-environnementales<sup>66</sup>, mais elle touche aussi à la politique de cohésion et de développement régional, dans sa prise en compte d'un développement harmonieux du territoire. Les politiques agricoles de ce programme sont diluées dans une politique qui touche au territoire dans son entièreté, plusieurs secteurs et domaines d'action sont impliqués.

---

<sup>65</sup> BERRIET-SOLLIEC Marielle, TROUVE Aurélie, *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*. op. cit. p. 397-413

<sup>66</sup> Se référer à l'encadré décrivant le PDRB (p16) et à l'annexe qui décline ses mesures

Les auteurs Berriet-Sollicec et Trouvé<sup>67</sup> attachent également la notion de territorialisation au concept de développement rural. En effet, une politique telle que celle de développement rural ne peut s'affranchir d'une adaptation au territoire, impliquant tous les acteurs qui y sont liés. La conception d'une telle politique se doit d'être rattachée à un territoire, à ses spécificités, à ses besoins, ce sont donc les autorités publiques, les instances administratives, les acteurs économiques et sociaux locaux qui sont sollicités pour déterminer la marche à suivre. Les instances publiques locales sont également présentes par l'exigence du cofinancement des projets des programmes de développement rural, les acteurs du territoire contribuent alors également directement à la réalisation de ces projets et sont associés à cette politique. Un principe de subsidiarité vient donc s'y ajouter, l'échelon régional se dessine comme le plus performant pour la mettre en œuvre, faisant état d'une proximité avec le terrain et ses réalités socio-économiques.

Entre croisée des domaines et croisée des acteurs, le développement rural dessine donc une mise en partenariat horizontal et vertical. Horizontal sur le territoire, pour la définition des besoins de celui-ci et l'adaptation de la politique. Vertical dans la configuration de son pilotage, puisqu'elle est réglementée par des instances européennes, qui vont devoir traiter directement avec des relais des territoires concernés, des instances publiques territoriales. C'est dans ce cadre que le règlement UE n° 1305/2013<sup>68</sup> a été conçu par la Commission européenne, une politique adaptable aux réalités territoriales de chaque État membre, mais également à leur réalité administrative sur le territoire. Les États sont donc libres de choisir l'échelon le plus pertinent pour construire et donner effet à leur(s) programme(s) de développement rural, et le partenariat territorial qui se met en place autour.

Cette diversité sectorielle se traduit alors dans le contenu des programmes de développement rural. Dans le cas du PDR breton, celui-ci contient différents types de mesures, qui répondent à des secteurs variés : la mesure 6 répond au « Développement des exploitations agricoles et des entreprises », incluant dès son appellation des acteurs économiques non agricoles, la mesure 12 fait appel aux « Paiements au titre de Natura 2000<sup>69</sup> et de la directive-cadre sur l'eau », touchant ici à la biodiversité et l'environnement et non au domaine

---

<sup>67</sup> BERRIET-SOLLIEC Marielle, TROUVE Aurélie, *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*. op. cit. p. 397-413

<sup>68</sup> Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européens agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil. EUR-Lex. 17 décembre 2013. Mise à jour le 20 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

<sup>69</sup> Natura 2000 : programme de protection de sites abritant des espèces représentatives de la biodiversité européenne.

proprement agricole. Il semble pertinent de mentionner ici le programme LEADER, qui implique un nouvel échelon de concertation, les Groupes d'Action Local, qui élaborent eux-mêmes les objectifs et les projets qui permettront le développement du territoire.

En dehors de l'aspect intégrateur de cette politique, qui se veut toujours plus adaptée au territoire, administrativement, elle est aussi le support d'un risque de difficulté de transposition dans la rationalité administrative française. Comme montré par Bezes et Le Lidec, historiquement la structure étatique française est organisée de façon sectorielle, elle répond à des secteurs rationnellement définis, pour lesquels auquel on attribue un Ministère, et une hiérarchisation de gestion<sup>70</sup>. Alors, une incompatibilité entre mode de gestion traditionnel des politiques en secteur et nécessité d'intégration du développement rural peut être constatée. Les instances de mise en œuvre doivent donc faire face à une redéfinition des rôles. Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Conseils régionaux en France implique une remise en question des modes de fonctionnement jusqu'à présent sectoriels, propres aux services administratifs des collectivités et organismes publics.

### 2.1.2. Effet de la déssectorisation sur les services du Conseil régional

Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Conseils régionaux a été annoncé rapidement, sans que les services administratifs aient réellement le temps de s'organiser. L'adaptation organisationnel a donc été l'objet de difficultés, les agents concernés étant pris à la fois dans la rédaction du PDR et à la fois dans une réflexion plus large sur la structure organisationnelle à choisir dans les services administratifs du Conseil régional. Ainsi, au sein du Conseil régional, l'administration est divisée en directions qui répondent à un domaine particulier, au sein des directions les secteurs visés sont déclinés en services. Par exemple au sein de la Direction de l'économie, le service de l'agriculture et de l'agroalimentaire ou encore au sein de la Direction de l'aménagement et de l'égalité, le service du développement territorial<sup>71</sup>. Lors du transfert de l'autorité de gestion en 2014, il a donc fallu répondre à ces problèmes de sectorialisation pour pouvoir mettre en œuvre le PDR breton.

Il est premièrement relevé lors des entretiens effectués au cours des recherches pour ce mémoire le format organisationnel inhabituel que demande la gestion du FEADER. Dans un souci de transversalité, la réponse du Conseil régional a donc été de créer un service extérieur

---

<sup>70</sup> BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'Etat territorial », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n° 136), p. 919-942

<sup>71</sup> Voir organigramme des services du Conseil régional de Bretagne en annexe.

à toute direction sectorielle, une instance qui serait capable d'avoir une vue d'ensemble du programme sans être influencé par une des mesures spécifiques et sectorielles de celui-ci<sup>72</sup>.

Au préalable et dans le cadre de la gestion d'autres fonds européens qui avaient été confiés au Conseil régional auparavant, une Direction des affaires européennes et internationales avait été mise en place, et regroupait les services pilotes du FEDER et du FSE. Cette démarche de différenciation entre pilotage de la mise en œuvre et mise en œuvre opérationnelle avait donc déjà débuté en Bretagne. La volonté du Conseil régional était de regrouper sous une même direction toutes les activités en lien avec des programmes européens<sup>73</sup>. Cela permet effectivement une bonne visibilité des activités européennes en Bretagne, mais également une concentration des connaissances et compétences sur la gestion de ces politiques<sup>74</sup>. En effet, avec les fonds européens apparaissent des méthodes et pratiques de mise en œuvre, notamment contraintes à la gouvernance normative imposée par la Commission, qui nécessitent une connaissance spécifique sur le sujet. Ce type de gouvernance sera détaillé plus loin dans le présent mémoire, mais il paraît intéressant d'indiquer ici que le regroupement dans une seule direction permet une certaine mutualisation de l'expertise sur le sujet européen. Il paraissait alors logique que le pilotage du FEADER se fasse également au sein de cette direction, en travail conjoint avec les autres services sectoriels en charge de mesures spécifiques du PDRB qui concerne leur domaine. Ainsi, en 2015 le service FEADER est créé au sein de la DAEI, c'est un service transversal, qui a des contacts avec plusieurs directions du Conseil régional, mais également avec les élus. Un service qui se place entre la mise en œuvre technique du programme et la légitimité démocratique des élus. Il a un mode de fonctionnement qui n'est pas conventionnel puisque largement déssectorisé. Le Conseil régional breton est l'un des seuls en France à avoir choisi cette configuration, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord car cela permet d'éviter la mise en avant des mesures agricoles au profit d'autres mesures du PDR. Le Conseil régional étant en charge de rédiger son propre programme, il convient que le service rédacteur ne soit pas rattaché à un domaine sectoriel en particulier<sup>75</sup>, mais puisse prendre en considération tous les besoins en développement rural en Bretagne<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Propos recueillis lors d'entretiens avec les agents des services du Conseil régional

<sup>73</sup> La Direction des Affaires Européennes et Internationales (DAEI) du Conseil régional de Bretagne concentre à la fois les services gestionnaires des fonds européens, mais également un Pôle Europe qui a pour charge de superviser tous les programmes européens dans lesquels la Région est impliquée, tels qu'Interreg.

<sup>74</sup> Propos recueillis lors d'entretiens avec les agents des services du Conseil régional

<sup>75</sup> Se référer à l'encadré Services chargés de l'instruction des dossiers de demande d'aide par mesure du PDRB p38

<sup>76</sup> Propos recueillis lors d'entretiens avec les agents des services du Conseil régional

Au-delà de la rédaction du PDR, la volonté d'éviter de placer un service sectoriel dans une position de force vis-à-vis de la gestion du FEADER permet un climat apaisé au sein des services du Conseil régional. En effet, intégrer le service de l'autorité de gestion du programme au sein d'une direction sectorielle pourrait contribuer à orienter la mise en œuvre vers les mesures gérées par le service, en les éloignant de la globalité du programme et des mesures dont d'autres services ont la charge. Les autres directions pourraient également se sentir lésées ou mises de côté, et non intégrées dans le pilotage du PDR<sup>77</sup>.

Cette déssectorisation de la politique de développement rural semble avoir trouvé une réponse équilibrée au sein du Conseil régional de Bretagne. Il n'en reste pas moins que cela mène à des pratiques peu habituelles pour la gestion et le pilotage du programme. La gestion du FEADER est alors un exemple de l'impact de l'action publique européenne sur les instances infranationales. Leur architecture s'en voit largement modifiée, tout comme leurs méthodes de travail. Cela constitue un des premiers éléments d'eupéanisation des structures administratives régionales.

Il a été soulevé ici une remarque propre à la politique de développement rural, son format apparaît comme un aspect nécessaire à considérer lorsqu'il faut la mettre en œuvre, autant par les rédacteurs des règlements qui la régissent que par les services qui ont à charge de l'appliquer au territoire. Il est maintenant intéressant d'analyser le poids des réglementations qui définissent la politique de développement rural et de comprendre comment elles sont appréhendées et intégrées par les instances administratives de mise en œuvre à l'échelon national et infranational.

---

<sup>77</sup> Propos recueillis lors d'entretiens auprès des agents des services du Conseil régional

## **Principales sources réglementaires et normatives régissant la mise en œuvre du FEADER**

**Règlement UE n°1305/2013 relatif au soutien du développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural** : il exprime les modalités d'application de la politique de développement rural. Il permet notamment la nomination de plusieurs autorités de gestion par État membre. La Commission européenne veille à la bonne application de ce texte.

**Document Cadre National** : rédigé et suivi par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il indique les grandes orientations de la France en matière de soutien au développement rural via le FEADER. Il introduit les mesures de soutien au développement rural mises en œuvre sur l'ensemble du territoire français, et celles que les Conseils régionaux sont libres d'adopter et d'adapter à leur territoire. Ce document doit être approuvé par la Commission européenne, conformément au règlement UE n°1305/2013.

**Loi n°2014-58 de « Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » dite Loi MAPTAM** : elle donne la compétence au Président du Conseil régional pour procéder à l'attribution des fonds européens. Elle autorise également le Président du Conseil régional à déléguer sa signature aux chefs des services internes et externes au Conseil régional et aux agents qui lui sont directement rattachés, chargés de l'instruction des dossiers de demande d'aide.

**Décret n°2016-126 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les FESI** : Il encadre les modalités de mise en œuvre des programmes, en désignant les autorités de coordination des programmes, les systèmes d'information utilisés, ainsi que les délégations de tâches possibles pour les autorités de gestion.

**Convention tripartite Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation / Conseil régional de Bretagne / ASP** : Dans chaque région, une convention tripartite est signée entre l'État, le Conseil régional et l'organisme payeur (ASP). Elle organise la gestion opérationnelle de la programmation 2014-2020. Elle définit les rôles et les responsabilités de chaque signataire ainsi que les mesures pour lesquelles les services instructeurs (désignés par convention de délégation de tâche, voir ci-après) vont assurer l'instruction des dossiers. Cette convention délimite le cadre d'intervention de chacun des trois acteurs signataires pour la mise en œuvre du PDRB en Bretagne.

**Conventions de délégation de tâche** : elles permettent au Conseil régional, en tant qu'autorité de gestion, de déléguer des tâches aux services extérieurs à celui-ci dans le cadre d'une ou plusieurs mesures du PDRB. Le Conseil régional délègue ainsi les missions d'instruction des dossiers à ces services, ils sont alors nommés « Guichet Unique – Service Instructeur » (GUSI).

Des conventions de délégation de tâches dans le cadre du PDRB pour 2014-2020 sont signées entre le Conseil régional de Bretagne et les services déconcentrés de l'État sur le territoire qui sont les suivants :

- Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) des 4 départements bretons
- La direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de Bretagne et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne (DREAL)

**Programme de développement rural breton** : La Région Bretagne a rédigé son PDRB sur la base d'une analyse AFOM de son territoire. Le programme inclut les mesures obligatoires décrites dans le Cadre National et établit les mesures que la Région juge les plus nécessaires à mettre en place pour la période 2014-2020. Elle est également en contact avec la Commission européenne qui donne son approbation pour le PDR et suit sa mise en œuvre.

Se référer à l'encadré sur ce programme page 16 pour plus d'informations.

## 2.2. Une normativité européenne pesante

Il a auparavant été démontré la complexité en termes de structures mais également en termes de contenu de la politique de développement rural. Le croisement de plusieurs secteurs d'activité, et la variété de mesures proposées impliquent un besoin de cohérence entre les PDR. La multiplicité des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de cette politique nécessite quant à elle une coordination des actions de ceux-ci, en lien notamment avec la définition des missions qui leur sont attribuées. La Commission européenne met donc en place un règlement devant répondre à ces besoins, impliquant une intégration de ces règles dans les modes de fonctionnement nationaux et infranationaux. Une méthode de gouvernance normative est en effet sélectionnée par la Commission, qui édicte des règles et des sanctions en cas de non-respect, et laisse les échelons infra-communautaires choisir les méthodes de mise en œuvre. Il est alors possible de constater que cette pratique normative est à l'origine d'un processus d'empilement de la réglementation, puisque chaque échelon voudra s'assurer du respect des règles, mais également ajouter ses propres aspirations dans cette réglementation. Cet empilement de la réglementation pourra être expliqué comme étant le résultat de pressions interinstitutionnelles sur toute la chaîne des institutions impliquées dans la politique de développement rural, un principe de méfiance plutôt que de confiance régissant ces relations.

### 2.2.1. L'empilement de la réglementation

Pour la programmation 2014-2020, les règlements UE n°1303/2013<sup>78</sup> et UE n°1305/2013<sup>79</sup> détaillent les exigences devant faire partie des programmes de développement rural qui doivent être rédigés et mis en œuvre par les États ou les régions. Ceux-ci doivent avoir une forme bien précise, avec une étude des besoins du territoire concerné, le détail des mesures qui seront appliquées, les règles régissant le cofinancement de ces mesures, etc ... En mettant en place cette réglementation, la Commission, le Parlement européen et le Conseil de l'UE (par le processus de codécision qui a mené à l'entrée en vigueur de ce texte), activent un contrôle

---

<sup>78</sup> Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au FEADER et au FEAMP, portant dispositions générales applicables au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au FEADER et au FEAMP et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil. EUR-Lex. 17 décembre 2013. Mise à jour le 20 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>

<sup>79</sup> Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européens agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil. EUR-Lex. 17 décembre 2013. Mise à jour le 20 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

des actions menées par les acteurs nationaux et infranationaux en charge de la mise en œuvre. En effet, la Commission, dans son rôle de garante des textes européens, se doit de s'assurer de la bonne utilisation des crédits, l'idée générale étant que chaque euro soit bien dépensé. Pour ce faire, les textes en vigueur introduisent une notion de contrôle de toutes les actions liées à la distribution de ces crédits. Par la définition de méthodes de vérification, de critères d'accès au financement et de sanction dans le cas de non-respect de ces règles, la Commission entend être en position de maîtriser l'utilisation des fonds sur le territoire, dans le cadre du principe de cohérence et d'harmonisation.

Face à ce principe de « contrôlabilité de l'action », les acteurs de la mise en œuvre, plus précisément, dans le cas présent, les services du Conseil régional se couvrent contre le risque de sanction. Ils mettent en place des systèmes de gestion du risque, qui est mesuré, calculé et répertorié dans des plans d'action. C'est un processus de rationalisation de l'action qui se met en place, chaque risque étant classé en fonction de sa probabilité et de son impact potentiel.

Les phases de contrôle prennent de nombreuses formes. Dans le cadre de la rédaction du PDR, la Commission s'assure que celui-ci est conforme aux exigences de rédaction qu'elle a exprimées, et donne son avis sur son contenu. Cette longue phase de négociation peut être considérée comme un calcul par la Commission du risque de mauvaise gestion des mesures proposées par le Conseil régional. Ce contrôle intervient également presque quotidiennement, via l'ASP qui effectue des contrôles aléatoires de dossiers instruits.

Les risques dans le cas d'anomalie sur un dossier, ou de non-respect d'une des procédures sont variés et importants. Il peut s'agir d'une demande de remboursement d'une somme, d'un dégageant d'office<sup>80</sup> si le paiement n'a pas été effectué assez rapidement, en somme, une erreur administrative peut toucher directement le bénéficiaire qui se voit refuser son aide, mais également le Conseil régional qui a autorisé l'engagement de la somme.

Cette codification des marches à suivre, en plus de la réglementation sur le contenu des mesures, ajoute une complexité particulière à la distribution des crédits FEADER. Cette idée est présente chez tous les acteurs interrogés qui interviennent sur la région Bretagne : certaines mesures sont des « usines à gaz »<sup>81</sup>, elles présentent des critères très précis, rationalisés et chiffrés. Sur certaines, l'équation entre « temps passé à l'instruction d'un dossier/ montant alloué à cette aide/ niveau de sanction si mauvaise instruction » n'est pas équilibrée, si bien

---

<sup>80</sup> « Mécanisme de gestion financière qui signifie que les demandes de paiement qui n'ont pas fait l'objet de dépenses certifiées par l'autorité de gestion dans les deux ans sont dégageant d'office par la Commission européenne ». Définition tirée du site web : Europe en France, *Glossaire*. Consulté le 27/05/2019. Disponible à l'adresse : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Glossaire/>.

<sup>81</sup> Propos recueillis lors d'entretiens au sein des services du Conseil régional et de la DRAAF de Bretagne

qu'il a été décidé de les enlever du PDRB, pour les financer en dehors des crédits européens. Il en ressort que ces mesures sont alors bien plus simples à mettre en œuvre, sans la réglementation excessive<sup>82</sup>.

Il ressort de ce poids réglementaire sur chaque mesure une pression sur les gestionnaires chargés de respecter toutes ces règles. Par un processus d'eupéanisation, il faut d'abord intérioriser toutes ces pratiques importées via les règlements européens, le service agriculture du Conseil régional en témoigne, les fonds européens apportent de la rigueur, ce qui implique également une certaine frustration. La présence permanente des contrôles pèse sur le travail des gestionnaires, ils tentent de rendre un travail le mieux effectué possible, se rendent compte que certaines de leurs actions sont à corriger, et un retour sur le dossier doit être effectué. Le fait de devoir systématiquement remettre en cause le travail effectué peut être source de difficultés pour ces gestionnaires<sup>83</sup>.

Il apparaît en effet nécessaire pour une mise en œuvre optimale de pouvoir justifier que chaque action de mise en œuvre est correctement menée, ce qui est d'ailleurs entendu et compris par tous les acteurs. Mais la gestion des fonds européens sur le territoire, par une gouvernance à distance de la Commission, semble apporter une obsession du respect de la règle au profit du résultat. Cela correspond bien sûr à l'image de l'idéal-type du bureaucrate, faire de la règle la priorité, sans prendre en compte l'objectif à atteindre. Les gestionnaires du FEADER sont contraints à privilégier cette règle sur le résultat de l'aide attribuée. Il est intéressant de prendre pour exemple la mesure sur les dotations aux jeunes agriculteurs<sup>84</sup>. Un soutien financier pour les personnes souhaitant s'installer pour la première fois en agriculture est prévu dans le PDRB. Une majoration est attribuée au bénéficiaire si l'installation se fait hors-cadre familial, la preuve d'une non-parentalité avec un agriculteur doit donc être apportée. Dans les critères du dossier, cela doit être prouvé en incluant un arbre généalogique s'étendant jusqu'au troisième degré de parenté, avec les professions des membres de la famille. Certains demandeurs se sont trouvés dans l'incapacité de fournir un tel acte, ils sont binationaux ou ont des origines étrangères, et ce justificatif n'existe tout simplement pas dans le pays-tiers concerné. Malgré la présentation d'un projet tout à fait réalisable, ces demandeurs se voient leur aide refusée pour absence d'une preuve, qui, au regard des instructeurs, ne consiste pas en un élément clé qui permettrait de compromettre la bonne utilisation des crédits apportés.

---

<sup>82</sup> Propos recueillis lors d'entretiens au sein des services du Conseil régional et de la DRAAF de Bretagne

<sup>83</sup> Propos recueillis lors d'entretiens au sein des services du Conseil régional et de la DRAAF de Bretagne

<sup>84</sup> Mesure 6 : Développement des exploitations agricoles et des entreprises/ Type d'Opération 6.1.1 Dotation Jeunes Agriculteurs du Programme de Développement Rural Breton, disponible à cette adresse : [https://www.bretagne.bzh/jcms/prod\\_279033/fr/pdr-bretagne-2014-2020](https://www.bretagne.bzh/jcms/prod_279033/fr/pdr-bretagne-2014-2020)

C'est alors une critique de la gouvernance technocratique de la Commission qui peut être relevée. Elle est commune et récurrente, mais également pertinente dans le cas du FEADER. En effet, il est possible de reconnaître le caractère nécessaire des réglementations établies. Néanmoins, cette réglementation se traduit par une obsession de la rationalité et un irréalisme sur le terrain, puisque la procédure prime sur le résultat. Le souci d'adaptabilité d'une politique aux ambitions larges et intersectorielles vient alourdir les procédures. L'objectif de simplification est notamment dans tous les esprits pour la révision de la PAC en vue de la prochaine programmation, mais il est possible de remarquer que simplification pour certains signifie complexification pour d'autres.

Au-delà de la pression des contrôles liées à la réglementation, un phénomène de surréglementation est mis en avant par tous les acteurs, s'agissant de la Commission européenne comme des acteurs en région. Il convient de rattacher cette pratique d'empilement de la règle à un phénomène de méfiance et de pression interinstitutionnelle.

### 2.2.2. Des pressions interinstitutionnelles en toile de fond ?

Si l'on a souvent décrit des relations partenariales dans la mise en œuvre de la politique de développement rural, il semblerait toutefois que la méfiance guide le processus de réglementation de cette politique.

Cet empilement de pressions d'une institution à l'autre a été qualifiée de « principe de méfiance »<sup>85</sup> lors des entretiens effectués au sein du Conseil régional. Ce terme semble intéressant car il contrevient au principe de partenariat prôné par chacun des acteurs de la mise en œuvre, comme par exemple entre le Conseil régional et la Commission dans le cadre du suivi et du pilotage du PDRB. Ainsi, il est possible de décrire un cheminement des pressions institutionnelles suivant :

La première défiance pourrait apparaître entre la Cour des comptes européenne, elle a la capacité d'engager des audits de performance auprès de la Commission européenne, notamment pour contrôler la pertinence de la politique mise en œuvre par cette dernière. Il en ressort une tendance à vouloir interpréter les textes (rédigés par la Commission notamment) de manière très stricte. Une certaine méfiance plane ensuite sur la Commission de la part du Parlement européen, qui a la capacité de demander des comptes à la Commission pour ses

---

<sup>85</sup> Propos recueillis lors des entretiens avec les services au sein du Conseil régional de Bretagne

actions. Le Parlement a lui aussi tendance à durcir les règles étant une institution aux intérêts variables et divergents, dans un esprit de sécurisation de l'interprétation des textes. Ces deux premières institutions ont la capacité de remettre en question les actions de la Commission, qui a donc pour réflexe de renforcer les règles, des interprétations très poussées des règlements, dénoncés comme de la « surinterprétation » par certains. Elle impose notamment une procédure lourde de suivi aux Conseils régionaux, par la tenue d'un rapport de mise en œuvre extrêmement détaillé chaque année et devant être validé par la Commission elle-même.

Au niveau de l'État en France, une crainte de ne pas remplir les objectifs cités par la Commission pousse à plus de sécurisation et donc de réglementation. Dans le cadre de la décentralisation effectuée, l'État fait lui-aussi preuve d'une position de gouvernance à distance que nous avons déjà évoquée auparavant, il aura alors tendance à s'assurer que les règles qu'il impose sont bien respectées dans ce cadre-là. Le document cadre national apparaît alors comme un ajout supplémentaire de règles à respecter, il reprend ce qui est demandé dans les textes européens et rajoute ce que l'État considère comme des éléments nécessaires à appliquer dans sa conception de la politique de développement rural. Cela a été démontré par l'exemple de la dotation aux jeunes agriculteurs dans la partie précédente, des critères très pointus sont établis, pour éviter toute remise en cause par l'échelon supérieur (ici la Commission via les audits potentiels).

Cette méfiance s'étend alors au niveau régional, où la responsabilité financière et administrative est prise très au sérieux. C'est en effet à ce niveau que les notes de procédures sur les méthodes de mise en œuvre sont rédigées, il s'agit d'indications et instructions destinées aux services instructeurs, qui permettent d'effectuer leurs missions en respectant toutes les consignes données dans les textes réglementaires. En tant que pilote du programme, le service FEADER peut à son tour être considéré comme un producteur de normes, il envoie des consignes directes aux services instructeurs sur la marche à suivre, il impose des procédures, des méthodes<sup>86</sup>, pour s'assurer que leur gestion ne sera pas remise en cause. Le service aura tendance à interpréter strictement les textes. Il apparaît que cela se fait dans un besoin extrême de sécurisation, mais que cela pose également problème à ces services qui comprennent que la production de normes supplémentaires est contraignante pour l'instructeur, déjà confronté à une multitude d'injonctions réglementaires. En témoigne la chef de service, le travail du SFEADER consiste à « juger quel est le chemin à prendre, le bon équilibre entre simplicité et sécurisation ».

---

<sup>86</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec un agent du service FEADER du Conseil régional de Bretagne

Le Conseil régional se pose dans ce rôle charnière entre interprétation de la règle et réalité du terrain.

Cette chaîne de méfiance est alors perceptible, notamment dans le discours de chacun. Toutes ces institutions estiment qu'elles mettent en place le bon niveau d'arbitrage entre réglementation et simplicité de la mise en œuvre, et que si cela ne fonctionne pas de manière suffisamment efficace, c'est à cause de l'institution supérieure ou inférieure, dans la chaîne de mise en œuvre, qui impose une lecture trop réglementée des programmes. La Commission notamment a tendance à se défendre de cette attitude stricte par le fait que les États font du « gold plating », équivalent de surréglementation en français. Une transposition des règles européennes qui introduit « des procédures supplémentaires qui ne sont pas nécessairement requises »<sup>87</sup>. Cette méfiance intervient alors en amont de la mise en œuvre, lorsqu'il faut retranscrire les règles à chaque niveau, mais également en aval, avec la mise en accusation des autres institutions.

Sur le terrain, les acteurs de la mise en œuvre perçoivent un décalage entre le discours de la Commission et ses méthodes. Via le FEADER, l'Union met à disposition une somme d'argent déterminée, qui doit normalement être entièrement dépensée à l'issue de la programmation. Néanmoins, certains gestionnaires expriment l'impression que la Commission a tendance à éviter que tout cet argent soit « réellement dépensé », et qu'une partie soit récupérée via les sanctions liées à des erreurs de mise en œuvre. Quand la Commission entend réglementer pour éviter la mauvaise utilisation de l'argent européen, les gestionnaires voient plutôt cette normativité comme un obstacle à la distribution des crédits. Cette méfiance commune est d'autant plus visible que la Commission est régulièrement accusée d'avoir un rapport très strict à la fraude.

« ... [en imaginant le discours des agents de la Commission] on a trouvé un cas de fraude dans tel pays, on ne s'occupe pas de savoir si les autres font bien sur cette question, on ressort tout simplement les boulons pour tout le monde »<sup>88</sup>. Cette intervention est révélatrice à la fois de la frustration des agents sur le terrain qui tentent de faire au mieux leur travail mais qui se voient sanctionnés pour d'autres, et de l'autre côté de la difficulté pour la Commission de gérer des programmes sur un territoire hétérogène et aux pratiques variées, dans un souci d'harmonisation.

---

<sup>87</sup> Explication basée sur l'avis du Comité économique et social sur le thème "La simplification", JO C 48 de 2002, [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/c\\_048/c\\_04820020221fr01300141.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/c_048/c_04820020221fr01300141.pdf)2 et la COM (2005) 97 final, "Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne", [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0097fr01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0097fr01.pdf)

<sup>88</sup> Propos recueilli lors d'un entretien avec un agent de la mise en œuvre du PDRB en Bretagne

Finalement, une pression a également été relevée du côté des services de l'État sur le territoire notamment, celle d'être « un bon service »<sup>89</sup> et de l'image d'efficacité renvoyée. En effet, dans le cadre d'un transfert de leurs prérogatives aux services du Conseil régional (intervenu avec le transfert de l'autorité de gestion), les services étatiques en région doivent prouver qu'ils sont capables d'être intégrés à la mise en œuvre du PDRB, qu'ils ont les capacités nécessaires et qu'il faut compter avec eux. Il faut alors montrer ses capacités à respecter les règles établies, à agir efficacement et à avancer de façon fluide. Cela consiste en une pression dans le sens où un bon service est un service qui respecte les règles, il ne faut pas non plus être trop prudent, au risque d'être frappé de lenteur et d'inefficacité. La priorité des services coordinateurs de la DRAAF est donc mise sur les sujets FEADER, au détriment d'autres politiques gérées par l'État en région, pour pouvoir répondre à cette exigence de compétence et faire preuve d'une présence pertinente dans la mise en œuvre du FEADER.

Le constat fait ici est celui d'une normativité accrue autour de la mise en œuvre des PDR. Cette normativité est due à un phénomène d'empilement des réglementations lorsque celles-ci sont retranscrites et adaptées à chaque niveau de gouvernance. C'est aussi le fait d'un manque de confiance d'une institution à l'autre, chacune voulant défendre sa méthode et mettre en cause celle des autres. Cela rajoute davantage d'illisibilité au FEADER et à sa mise en œuvre, puisqu'au lieu de tous s'accorder sur les erreurs faites, chacun tente de se désresponsabiliser de ce qui ne fonctionne pas.

### **2.3. Une européanisation des pratiques régionales**

Il convient désormais de qualifier les principaux effets de l'européanisation qui peuvent être constatés au sein des services du Conseil régional. Le transfert de l'autorité de gestion a été synonyme de pression procédurière pour les services régionaux, et notamment le FEADER, une dynamique qui est régulièrement rapportée dans le cadre des études sur les administrations en charge des fonds européens. Mais il est également important de surligner les opportunités en termes de connaissances et de visibilité que cela a fait gagner au Conseil régional et à ses services. Entre lourdeur administrative et opportunité de développement de compétences, il convient de montrer ici ce que l'Europe fait aux pratiques administratives régionales, et comment ces dernières se l'approprient.

---

<sup>89</sup> Propos recueilli lors d'un entretien avec un agent de la mise en œuvre du PDRB en Bretagne

### 2.3.1. Des missions de contrôle procédurier en expansion

Il est intéressant d'observer empiriquement ce que les agents des services du Conseil régional ont pu observer dans leurs pratiques suite au transfert de l'autorité de gestion du FEADER, mais également plus globalement dans la gestion des fonds européens. Certains constatent donc « un avant les fonds européens, et un après »<sup>90</sup>. Cela est relevé dans le cadre du travail de construction qui s'est mis en place autour de ce transfert, dans le tissage de relations avec la Commission, mais également dans l'organisation interne et dans l'adaptation de certaines pratiques. En termes administratifs, il est alors relevé l'apport d'une rigueur, liée à la notion de contrôlabilité développée plus tôt. Au-delà de ça, l'Union européenne a été porteuse d'une méthodologie nouvelle, notamment par la généralisation de l'évaluation de l'action publique, qui auparavant ne se faisait pas dans ces échelons administratifs. En effet, une validation hiérarchique faisait alors office de contrôle de l'action, mais c'est désormais une gamme d'outils d'évaluation qui sont mis en place. Pour le contrôle, il s'agit de la cartographie des risques, de la mise en place de plans d'actions, et pour le suivi, une exigence de rapport de mise en œuvre, qui permettent de s'assurer de la conduite de la politique en fonction des objectifs prévus.

Nous avons déjà évoqué les réflexes de contrôlabilité qui se sont développés, mais ceux-ci impliquent également des changements en termes de ressources humaines. Les agents du Conseil régional évoquent par exemple la création d'une Direction de l'audit, qui a pu voir le jour au Conseil régional avec l'arrivée des fonds européens. Ce service a pour objectif de « garantir que le dispositif de gestion et de contrôle du PDR est efficace et fonctionne correctement à tous les niveaux de l'organisation », via un audit interne au Conseil régional<sup>91</sup>. En d'autres termes, il s'agit de s'assurer que les services du Conseil régional respectent les réglementations émises pour la mise en œuvre et ne risquent pas d'engager sa responsabilité lors d'un potentiel contrôle par un corps d'audit extérieur ou un contrôle.

Il est également possible de citer les postes mis en place autour du système informatique Osiris, les services en charge du FEADER et de la gestion des dossiers à la DRAAF ont décidé de consacrer un emploi à plein temps à la gestion du logiciel, qui s'avère très complexe s'il est seulement pris en charge par les gestionnaires de dossiers, un expert est donc mis en place.

---

<sup>90</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec le service agriculture du Conseil régional de Bretagne

<sup>91</sup> Service FEADER du Conseil régional de Bretagne, 2016. *Présentation de la programmation 2014-2020 du FEADER à la CCCOP*. Document interne au Conseil régional de Bretagne

La priorité est finalement mise sur le respect des procédures de mise en œuvre au sein des services du Conseil régional et des services instructeurs. Cela est également relevé par Vincent Lebrou et Luc Sigalo Santos, dans leur travail sur le FSE, ils parlent de « dynamique de procédurisation du travail et de prise de pouvoir du gestionnaire »<sup>92</sup>. En effet, les missions liées au contrôle et à la gestion de l'évaluation de l'action sont celles qui se sont le plus développées depuis le transfert en 2014. Effectivement, le service Feader, s'est créé en 2015 avec deux personnes, sept personnes y travaillent actuellement, dont deux exclusivement sur les missions de contrôle et une sur la coordination administrative et financière, dont l'activité est principalement de gérer les outils de suivi du programme (maquette financière, état d'avancement financier du programme, rapport annuel de mise en œuvre, etc...). Les professions des acteurs de la mise en œuvre au Conseil régional tournent autour du respect des procédures gestionnaires, puisque le reste de l'équipe du SFEADER travaille en tant que chargés de dispositif, à l'appui des services instructeurs, sur le respect des règles de mise en œuvre, des consignes données par le SFEADER.

Une intégration progressive de nouvelles compétences et de connaissances est également remarquable dans les missions des services gestionnaires. En effet, au cours des entretiens, la notion de « défrichage » a été mentionnée à plusieurs reprises. Elle peut être définie dans ce contexte comme la pratique de construction et d'intégration de réponse à des besoins ou questionnements qui n'avaient jamais été adressés auparavant par les services régionaux. Cela correspond en fait à la mise en place de nouvelles fondations dans la mise en œuvre et la gestion d'un PDR qui n'ont pas encore été posées. Le service FEADER mentionne par exemple un travail de défrichage sur l'évaluation des politiques publiques au niveau local, avec l'arrivée de LEADER en 1994. Dans le cadre de la programmation 2014-2020, cette pratique de défrichage est effectuée sur de nombreux domaines, sur des vides administratifs qui ont été remarqués lors de la mise en œuvre. Un exemple concret est celui de la chargée de coordination des contrôles au sein du service FEADER, qui travaille sur les régimes de sanction applicables lorsqu'un dossier contient des anomalies. Dans les textes il est prévu des taux de sanction pour les anomalies qui sont financièrement quantifiables, or dans la réalité, certaines ne le sont pas, il faut pourtant éviter que le dossier sorte des conditions d'éligibilité simplement car il ne remplit pas un des critères. Il faut pour cela mettre en place des techniques de mesure de ces anomalies et leur attribuer un taux de réduction du montant de l'aide. C'est un travail qui

---

<sup>92</sup> LEBROU Vincent, SIGALO SANTOS Luc, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale. Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels », *Politique européenne*, 2018/2 (N° 60), p. 8-33.

n'a pas été entrepris dans d'autres régions françaises, la Bretagne est la première à tenter de cerner ce sujet. Ainsi, le défrichage correspond à l'acte de formaliser des besoins qui ont été apportés par les réglementations des fonds européens, elle contribue notamment à faire des Conseils régionaux et de ses services des créateurs de norme.

Un bilan en demi-teinte peut alors être dressé quant aux pratiques qui ont été apportées dans le cadre d'une européanisation des services administratifs au niveau régional. Il s'avère que ce soient notamment des réflexes de contrôle et de gestion qui ont été acquis, et qui poussent à toujours plus de rigueur et de pression normative sur les services. Néanmoins, il n'est pas possible de considérer que la région Bretagne ressort perdante de ce transfert, au contraire, le Conseil régional accède, grâce à ce transfert à une opportunité de visibilité. Il se saisit de cette nouveauté pour faire valoir sa place de région proactive dans la concertation nationale sur la mise en œuvre du FEADER, mais on peut également lire en ce transfert un renforcement du fait régional, en ce qui concerne la région Bretagne.

### 2.3.2. Une opportunité de visibilité pour la Bretagne

Il est intéressant de terminer cette deuxième partie par un bilan de l'image que possède le Conseil régional, et sur lequel il travaille, sur le plan de la conception et de la réflexion autour de l'action publique et de la politique de développement rural en France.

Premièrement, le Conseil régional affiche un état d'avancement plutôt satisfaisant de son programme de développement rural, en termes financiers, il manquerait même 25 millions d'euros pour répondre à toute les demandes d'aides qui seront faites jusqu'en 2020<sup>93</sup>. Cela prouve la réactivité des acteurs de la ruralité face aux aides FEADER, mais également une efficacité de progression de la mise en œuvre côté administratif. Cet avancement est un gage de réussite malgré la lourdeur du dispositif mis en place pour instruire et gérer les dossiers d'aide.

Il peut également être constaté que par la gestion du FEADER par le Conseil régional, c'est finalement le fait régional qui s'affirme. Par la responsabilité de monter un programme de développement rural, la région est l'endroit où la politique publique s'assemble, regroupant les acteurs des secteurs concernés, les représentants élus et les acteurs de la mise en œuvre autour de la conception de la politique de développement rural en Bretagne. C'est un lieu de conception et de mise en œuvre de l'action publique. Cela apporte également des changements importants

---

<sup>93</sup> Propos recueillis lors de l'un entretien avec un agent du service FEADER du Conseil régional de Bretagne

pour le Conseil régional en termes de lisibilité et de visibilité politique. La collectivité se pose comme un acteur politique à part entière, responsable devant l'État et la Commission européenne. Par le cofinancement, le Conseil régional participe doublement à ce fait régional, il est en état de participer politiquement, mais également financièrement à la politique de développement rural sur son territoire. L'effet multiplicateur du cofinancement renforce les moyens régionaux. C'est l'opportunité de développer de nouveaux canaux d'action publique, pour répondre aux besoins de son territoire et aux intérêts des acteurs ruraux en présence.

Traditionnellement, le Conseil régional de Bretagne est perçu par le partenariat régional et national comme une instance proactive dans la conception des politiques qui la concerne, intervenant au niveau national dans la réflexion sur l'action publique, et intégrant tous les acteurs concernés sur le territoire. La visibilité politique à laquelle accède la Bretagne grâce à son statut d'autorité de gestion renforce cette tendance pour ce qui concerne le FEADER et la gestion de la politique de développement rural. En effet, au sein des instances nationales de réflexion et d'orientation stratégique, telles que les comités d'orientation stratégiques, ou les comités techniques transversaux<sup>94</sup>, le Conseil régional tient une position proactive, qui consiste à considérer qu'il doit toujours exprimer son point de vue sur chaque sujet et participer activement à la réflexion autour de l'action publique qui sera mise en œuvre sur les territoires. Le Conseil régional se place comme une force de proposition, et de réflexion. « Lorsqu'il faut construire ensemble, avancer ensemble, nous sommes reconnus comme un acteur qui va à la fois faire valoir sa position de région, mais sans rester sur sa posture, lorsqu'il faut avancer, nous allons poser des bases, sur des sujets complexes par exemple »<sup>95</sup>. En effet, en témoignent les acteurs des services du Conseil régional de Bretagne, qui considèrent que pour que les besoins des régions soient pris en compte il faut participer à tout moment à la concertation. Les témoignages hors de la région font également état d'un ensemble régional qui s'engage, mais également qui a les compétences pour appréhender les sujets de manière pragmatique, et dans l'intérêt commun, sans faire de leurs revendications un obstacle. Cette position proactive du Conseil régional fait partie de la stratégie de la collectivité, elle est adoptée par tous les niveaux

---

<sup>94</sup> Comité d'orientation stratégique (COS) : instance nationale de gouvernance du FEADER et de la politique de développement rural en France. Il réunit les autorités de gestion régionales, ainsi que les acteurs nationaux de la mise en œuvre. Il est voué à échanger sur l'évolution des programmes dans chaque région, effectuer des bilans d'étape, discuter sur les difficultés rencontrées. C'est une instance de dialogue.

Comité technique transversal : instance nationale de gouvernance du FEADER. Il est composé des autorités de gestion, de l'ASP et du MAA. C'est un espace de décision qui aborde tous les aspects techniques de la mise en œuvre des PDR en région.

<sup>95</sup> Propos recueillis lors des entretiens menés auprès des services du Conseil régional.

de hiérarchie, politique comme administratif. A titre d'exemple, au sein du service FEADER, chaque chargé de mission a pour objectif de s'investir et de participer aux instances de concertation qui concernent leurs dispositifs et leurs missions. Cela permet de montrer que la Bretagne est présente au sein de la conception de l'action publique, mais également de rendre toujours plus concret l'engagement du Conseil régional dans sa capacité à être responsabilisée et à gérer des fonds européens. La Bretagne est alors reconnue par les instances nationales, et communautaires comme étant une région qui a les capacités pour gérer une telle charge.

Il est finalement possible de lier cette position proactive et investie du Conseil régional et de ses agents dans les arènes de conception de l'action publique par la qualification de ces acteurs (Conseil régional et agents) comme des *middle level bureaucrats*<sup>96</sup>. En effet, ce sont des acteurs de la bureaucratie, entendue ici au sens de fonctionnaires, travaillant dans l'administration publique, ils se positionnent à la croisée de la conception de la politique publique, ici par la rédaction du PDRB, et de sa mise en œuvre puisqu'ils en sont les responsables. Ils ont une position qui leur permet à la fois de comprendre les réalités du terrain visé par la politique, et de toucher les acteurs décisionnels qui la dirigent, notamment dans le cas présent les élus régionaux, mais aussi les agents du MAA et les instances nationales de réflexion sur le développement rural. Ils ont alors une capacité d'innovation propre, qui leur permet d'émettre des propositions au sein de ces instances, et d'influencer les choix des décideurs. C'est ce qui est relevé par les agents des services du Conseil régional, ils sont présents pour appuyer les décisions prises par les élus, ils sont reconnus comme ayant la compétence technique qui permettra l'action la plus adéquate qui soit<sup>97</sup>. Il est possible d'attribuer à ces *middle level bureaucrats* un rôle politique, ils sont reconnus comme compétents, et donc pris en compte dans les processus de décision.

La politique de développement rural a été décrite ici comme vecteur d'une certaine complexité dans sa forme, et donc dans sa mise en œuvre, puisqu'elle force à intégrer des dynamiques multisectorielles qui traditionnellement n'existent pas au sein des administrations territoriales. Cette politique, de par sa forme singulière mais également son aspect communautaire est également le véhicule d'une normativité qui pèse à tous les échelons de sa conception et de sa mise en œuvre, et qui a une tendance à s'agglomérer au niveau régional, au point d'articulation de l'application concrète sur le territoire. Cette normativité accrue, posant

---

<sup>96</sup> GIRY Benoit, 2018. Sociologie des organisations. Cours. Rennes. Novembre 2018

<sup>97</sup> Propos recueillis lors des entretiens avec les agents des services du Conseil régional de Bretagne

des régimes de sanction à tous les niveaux et des contrôles fréquents instaure une méfiance entre les instances, qui de ce fait, pour se prémunir du risque de se voir sanctionnées, ont tendance à renforcer leurs propres réglementations. Ce principe est contraire à ce qui est théoriquement porté par la politique de développement rural, un partenariat large, entre acteurs du développement rural, du territoire et de la gestion des programmes. L'européanisation peut alors être perçue comme pesante plutôt que comme vertueuse pour les agents sur le territoire qui gèrent les aides au quotidien. C'est finalement le Conseil régional qui, positionné entre la conception du PDR et sa mise en œuvre, peut s'établir comme nouvel acteur majeur, politique comme administratif. Il est la conjonction entre les besoins du territoire et les exigences nationales et européennes, il tient alors pour stratégie de montrer qu'il sait être responsable tout en s'efforçant de simplifier au plus une mise en œuvre conditionnée à une réglementation et une pression normative trop importante.

Avec le transfert de l'autorité de gestion, le Conseil régional émerge toujours plus comme un partenaire incontournable tant au niveau régional que national, avec un rôle politique mais également administratif important. Il est tout de même relevé que l'accès aux instances nationales est plus aisé que l'accès aux instances européennes pour une région de la taille de la Bretagne et compte tenu de l'autonomie dont ces régions jouissent en France. Malgré cela, la stratégie de visibilité du Conseil régional peut être soulignée dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune lancée au printemps 2018. Dès ce moment, le Conseil régional entame une campagne de rencontre des participants à la rédaction du texte, notamment à la Commission européenne mais également à la Cour des comptes européenne, pour leur rappeler qu'il est possible et même nécessaire pour une région de pouvoir avoir la main sur la gestion du FEADER. C'est un travail de lobby préliminaire qui se met déjà en place, il permet de rendre audibles les demandes des régions françaises, mais également de prouver la montée en puissance du fait régional, sans lequel il sera difficile de compter, selon eux, lors de la prochaine programmation de la politique de développement rural. Ainsi, les opportunités de visibilité et de reconnaissance auxquelles la région a pu avoir accès vont lui faire jouer un rôle majeur dans la conduite des revendications régionales face à une réforme de la PAC qui entend recentraliser les responsabilités au niveau national dans les États membres. Les stratégies du Conseil régional apparaîtront dans la troisième partie de ce mémoire, consacré justement à la réforme de la PAC et de la politique de développement rural prévue pour la programmation 2020-2027.

### **3. L'horizon post 2020 : quelles stratégies et positions pour les acteurs de la mise en œuvre ?**

À l'image de ce qu'expriment Marchand-Tonel et Simoulin<sup>98</sup>, il est difficile de théoriser la politique régionale communautaire, car elle a beaucoup évolué depuis sa création, mais également car à chaque programmation s'intègrent de nouvelles dynamiques qui modifient substantiellement le caractère et les enjeux de cette politique. Cela peut s'appliquer à la politique de développement rural, qui depuis sa mise en place a vécu des évolutions significatives, notamment par le transfert de l'autorité de gestion évoqué tout au long de ce mémoire. Ainsi, la réforme de la politique agricole commune implique une révision des règles de mise en œuvre et des objectifs du développement rural, et les principes mis en place lors de la programmation 2014-2020 et ses effets sont destinés à encore une fois être structurellement modifiés.

En concentrant cette dernière partie sur la réforme à venir, et donc sur des conclusions encore hypothétiques, nous entendons étudier les stratégies et positions qu'adoptent chacun des acteurs en présence pour affirmer ses capacités à assumer la conduite de la politique de développement rural. Le bilan qui a été dressé dans les deux premières parties servira de grille de lecture et de compréhension de la participation des acteurs de la mise en œuvre dans cette réforme. La révision s'effectue en deux temps, du fait de la nature européenne de cette politique. Tout d'abord un texte sera adopté au niveau européen, proposé par la Commission, il est ensuite soumis à la procédure de codécision du Parlement européen et du Conseil. La seconde étape est la transcription de ces règlements adoptés au niveau communautaire dans le droit français. Cette transcription est l'occasion pour l'État de définir les modalités de mise en œuvre sur le territoire, au regard des consignes données dans les textes européens.

À l'image du Garbage Can Model de March, Cohen et Olsen<sup>99</sup> et de la rationalité limitée des acteurs intervenant dans la conception des politiques publiques, la révision d'une politique telle que la PAC rassemble en un même texte des intérêts divers et variés, provenant d'acteurs possédant une vision de cette politique seulement dans leur domaine d'action. Un investissement de la réforme est effectué par tous les acteurs, les représentants des agriculteurs, les experts sectoriels, les acteurs administratifs et institutionnels, les consommateurs, les

---

<sup>98</sup> MARCHAND-TONEL Xavier, SIMOULIN Vincent, *Politique européenne*, op. cit. p. 22-41

<sup>99</sup> COHEN M., MARCH J., OLSEN J. cités dans MULLER Pierre, « Chapitre II. Les politiques publiques comme configurations d'acteurs », dans : Pierre Muller éd., *Les politiques publiques*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, p. 30-49

organisations civiles, ... Cela contribue à faire de la politique agricole commune une addition de besoins et d'intérêts divergents, un ensemble cohérent mais variable. Dans le cadre de la politique de développement rural, des intérêts contradictoires sont perceptibles au niveau des acteurs institutionnels et administratifs, il convient donc de comprendre la position de chacun dans cette réforme, et les potentielles dynamiques que cela implique. Il sera alors possible d'émettre des hypothèses, au regard de ce présent mémoire, sur le rôle et la place qu'occuperont les acteurs évoqués dans la prochaine programmation de la politique de développement rural et de la PAC.

### **3.1. La proposition d'un plan stratégique national : quelles opportunités pour chaque acteur ?**

C'est dans une volonté de cohérence accrue et de simplification que la Commission propose dans le projet de texte la mise en place d'un « cadre stratégique national », qui rassemblerait les objectifs des premier et deuxième piliers de la PAC. Cet effort de coordination accrue entre les deux piliers semble privilégier l'échelon national comme point de pilotage de la PAC dans les États membres, laissant en suspens la question du rôle des régions, qui ne pourront plus être nommées autorité de gestion si le texte est adopté ainsi.

#### **3.1.1. Une stratégie centralisée au niveau étatique : une meilleure cohérence de la politique de développement rural ?**

Le 1<sup>er</sup> juin 2018, la Commission européenne rend disponible sa « Proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le Fonds européens agricole de garanties (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) »<sup>100</sup>. Une première observation est celle de la réunion des conditions de gestion des deux fonds agricoles soutenant les deux piliers de la PAC sous un même règlement européen, quand il en existait deux auparavant. Pour ce qui concerne le FEADER et sa gestion administrative, le texte prévoit de mettre en place un cadre stratégique national, avec une seule

---

<sup>100</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le Fonds européen agricole de garanties (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant le règlement UE n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil. COM(2018)392 final. 1<sup>er</sup> juin 2018.

autorité de gestion par État membre, qui serait en charge du suivi de l'entièreté de ce programme. Il n'est alors plus question d'autorité de gestion régionale. Il est tout de même prévu que l'autorité de gestion nationale est en mesure de déléguer une partie des tâches lui étant attribuées, en conservant « la responsabilité d'une gestion efficace et correcte »<sup>101</sup> du cadre stratégique national. Ce rassemblement des deux piliers sous l'autorité d'une seule entité au niveau étatique correspond à une réponse de la Commission aux vives critiques de complexité et de manque de cohérence entre premier et second pilier.

Cette simplification est donc entendue dans le cadre d'une subsidiarité accrue pour les États membres, qui leur permettrait de mieux adapter la politique agricole aux besoins propres de leurs territoires. L'objectif est de réduire la charge administrative que représente la gestion de la PAC, en réunissant toutes les aides sous un cadre unique national, qui, en théorie, permet une coordination plus simple de tous les éléments de la politique, et une vision d'ensemble du programme assurant sa cohérence.

S'agissant du plan stratégique national : « Un seul par EM, qui détaille les stratégies d'intervention pour atteindre les objectifs fixés par l'Union. Ils combineront les instruments d'aides de la PAC financés au titre du FEAGA et du FEADER. »<sup>102</sup> Cette cohérence semble effectivement simplificatrice du point de vue organisationnel pour la Commission, elle permet d'avoir dans chaque État membre un seul interlocuteur, au lieu des 118 (un pour chaque programme de développement rural européen) actuellement. L'idée est d'avoir une vision d'ensemble de ce qui est mis en œuvre sur un État membre, en permettant tout aussi bien d'adapter au territoire les objectifs établis dans le cadre stratégique national. En effet, ce besoin d'une vision d'ensemble a été manifesté après un travail des services de la Commission sur la programmation actuelle. « C'est dans un souci de cohérence de l'intervention qu'une telle stratégie a été décidée »<sup>103</sup>.

Les régions françaises rejettent cette idée de simplification par la réduction du nombre de programmes, elles voient en cette mesure de gestion une volonté de la Commission de ne pas avoir à gérer trop de programmes, cette proposition découlerait selon elles d'un choix en

---

<sup>101</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le Fonds européen agricole de garanties (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant le règlement UE n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil. COM(2018)392 final. 1<sup>er</sup> juin 2018.

<sup>102</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec des agents de la Commission européenne en charge de la politique de développement rural

<sup>103</sup> Réf 100

termes de ressources humaines au sein de la DG Agri et des unités en charge du développement rural<sup>104</sup>.

Les propositions législatives faites en juin dernier par la Commission européenne impliquent un degré élevé de centralisation dans la gestion de la politique de développement rural au sein de chaque État membre. Si la proposition d'un cadre stratégique national est acceptée par le Parlement européen et le Conseil, un arbitrage devra être effectué par les États en interne pour décider du rôle que les régions pourront obtenir dans la gestion du FEADER. L'État est alors l'arbitre de l'architecture organisationnelle que prendra la politique de développement rural pour la prochaine programmation.

### 3.1.2. Une redistribution des prérogatives au sein des États : l'État comme seul arbitre

Comme en 2014 et dans la logique d'une transcription des règles européennes au niveau national, c'est à l'État que revient la décision de l'organisation de la mise en œuvre du FEADER. Cela doit évidemment se faire dans le respect des textes communautaires, notamment sur le fait qu'une seule autorité de gestion ne soit autorisée par État.

Une première relativisation peut être apportée, une seule autorité de gestion ne signifie pas que les régions seront entièrement écartées du processus de gestion et de mise en œuvre de la politique de développement rural. En effet, un système de délégation à d'autres entités nommées « organisme intermédiaire »<sup>105</sup> est possible, et permet une responsabilisation importante des administrations régionales notamment. Malgré cela, toute cette délégation repose sur la décision de l'État, prise par un membre de l'exécutif français (Ministre ou chef de l'État), avec ou sans concertation avec le reste des acteurs de la mise en œuvre. Cette annonce étant initialement prévue pour décembre 2018, lors d'un Congrès sur la Politique agricole commune organisé à Bordeaux, réunissant l'association Régions de France, et le Ministre de l'Agriculture notamment. Ce dernier a annoncé que l'arbitrage serait finalement rendu début 2019, ce qui n'a pas été le cas, l'annonce n'étant toujours pas rendue publique à ce jour (mai 2019), laissant les instances impliquées dans l'incertitude jusqu'à nouvel ordre.

Malgré une absence d'annonce pour le moment, les agents du Ministère semblent confirmer que la France s'est positionnée devant les instances européennes (Conseil de l'UE notamment) comme étant favorable à une écriture du texte qui inclurait des autorités de gestion

---

<sup>104</sup> Propos recueillis lors de l'entretien auprès des agents du Conseil régional de Bretagne

<sup>105</sup> Organisme intermédiaire : organisme désigné par une autorité de gestion pour effectuer par délégation un certain nombre de tâches liées à la mise en œuvre de la politique de développement rural.

régionales<sup>106</sup>. Malgré cela, au niveau national, la presse spécialisée rappelle que le Ministère n'a pas confirmé vouloir accorder aux Conseils régionaux la gestion intégrale du FEADER, quand Hervé Morin, président de l'association Régions de France semblait affirmer que cet arbitrage avait été annoncé par le MAA<sup>107</sup>. Il peut être constaté que des déclarations contradictoires sont effectuées. Le fait que l'État annonce d'un côté être favorable à des autorités de gestion régionale, et de l'autre ne pas vouloir confirmer un arbitrage accordant aux Conseils régionaux la gestion intégrale du FEADER incite à la méfiance de la part des régions pour l'État et sa position officielle.

Des éléments contextuels viennent ralentir le processus de décision autour de l'organisation administrative de la gestion de la PAC. Premièrement les événements liés aux manifestations des gilets jaunes et l'organisation du Grand Débat, mais également la tenue des élections européennes. Au niveau européen comme français, il est difficile d'imaginer que des décisions seront adoptées rapidement dans le cadre de la politique de développement rural, loin d'être au centre des débats actuellement. Néanmoins, chacun peut profiter de ce flou contextuel pour se positionner et faire valoir sa place au sein de la mise en œuvre, il est également l'occasion d'imaginer les potentiels scénarii qui pourraient être mis en place et les stratégies de chacun des acteurs.

### **3.2. Les stratégies contradictoires en France**

Chaque acteur se positionne en fonction du bilan qu'il a fait de la programmation 2014-2020, il peut alors être relevé, comme déjà mentionné dans les parties précédentes, que chacun a tendance à vouloir renforcer les responsabilités qu'il possède dès maintenant, sous prétexte que c'est « l'autre » qui est à l'origine des difficultés qui ont pu être rencontrées au cours de la programmation. Dans le cadre des témoignages de chacun des acteurs interrogés, il est possible d'identifier leurs positions, les scénarii qu'ils envisagent mais également leurs stratégies. Cela mènera à comprendre comment chacun considère son rôle pour la programmation suivante.

#### **3.2.1. Les potentiels scénarios : un combat pour les détails du partage des missions**

---

<sup>106</sup> Propos recueillis lors de l'entretien auprès d'un agent du MAA

<sup>107</sup> ROBERT Mathieu ; OUVARD Nicole, 2018. *Aides du second pilier : la rue de Varenne ne confirme pas la gestion intégrale confiée aux Régions*, AgraPresse hebdo, n°3671, lundi 10 décembre 2018

Le contexte actuel de retard dans l'annonce d'un arbitrage, apporte une incertitude et un flou qui force les acteurs à imaginer quelle décision pourrait être prise et quelles en sont les conséquences. C'est ainsi que cette idée d'incertitude plane notamment sur le travail des administrations, qui s'efforcent toujours de continuer dans l'avancement du PDRB, en montrant qu'ils sont capables d'assumer cette charge administrative après 2020 également. S'il a été officialisé par le MAA que le gouvernement « apporterait son soutien aux régions pour rester autorités de gestion régionales », il ne confirme pas pour autant la gestion intégrale du second pilier par les Régions. C'est alors que l'acceptation familière « le diable se cache dans les détails » réapparaît. Les agents du Conseil régional font état d'un manque de garantie dans le type de délégation qui sera accordée aux régions, notamment aux vues des revendications des syndicats nationaux et de certains bureaux du MAA qui conservent une vision largement centralisatrice encore une fois<sup>108</sup>.

Premièrement, une idée semble mettre État et régions d'accord, la volonté d'éviter toute séparation de l'autorité de gestion et de la gestion des mesures. La programmation 2014, comme étudiée ici, partage les missions de gestion entre l'autorité de gestion que sont les Conseils régionaux et les services de l'État sur le territoire, ce qui pousse à une coordination accrue entre des services aux pratiques et aux visions différentes. Il faudrait éviter ce type de croisement entre pilotage et mise en œuvre, qui pousse notamment à un besoin de définition constant du rôle de chacun. Si l'autorité de gestion est donnée aux Conseils régionaux, il faudra alors que la gestion des dossiers soit effectuée en interne et non déléguée à une autre instance administrative territoriale. Chaque mesure serait alors sous la responsabilité d'un seul et même acteur, qui la mettrait en œuvre indépendamment<sup>109</sup>. Une observation générale sur la complexité de la coordination est émise, qu'il faudra éviter dans la prochaine programmation. On imagine alors se dessiner deux options : soit une responsabilisation totale des régions dans le cadre d'une ou plusieurs mesures, soit une centralisation de la gestion des mesures par l'État. Les Conseils régionaux entendent alors montrer que certaines mesures valent la peine d'être régionalisées.

C'est par exemple le cas sur les mesures agro-environnementales et l'agriculture biologique. Le Conseil régional entend adapter ces mesures aux objectifs bretons de « bien manger » établis par le Conseil régional ce qui permettrait par exemple de donner à ces mesures davantage de pertinence et d'efficacité à l'échelle régionale.

Il a été plus difficile d'accéder à l'opinion des agents du Ministère sur ce qui doit ou pas, selon eux, rester au niveau national ou être mis à disposition des Conseils régionaux. Une

---

<sup>108</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec un agent du service FEADER du Conseil régional de Bretagne

<sup>109</sup> Propos recueillis lors des entretiens menés auprès des services du Conseil régional et de la DRAAF Bretagne

plus grande frilosité à s'exprimer sur les choix politiques qui sont faits peut être relevée, notamment dû à la séparation stricte entre agents de la mise en œuvre et acteurs décisionnels au sein des organes étatiques. Ce sont finalement les régions qui s'engagent pour sauver leurs prérogatives, en ayant bien conscience que les cartes des responsabilités dans la programmation 2020-2027 sont entièrement dans les mains de l'État.

### 3.2.2. L'engagement régional

Le travail d'influence entamé par les régions vise à la fois l'échelon national comme communautaire. En effet, dans ce contexte de flou politique, il s'agit pour le Conseil régional de Bretagne « d'activer tous les leviers possibles »<sup>110</sup> pour faire face à ce risque de renationalisation des responsabilités.

Au niveau national, c'est via l'association des Régions de France que s'effectue l'engagement. Le Conseil régional de Bretagne, jouissant notamment de la visibilité politique décrite auparavant<sup>111</sup> assume ses conditions : elle souhaite que les régions se voient confier le rôle d'autorité de gestion dans son entièreté, pas simplement une étiquette impliquant une cogestion, ni même le statut d'organisme intermédiaire. La région déclare même que si l'autorité de gestion est déclarée au niveau national, elle refusera de prendre part à la gestion des dispositifs. Cette position, bien que très poussée et peu réaliste dans le fait que la région refuse toute participation à la gestion du FEADER, montre la hauteur de la responsabilisation des régions, et fait envisager à l'État les problèmes auquel il pourrait faire face dans le cas où il aurait l'entièreté des mesures de développement rural à piloter. En effet, sur la gestion de LEADER ou d'autres mesures qui sont très complexes dans leur mise en œuvre, les compétences ont été totalement transférées aux régions, et l'État ne serait pas en capacité de reprendre la gestion de ces mesures. Cette position est extrême, mais elle permet à la fois de toucher une corde sensible de l'État, celle de sa capacité et des compétences nécessaires pour gérer la politique de développement rural, et de lui faire admettre que le fait régional s'est bel et bien imposé et qu'il est incontournable.

Au niveau européen, le Conseil régional cherche également à exploiter toutes les pistes possibles, pour permettre une délégation des responsabilités la plus large dans les textes européens. Ici, la région est dans une stratégie de lobbying, puisqu'elle va essayer d'intervenir directement sur le texte, par des amendements proposés aux députés européens. Pour obtenir

---

<sup>110</sup> Propos recueillis lors d'entretiens menés auprès des agents du Conseil régional de Bretagne

<sup>111</sup> Se référer à la partie 2.3.3. sur la reconnaissance des compétences du Conseil régional breton

un poids politique conséquent, une coalition des agri-régions européennes s'est créée, réunissant notamment des Landers allemands, des régions italiennes et espagnoles, ainsi que polonaises, ce regroupement représente, en termes de surface agricole utile, un poids majeur dans l'espace européen. Cette coalition permet à ces territoires de mener des actions de lobbying auprès des parlementaires, pour faire passer des amendements rédigés par leurs soins, mais également de peser sur les gouvernements nationaux de ces régions, dans le cadre de la codécision et de leur poids au Conseil. En effet, il semble que l'engagement du gouvernement français à déléguer des missions de gestion en interne aux régions soit considérée comme trop timide par ces dernières, qui tentent également de faire remonter, par les régions étrangères, leurs propositions via les autres gouvernements ayant un poids décisif au Conseil, tel que l'Allemagne. L'idée est de viser directement les dispositions du règlement européen qui régira les deux fonds (FEADER et FEAGA), pour éviter tout arbitrage trop restrictif pouvant être effectué par le gouvernement dans un second temps. Encore une fois, une méfiance est perçue entre État et régions en France, puisque les régions préfèrent s'appuyer sur d'autres États et régions européens plutôt que sur le gouvernement français pour accéder au processus de décision communautaire.

Au terme de cette description des stratégies et volontés de chacun, il semble se dessiner un objectif commun à tous, et pour tous, mais des solutions variables. En effet, la simplification apparaît nécessaire à l'esprit de tous les acteurs, mais tous ne sont pas d'accord sur comment y parvenir. Une acception peut également être faite : une simplification qui affecterait le travail de tous ne peut pas être mise en place dans une structure de mise en œuvre telle qu'elle existe aujourd'hui. Cela est dû à la fois à des facteurs relationnels entre les institutions en présence, comme cela a pu être observé avec le principe de défiance<sup>112</sup>, mais également par les divergences de réalité entre les échelons. En effet, les missions de chacun dans la mise en œuvre de la politique de développement rural font appel à des besoins différents pour concrétiser cette idée de simplification. Au niveau régional, il s'agit de retirer une partie de la lourdeur administrative qui pèse sur les dossiers et sur chaque action menée par les gestionnaires, qui se concentrent parfois plus sur la règle à appliquer que sur le contenu du projet. Il faudrait justement éviter un empilement des réglementations. Au contraire, à l'échelon communautaire et notamment à la Commission, il semblerait que pour simplifier il faille limiter les postes de suivi, et déléguer les contrôles à des organismes agréés dont c'est la seule activité. Les réalités

---

<sup>112</sup> Se référer à la partie 2.2.2. sur les pressions interinstitutionnelles

sont différentes, et difficilement compatibles, puisque si l'on suit la simplification qui convient à la Commission, elle implique un élargissement des contrôles potentiels sur les échelons inférieurs, et donc un alourdissement du poids de la règle sur les gestionnaires. La question se résume donc à savoir qui a le pouvoir d'imposer sa vision de la simplification. D'un côté les régions travaillent à un gain de responsabilité, une gestion autonome qui entend se traduire par une simplification des procédures, de l'autre, la Commission semble réussir à imposer sa vision d'un cadrage national centralisé pour chaque État membre, lui permettant d'avoir un nombre de programmes à suivre moins élevé, et donc des besoins de coordination moins importants.

Il semblerait que dans le contexte actuel, en l'absence de décision définitive du Parlement et du Conseil de l'UE sur la réforme de la PAC, et d'un arbitrage en interne au niveau français, la Commission parvienne à imposer plus largement sa vision de la politique de développement rural que les régions françaises, et donc sa conception de la simplification. Celle-ci se caractérise notamment par une subsidiarité accrue accordée aux États membres, qui laisse planer la question d'une potentielle renationalisation de la politique agricole.

### **3.3. Une déseuropéanisation à l'œuvre ?**

Dans la proposition de texte de juin 2018, une subsidiarité accrue semble, pour la Commission, le moyen d'une efficacité de la politique de développement rural, qui fait face à une diversité des modèles agricoles et des climats sur le territoire européen. En effet, il est mentionné dans le texte que « ni les approches verticales ni les approches uniformisées ne sont en mesure de produire les résultats escomptés et d'apporter une valeur ajoutée européenne »<sup>113</sup>. Une subsidiarité accrue permettrait alors de responsabiliser davantage les États, et dans le même temps de les faire répondre de leurs actes devant les instances européennes, leur imposant une rigueur et une implication totale dans la conduite de leur politique de développement rural. Cette responsabilisation fait néanmoins écho à une plus grande autonomie des États vis-à-vis du second pilier de la politique agricole commune, et une adaptabilité aux besoins des territoires qui risque de mener à plus de divergences entre les différents programmes européens. Il ne semble pas anodin alors de se poser la question d'un risque de décommunautarisation de la politique agricole, au regard notamment du regroupement sous un même plan stratégique

---

<sup>113</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le Fonds européen agricole de garanties (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant le règlement UE n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil. COM(2018)392 final. 1<sup>er</sup> juin 2018

national des mesures du premier et du deuxième pilier soutenus par les deux fonds agricoles (FEADER et FEAGA). La question d'une potentielle renationalisation de la politique agricole est présente dans les débats sur la PAC à chaque réforme, mais il est également possible de relativiser cette crainte.

### 3.3.1. Vers une renationalisation de la politique agricole ?

Andy Smith émet cette hypothèse dans le cadre de son travail sur l'intégration européenne des politiques françaises<sup>114</sup>. En effet, il met en lumière une tendance à la déseuropéanisation dans le cadre d'interventions multiples et variées d'acteurs infranationaux dans la politique agricole. Ce résultat peut alors se mettre en lien avec le concept de territorialisation évoqué par Berriet-Solliec et Trouvé<sup>115</sup>. Le concept de développement rural devant obligatoirement rassembler plusieurs secteurs autour de la table pour une concertation, un rapprochement des acteurs du territoire et un éloignement de l'acteur communautaire peut être perçu. Smith ne veut pas parler pour autant d'une renationalisation, il évoque simplement un changement des formes de compétences de l'UE, qui conserve un rôle important dans la conduite de cette politique selon lui, notamment dans la supervision des programmes.

La prévision d'une déseuropéanisation de la politique agricole est également émise par les parlementaires nationaux en France, dans les rapports de la Commission des affaires européennes et des affaires économiques de l'Assemblée Nationale<sup>116</sup>. Ces rapports rendus à titre de recommandation permettent de mettre en lumière certaines inquiétudes quant à une renationalisation de la PAC. En 2013, ils dénonçaient déjà une PAC « à la carte », où les États peuvent sélectionner à leur gré les mesures proposées par la Commission, en fonction de leurs

---

<sup>114</sup> SMITH Andy, *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. op. cit. 197-214.

<sup>115</sup> BERRIET-SOLLIEC Marielle, TROUVE Aurélie, *Les mondes agricoles en politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole*. op. cit. p. 397-413.

<sup>116</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur la proposition de résolution européenne sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013*, Paris : Assemblée Nationale, 2013

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur la proposition de résolution européenne relative à une agriculture durable pour l'Union européenne*, Paris : Assemblée Nationale, 2018

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'avenir de la politique agricole commune après 2020*, Paris : Assemblée Nationale, 2017.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur une agriculture durable pour l'Union européenne*, Paris : Assemblée Nationale, 2018

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (COM(2018) 392 final)*, Paris : Assemblée nationale, 2018

priorités nationales. Il en résulte des PDR extrêmement variés, au risque de susciter des distorsions entre les différents États membres. Il est dénoncé en 2017 une perte de la valeur ajoutée européenne de certaines mesures, tant la régionalisation est avancée pour certaines.

Finalement, les parlementaires français critiquent dans leur rapport une inflexion au principe de subsidiarité. Par l'annonce de la mise en place d'une subsidiarité accrue dans la proposition de règlement de la Commission en juin 2018, celle-ci entendait en effet laisser aux États membres une plus grande liberté dans le choix des mesures appliquées à leur territoire, pour plus d'adaptabilité. Il faut ajouter à cela l'annonce d'un plan stratégique national qui réunirait à la fois les objectifs du premier et du deuxième pilier. Cela résulterait pour les auteurs des rapports en une « juxtaposition des politiques agricoles nationales », avec 27 stratégies différentes, peut-être même divergentes, qui ne consisteraient alors plus en une politique européenne commune.

### 3.2.2. Relativiser la déseuropéanisation : une responsabilisation de l'État en France au détriment des régions

Il convient de revenir sur ces acceptions, il est vrai qu'il est possible dans les faits, dans la mise en forme de chaque PDR, de percevoir une réelle prise de pouvoir régional ou national, mais lorsqu'on tourne le regard vers la gestion administrative, l'Europe est bel et bien présente, et en témoignent les acteurs bretons, est contraignante. Il est possible d'émettre l'idée qu'il y a bien un processus de nationalisation, voire de régionalisation qui se met en place, mais l'europeanisation est réelle. Malgré une responsabilisation des échelons infranationaux, c'est bien la Commission qui a le dernier mot sur chaque action du PDR, par son approbation ou par le déclenchement de sanctions qui, à chaque moment, pèsent dans la gestion des fonds.

Dans le cadre de la lutte entre instances que nous avons pu décrire antérieurement, dans le but d'obtenir la responsabilité des missions de mise en œuvre, et d'accéder à un rôle décisionnel pour la politique de développement rural, Vincent Lebrou s'interroge sur la fin de « l'idéologie de la construction européenne »<sup>117</sup>, en reprenant les termes d'Andy Smith. Une idéologie qui serait basée sur la solidarité entre les peuples, quand il semblerait que les fonds européens, développés comme outil de cohérence et de développement harmonieux entre les territoires, seraient désormais en passe de devenir des « objets de luttes institutionnelles ». C'est effectivement sous cet angle qu'a pu être abordée la gestion du FEADER dans le présent

---

<sup>117</sup> LEBROU Vincent, *Politique européenne*. op. cit. p. 142-169

mémoire, la question de ce qu'ont les acteurs institutionnels à perdre et à gagner avec la responsabilité de ces fonds européens. Chacun estime les potentielles contraintes mais également les potentielles ressources que pourrait leur apporter la gestion d'un fonds.

C'est également des dynamiques contradictoires qui guident cette réforme de la politique de développement rural dans le cadre de la PAC. En effet, la Commission prône la subsidiarité, en laissant aux États membres une définition plus large de leurs objectifs sur le développement rural. De l'autre côté, les régions françaises sont prêtes à gérer plus « d'Europe ». Mais cette subsidiarité annoncée risque de mener à une responsabilisation importante de l'État, notamment dans le contexte français, avec un risque de nationalisation de cette politique, qui échappera aux régions. Par cette subsidiarité qui est pensée par la Commission comme un moyen de rendre la politique de développement rural plus pertinente dans son application sur les territoires, c'est finalement l'échelon national qui s'en verrait renforcé, obligeant une forme de marche arrière, en France, et une potentielle déresponsabilisation des régions.

Bien qu'évoluant dans un contexte flou, il est possible de percevoir les grandes lignes qui structureront la politique de développement rural pour la prochaine programmation. Ainsi les régions semblent comprendre que si elles veulent peser dans la décision, elles ne peuvent pas se permettre de se reposer uniquement sur les engagements pris par la France en tant qu'État membre devant l'Union (la France défend la possibilité de nommer des autorités de gestion régionales mais ne semble pas prête à déléguer la gestion totale du FEADER à celles-ci), elles doivent également passer par d'autres canaux, tels que des coalitions de régions ou les gouvernements d'autres États membres. Cette recherche de responsabilisation perpétuelle des régions françaises ne s'établit pas dans un partenariat avec l'État, mais semble plutôt se construire en parallèle, confirmant la méfiance entre État et régions.

S'agissant du contenu de la politique, tous les acteurs, communautaires comme nationaux témoignent d'une volonté de simplification, mais leurs visions de ce processus divergent, la Commission, en sa position d'initiatrice législative, et d'instance normative voit sa position l'emporter, celle d'une centralisation de la gestion par les États. Néanmoins, il est difficile d'imaginer que l'État et plus particulièrement le Ministère de l'Agriculture entende se passer de ses relais régionaux, ayant acquis des compétences spécifiques dans la gestion de certaines mesures propres au développement rural, desquelles l'État s'est totalement désinvesti, laissant la compétence aux Conseil régionaux.

## Conclusion

Ce mémoire a été l'occasion de soulever deux difficultés majeures dans la gestion d'un fonds européen sur un territoire et leurs effets sur les acteurs de leur mise en œuvre.

Premièrement, une complexité dans la structure organisationnelle de gestion. Comme constaté, le FEADER fait l'objet en France d'une décentralisation aux contours flous, qui s'apparente finalement plus à une cogestion entre État et région, partageant à la fois les responsabilités, impliquant une précaution dans la mise en œuvre et une coordination renforcée. Cela est notamment dû à l'implication d'acteurs variés, aux structures hiérarchiques et aux méthodes de travail divergentes qui, dans le cadre du FEADER, travaillent de concert, les services de l'État et les services du Conseil régional. Au-delà de l'incertaine configuration de gestion, ce sont les rôles de chacun des acteurs qui peuvent parfois paraître difficiles à définir, le système de délégation de tâches entre services du Conseil régional, en tant qu'autorité de gestion, et services de l'État, en tant que services instructeurs, est particulier. S'ajoute à cela un partage des responsabilités entre MAA et Conseil régional, sur les mesures qui sont mises en œuvre. Il apparaît alors une nécessité de définition constante des rôles de chacun, qui contribue à rendre difficilement lisible le système de gestion du FEADER en région.

La seconde grande difficulté est liée au format de la politique de développement rural, et à sa gouvernance par l'Union. En effet, cette politique déssectorisée demande une adaptation certaine aux administrations françaises qui se sont construites sur une division de l'action publique en secteurs. A cette structure particulière s'ajoute la gouvernance européenne par les règles, qui fixe des objectifs chiffrés à atteindre, des contrôles pour s'assurer qu'à la fois les méthodes et les procédures sont respectées, et des sanctions potentielles si ce n'est pas le cas. Cela implique par ricochet des stratégies de méfiance et de protection de la part des organes administratifs aux niveaux national et infranational, qui ont tendance à ajouter de la réglementation sur la norme européenne pour éviter les sanctions ou l'enclenchement de leur responsabilité en cas de non-respect de la règle. Cela mène à une normativité excessive qui pèse sur les gestionnaires du fonds en région, qui sont confrontés quotidiennement à la contrôlabilité de leur travail. Cela produit à la fois des effets sur la masse de travail effectuée, mais également sur les porteurs de projet dans l'attente de réponses.

De par ces deux difficultés, il est possible de comprendre le climat de méfiance qui est observé entre les différentes institutions impliquées dans la gestion du FEADER. Elles veulent toutes démontrer que leurs actions et leurs méthodes sont les plus adaptées pour assurer une

mise en œuvre optimale du fonds, et elles font pression les unes sur les autres en imposant des règles, notamment afin de s'assurer qu'elles conservent un certain contrôle sur la gestion.

Il est nécessaire de remarquer que la Bretagne fait état d'une gestion sereine et coopérative de son PDR. Les relations de travail entre services de l'État et du Conseil régional sont considérées comme agréables, apaisées, et même efficaces. Malgré des difficultés qui sont remarquées par tous, un intérêt commun pour la réussite de la gestion est présent, ce qui permet de faire de la région un environnement adéquat pour la bonne gestion du fonds par les acteurs de la mise en œuvre.

La régionalisation de la gestion d'un fonds européen regroupe donc des opportunités, puisqu'il implique une responsabilisation, un accès à une certaine visibilité politique auprès d'autres institutions nationales et européennes pour les régions. C'est aussi le moyen de développer sa propre politique de développement rural sur son territoire et de l'adapter au mieux.

Cela vient tout de même avec son lot de contraintes, puisque cela engendre une pression financière et administrative dont tout le monde a conscience et que la région est prête à endosser.

Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER implique donc à la fois une nécessité d'adaptation pour les acteurs régionaux de la mise en œuvre. C'est la phase classique de l'eupéanisation, par l'intégration de nouvelles normes et pratiques. C'est également un processus d'appropriation pour l'échelon régional, cela apporte une autonomie dans la conduite de la politique de développement rural, et plus généralement dans la conduite des grands objectifs du Conseil régional élu. C'est l'occasion d'accéder à une visibilité politique, en faisant porter ses intérêts dans les différentes sphères de décision liées au développement rural, au niveau national comme communautaire.

Toutes les difficultés évoquées sont bien comprises et assumées par les acteurs, et elles se traduisent par un besoin de « simplification » évoqué par tous. Or, il est possible de comprendre que cette idée ne peut se concrétiser de la même manière à toutes les échelles. Elle implique pour la Commission européenne une gestion à distance de cette politique, en responsabilisant les échelons inférieurs, et en imposant un contrôle strict de leur action pour s'assurer de la bonne utilisation de l'argent européen. Pour les échelons de l'autre bout de la chaîne, les territoires, la simplification passe justement par un relâchement de la pression normative, et par une concentration sur les caractéristiques de chaque projet présenté et susceptible d'être financés plutôt que sur le bon respect des règles de procédure à suivre. Chacun tente alors de prouver que ses pratiques sont les plus adéquates pour mener une politique de développement rural. Cette bataille de légitimation est particulièrement visible en

temps de réforme de la PAC, où les modalités de gestion du FEADER risquent d'être revues. Un engagement entre régions françaises et européennes cherche à faire intégrer dans le texte proposé une possibilité de gestion décentralisée. Cela se fait en tentant de contourner les États, qui sont considérés plus comme une menace pour la responsabilisation des régions que comme un allié face à la Commission. La Commission semble quant à elle en proie aux critiques qui l'accusent d'une déseuropéanisation de la politique agricole commune, qui viserait à redonner aux États les outils de décision pour structurer cette politique, historiquement la plus intégrée de l'Union, leur permettant notamment de décider eux-mêmes de ses orientations, s'éloignant de la dimension d'harmonisation et de cohérence entre les États membres, autres valeurs fortes portées par l'Union.

Au lendemain d'élections européennes clivantes, dessinant un paysage politique européen tiraillé entre réveil écologiste et vert, et un euroscepticisme fort, il est difficile d'apporter une réponse affirmée quant à cette potentielle déseuropéanisation de la PAC. En effet, si une partie des citoyens européens semble mettre sur le devant de la scène européenne des valeurs qui sont chères au développement rural, telles que la protection de la biodiversité et de l'environnement ou encore la transition vers une agriculture plus durable, une autre grande part des européens met en doute le principe même d'une politique commune menée par des institutions supranationales, comme c'est le cas pour la PAC avec la Commission européenne.

# Bibliographie

## Articles

BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 (n° 136), p. 919-942.

CHAPPOZ Yves, PUPION Pierre-Charles, « Le New Public Management », *Gestion et management public*, 2012/2 (Volume 1/n°2), p. 1-3.

LEBROU Vincent, « Une configuration aux traits incertains. Les acteurs de la Politique de cohésion de l'Union européenne en région », *Politique européenne*, 2017/3 (N° 57), p. 142-169.

LEBROU Vincent, SIGALO SANTOS Luc, « Ce que le Fonds social européen fait à l'action publique locale. Reconfiguration des rapports institutionnels, redéfinition des rôles professionnels », *Politique européenne*, 2018/2 (N° 60), p. 8-33.

MARCHAND-TONEL Xavier, SIMOULIN Vincent, « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? », *Politique européenne*, 2004/1 (n° 12), p. 22-41.

MULLER Pierre, « Chapitre II. Les politiques publiques comme configurations d'acteurs », dans : Pierre Muller éd., *Les politiques publiques*. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, p. 30-49.

PASQUIER Romain, WEISBEIN Julien, « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. », *Politique européenne*, 2004/1 (n° 12), p. 5-21.

PASQUIER Romain, WEISBEIN Julien, « Le microscope a-t-il rouillé ? L'analyse des effets infranationaux de l'intégration européenne, quinze ans après... », *Politique européenne*, 2017/3 (N° 57), p. 170-175.

ROBERT Cécile, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 2003/3 (n° 11), p. 57-78.

SENEGAS Léa, « Le soutien du Conseil Régional d'Auvergne à l'agriculture biologique : entre volonté politique et intérêts professionnels », *Économie rurale* n°368 Avril-juin 2019 (à paraître).

SMITH Andy, « Chapitre 7 : L'intégration européenne des politiques françaises », dans : Olivier Borraz éd., *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2008, p. 197-214.

## **Ouvrages**

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos*. Presses de Sciences Po, « Références », 2014, 772 pages.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2011. Collection « U ».

MULLER Pierre, *Le technocrate et le paysan*. Paris : Les éditions ouvrières, 1984. Collection « Développement et Civilisations ».

SMITH Andy, *L'Europe politique au miroir du local*. Paris : L'Harmattan, 1995. Collection Logiques Publiques.

SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*. Paris : Lextenso éditions, 2010. Collection Droit et Société.

## **Chapitres d'ouvrages**

BERRIET-SOLLIEC Marielle, TROUVE Aurélie, « Chapitre 13 / La politique agricole commune est-elle territoriale ? », dans : Bertrand Hervieu éd., *Les mondes agricoles en*

*politique. De la fin des paysans au retour de la question agricole.* Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010, p. 397-413.

LE GALES Patrick, « Gouvernance », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos.* Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 299-308.

PASQUIER Romain, « Chapitre 5. Espaces régionaux et gouvernance européenne », dans : *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, sous la direction de Pasquier Romain. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2012, p. 231-276.

RADAELLI Claudio M, « Européanisation », dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 4<sup>e</sup> édition précédée d'un nouvel avant-propos.* Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2014, p. 247-257.

## **Rapports**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur la proposition de résolution européenne sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013*, Paris : Assemblée Nationale, 2013.

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur la proposition de résolution européenne relative à une agriculture durable pour l'Union européenne*, Paris : Assemblée Nationale, 2018.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPENNES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'avenir de la politique agricole commune après 2020*, Paris : Assemblée Nationale, 2017.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPENNES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur une agriculture durable pour l'Union européenne*, Paris : Assemblée Nationale, 2018.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPENNES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (COM(2018) 392 final)*, Paris : Assemblée nationale, 2018.

LEONARD Christophe. *Communication sur la gestion des fonds structurels par les Régions*. Communication de la Commission des affaires européennes, Paris : Assemblée Nationale, 2013.

### **Textes réglementaires**

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune et financés par le Fonds européen agricole de garanties (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant le règlement UE n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil*. COM(2018)392 final. 1<sup>er</sup> juin 2018.

Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>.

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n°1306/2013*. COM(2018) 393 final. 1<sup>er</sup> juin 2018. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0393&from=EN>

*Règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européens agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil*. EUR-Lex. 17 décembre 2013. Mise à jour le 20 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

*Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au*

*FEADER et au FEAMP, portant dispositions générales applicables au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au FEADER et au FEAMP et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil.* EUR-Lex. 17 décembre 2013. Mise à jour le 20 décembre 2013. Disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>

### **Documents cadres politique de développement rural**

Document Cadre National 2014-2020 France. Version 2.3. 03/08/2016. Disponible à l'adresse : [https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cadrenationalversion2\\_approuve\\_le\\_10aout2016.pdf](https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/cadrenationalversion2_approuve_le_10aout2016.pdf)

Programme de Développement Rural 2014-2020 Bretagne. Version 3.1. 24/07/2017. Disponible à l'adresse : [https://www.bretagne.bzh/jcms/prod\\_279033/fr/pdr-bretagne-2014-2020](https://www.bretagne.bzh/jcms/prod_279033/fr/pdr-bretagne-2014-2020)

### **Articles de presse**

LEFEVBRE Jean-Sébastien, 2013. La FNSEA veut ponctionner l'aide au développement rural. *Euractiv.fr*. 11 juin 2013. Consulté le 28/04/2019. Disponible à l'adresse : <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/la-fnsea-veut-ponctionner-l-aide-au-developpement-rural/>

ROBERT Mathieu ; OUVRARD Nicole, 2018. *Aides du second pilier : la rue de Varenne ne confirme pas la gestion intégrale confiée aux Régions*, AgraPresse hebdo, n°3671, lundi 10 décembre 2018

Agence France Presse, 2011. *Les Régions de France favorables à gérer « directement » les fonds européens* [en ligne]. AFP Infos Françaises. 7 octobre 2011. Consulté le 10/03/2019. Disponible à l'adresse : <https://europresse.pontil.rennes.iep.fr/Search/ResultMobile/0>

### **Cours**

GIRY Benoit, 2018. Sociologie des organisations. Cours. Rennes. Novembre 2018

## Déclarations officielles

AYRAULT Jean-Marc ; ROUSSET Alain. Déclaration commune État-Régions du Mercredi 12 septembre 2012. *15 engagements pour la croissance et l'emploi*. 12 septembre 2012, Palais de l'Élysée, Paris.

LE FOLL Stéphane ; SOUCHON René. Déclaration commune de l'État et de l'Association des Régions de France. *Toutes les dispositions sont prises pour assurer un démarrage de la nouvelle programmation FEADER dès début 2015*. 14 octobre 2014, Paris.

## Documents internes

Service FEADER du Conseil régional de Bretagne, 2016. *Présentation de la programmation 2014-2020 du FEADER à la CCCOP*. Document interne au Conseil régional de Bretagne.

## Sites web

Ec.europa. *10 questions sur la politique de cohésion – La politique régionale de l'UE*. Consulté le 03/05/2019. Disponible à l'adresse : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/faq/#3](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/faq/#3) .

Europarl. MASSOT Albert, *Fiches thématiques sur l'Union européenne – Vers la politique agricole commune de l'après 2020*. 10/2018. Consulté le 03/03/2019. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/113/vers-la-politique-agricole-commune-de-l-apres-2020> .

Europe.bzh. *FEADER : agriculture et développement rural*. Mis à jour le 23 janvier 2019. Consulté le 30/03/2019. Disponible à l'adresse : [https://www.europe.bzh/jcms/preprod\\_234404/fr/feader](https://www.europe.bzh/jcms/preprod_234404/fr/feader)

Europe en France, *Glossaire*. Consulté le 27/05/2019. Disponible à l'adresse : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Glossaire/>.

Régions de France, *La recentralisation de la politique agricole commune, casus belli pour les régions*. 13 décembre 2018. Consulté le 02/03/2019. Disponible à l'adresse : <http://regions-france.org/les-commissions-thematiques/l-agriculture-alimentation-foret/seminaire-politique-agricole-commune-bordeaux/> .





### 3 – Les deux piliers de la politique agricole commune

La PAC a été créée par le Traité de Rome en 1957, dans le but de moderniser et de développer l'agriculture européenne. Elle prévoyait la mise en œuvre de mesures de contrôle des prix et de subventions aux agriculteurs.

Ses objectifs apparaissent dans l'article 39 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne :

- Accroître la productivité de l'agriculture
- Assurer un niveau de vie équitable à la population agricole
- Stabiliser les marchés
- Garantir la sécurité des approvisionnements
- Assurer des prix raisonnables aux consommateurs

La PAC est structurée en deux piliers :

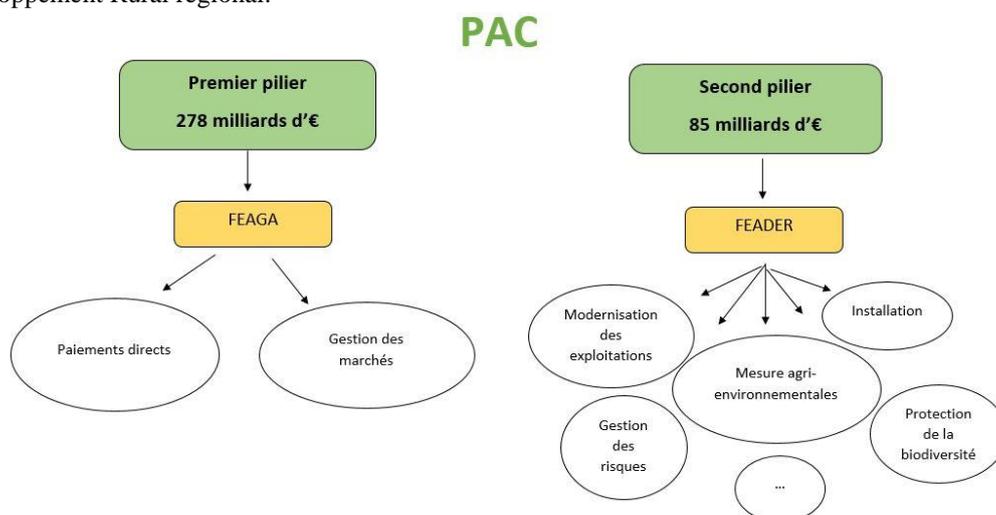
**Premier pilier** : aides directes aux agriculteurs, gestion des marchés, l'enjeu étant de jouer sur la compétitivité-prix de la production agricole européenne, sur les marchés mondiaux. Il est géré au niveau national par chaque État membre, se basant sur la réglementation européenne.

**Second pilier** : il vise le développement rural.

- Soutien des activités agricoles pour la compétitivité de l'agriculture, garantie d'une gestion durable des ressources naturelles
- Adaptation aux problématiques environnementales et préservation du climat
- Gestion des risques naturels

L'objectif est également d'assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants.

Il est géré par les Conseils régionaux qui agissent sur leur territoire aux vues de leurs besoins via un Programme de Développement Rural régional.



Source : document réalisé par l'auteur

Source des données : Site web de la Commission européenne

## **4 - Mesures retenues par la Région Bretagne dans le Programme de Développement Rural Breton 2014-2020**

### **Mesure 1. Transfert de connaissances et actions d'information : formation continue**

TO n°111 (cette mesure est maintenant fermée, aucun projet ne peut donc prétendre à un financement Feader dans le cadre de cette mesure)

### **Mesure 3. Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires**

TO n°311, 321 (cette mesure est maintenant fermée, aucun projet ne peut donc prétendre à un financement Feader dans le cadre de cette mesure)

### **Mesure 4. Investissements physiques**

TO 411, 412, 422 : investissements dans les exploitations agricoles

Le soutien aux investissements dans les exploitations vise à la modernisation des installations, l'utilisation d'énergies renouvelables dans les exploitations, l'amélioration des conditions de travail, tout ceci contribuant à améliorer la compétitivité et la durabilité des activités de production.

TO 421 : investissements dans les Industries Agro-alimentaires

TO 431 : desserte forestière

TO 432 : aménagement foncier

TO 441 : Breizh bocage investissement

Le bocage, partie intégrante de l'identité paysagère et culturelle bretonne a été endommagé par l'évolution des techniques d'agriculture. Ces évolutions ont un impact environnemental sur les sols (érosion), la biodiversité, la contamination de l'eau. Le programme Breizh Bocage participe à la restauration du maillage bocager.

### **Mesure 6. Développement des exploitations agricoles et des entreprises : aides à l'installation en agriculture**

TO 611 : Dotation Jeunes Agriculteurs

TO 612 : Prêts bonifiés Jeunes Agriculteurs (cette mesure est maintenant fermée, aucun projet ne peut donc prétendre à un financement Feader dans le cadre de cette mesure)

### **Mesure 7. Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales**

TO 711 et 765 : Documents d'objectifs et animation Natura 2000

Le programme Natura 2000 définit des critères pour la protection de sites abritant des espèces représentatives de la biodiversité européenne.

TO 761 et 766 : contrats Natura 2000

TO 762 : continuités écologiques

TO 763 : Breizh Bocage : politique d'intervention

TO 764 : réserves naturelles

### **Mesure 8. Investissements dans le développement des zones forestières, amélioration de la viabilité des forêts :**

TO 811 et 861 : Boisement et transformation Breizh forêt bois

TO 831 : DFCI (Défense des Forêts Contre les Incendies)

### **Mesure 16. Coopération :**

TO 16.1.1 : soutien aux groupes PEI, Partenariat Européen pour l'Innovation

TO 16.7.1 : stratégies locales de développement forêt-bois

### **Mesure 19. LEADER**

Le programme Leader intervient dans le cadre du Développement Local mené par les Acteurs locaux (DLAL). Il accompagne, sur des territoires ruraux, les actions relatives à la mise en œuvre des stratégies qui sont définies localement par un ensemble de partenaires privés et publics. Les projets qui répondent au programme Leader sont instruits d'une manière spécifique et différenciée des autres mesures et TO du PDRB. Les dossiers sont étudiés par des Groupes d'Action Locale (GAL), il en existe un dans chaque Pays breton (21 pays administratifs). Les GAL sont également en charge de la stratégie locale Leader et de l'animation du programme Leader auprès des acteurs locaux.

TO 19.1.1 : soutien préparatoire

TO 19.2.1 : stratégies locales de développement

TO 19.3.1 : coopération

TO 19.4.1 : aide à l'animation des GAL

### **Mesure 10. MAEC : mesures agro-environnementales et climatiques**

Soutien des investissements permettant le changement des pratiques agricoles afin de répondre à des pressions environnementales identifiées sur le territoire, maintien des pratiques favorables d'aménités environnementales.

### **Mesure 11. Agriculture biologique**

Aide à la conversion à l'agriculture biologique et au maintien de l'agriculture biologique.

### **Mesure 12. Contrats Natura 2000 agricoles et paiement au titre de la Directive cadre sur l'eau**

### **Mesure 13. Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel**

Lien vers le programme de développement rural complet :

[http://www.bretagne.bzh/jcms/prod\\_279033/fr/pdr-bretagne-2014-2020](http://www.bretagne.bzh/jcms/prod_279033/fr/pdr-bretagne-2014-2020).

## Table des matières

<b>Remerciements.....</b>	<b>2</b>
<b>Acronymes.....</b>	<b>3</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>4</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>4</b>
<b>Sommaire.....</b>	<b>6</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>Partie introductive : Le cheminement vers la régionalisation du FEADER : un compromis entre État centralisateur et Conseils régionaux.....</b>	<b>17</b>
Le choix de la Commission européenne : une marge de manœuvre laissée aux États pour plus d’adaptabilité de leur politique de développement rural .....	17
De l’engagement dans la décentralisation des FESI en France à la décision d’une cogestion pour le FEADER .....	18
Un partenariat agricole historiquement centralisateur .....	20
La forte mobilisation des Conseils régionaux .....	22
<b>1. Une décentralisation aux contours flous : stratégies et positionnement des acteurs autour de la conduite de la politique de développement rural.....</b>	<b>24</b>
1.1. De nouvelles prérogatives aux régions par la gestion du FEADER : le renforcement de la position des régions dans le jeu européen .....	25
1.1.1. Un partenariat Région – Commission approfondi .....	26
1.1.2. Des centres de décision régionalisés : une gouvernance régionale de la politique de développement rural ? .....	28
1.2. Quelle place pour l’État ? .....	31
1.2.1. Une distribution des rôles de mise en œuvre qui tend vers la cogestion .....	31
1.2.2. Une forme nouvelle d’intervention de l’État.....	32
1.2.3. La cogestion : un difficile partage des responsabilités .....	34
1.3. Une structure administrative régionale réorganisée .....	36
1.3.1. Les services de l’État face au transfert de leurs prérogatives au Conseil régional .....	39
1.3.2. Une distribution des rôles basée sur la confiance .....	40
1.3.3. Rapprochement de la sphère politique : une évolution à craindre dans le cadre de la décentralisation ? .....	42
<b>2. Le concept de développement rural soumis à la normativité européenne : mesurer le poids de l’eupéanisation des services régionaux .....</b>	<b>46</b>

2.1.	Le développement rural : une politique déssectorisée .....	46
2.1.1.	Le concept de développement rural à la croisée de différents secteurs .....	47
2.1.2.	Effet de la déssectorisation sur les services du Conseil régional .....	49
2.2.	Une normativité européenne pesante.....	53
2.2.1.	L’empilement de la réglementation.....	53
2.2.2.	Des pressions interinstitutionnelles en toile de fond ? .....	56
2.3.	Une européanisation des pratiques régionales.....	59
2.3.1.	Des missions de contrôle procédurier en expansion.....	60
2.3.2.	Une opportunité de visibilité pour la Bretagne.....	62
<b>3.</b>	<b>L’horizon post 2020 : quelles stratégies et positions pour les acteurs de la mise en œuvre ?.....</b>	<b>66</b>
3.1.	La proposition d’un plan stratégique national : quelles opportunités pour chaque acteur ?..	67
3.1.1.	Une stratégie centralisée au niveau étatique : une meilleure cohérence de la politique de développement rural ? .....	67
3.1.2.	Une redistribution des prérogatives au sein des États : l’État comme seul arbitre.....	69
3.2.	Les stratégies contradictoires en France.....	70
3.2.1.	Les potentiels scénarios : un combat pour les détails du partage des missions .....	70
3.2.2.	L’engagement régional.....	72
3.3.	Une déseuropéanisation à l’œuvre ?.....	74
3.3.1.	Vers une renationalisation de la politique agricole ?.....	75
3.3.2.	Relativiser la déseuropéanisation : une responsabilisation de l’État en France au détriment des régions.....	76
	<b>Conclusion.....</b>	<b>78</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>81</b>
	<b>Annexes.....</b>	<b>87</b>
	<b>Table des matières .....</b>	<b>93</b>
	<b>Glossaire .....</b>	<b>95</b>

## Glossaire

**Autorité de certification** : « Une autorité ou un organisme public national, régional ou local désigné par l'État membre pour certifier les états des dépenses et les demandes de paiement avant leur envoi à la Commission. »  
Article 59 (relatif à la « Désignation des autorités ») point 1 b du règlement n°1083/2006

**Autorité de gestion** : Une autorité de gestion est une « autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre » pour gérer un programme de financement européen. L'Autorité de gestion est responsable de la rédaction du programme, c'est-à-dire, de décider dans un cadre partenarial quelles actions vont être financées par les fonds (dans le respect des obligations réglementaires et de 5 l'Accord de partenariat) et, une fois le programme en marche, elle sélectionne les porteurs de projets et gère l'octroi et le suivi des fonds accordés<sup>118</sup>.

**Comité de suivi régional plurifonds** : instance de suivi des FESI mis en œuvre sur le territoire breton. Cette instance est unique, cela permet une complémentarité et une cohérence de l'intervention des différents fonds. Ce comité regroupe les parties prenantes des différents programmes financés par les FESI.

**Comité d'orientation stratégique (COS)** : instance nationale de gouvernance du FEADER et de la politique de développement rural en France. Il réunit les autorités de gestion régionales, ainsi que les acteurs nationaux de la mise en œuvre. Il est voué à échanger sur l'évolution des programmes dans chaque région, effectuer des bilans d'étape, discuter sur les difficultés rencontrées. C'est une instance de dialogue.

**Comité technique transversal** : instance nationale de gouvernance du FEADER. Il est composé des autorités de gestion, de l'ASP et du MAA. C'est un espace de décision qui aborde tous les aspects techniques de la mise en œuvre des PDR en région.

**Guichet Unique – Service Instructeur** : Service en charge, par délégation de l'AG, de l'instruction des dossiers de demande d'aide et de paiement pour un ou plusieurs TO.

---

<sup>118</sup> Europe en France, Glossaire. Consulté le 27/05/2019. Disponible à l'adresse : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Glossaire/>

**Organisme intermédiaire** : organisme désigné par une autorité de gestion pour effectuer par délégation un certain nombre de tâches liées à la mise en œuvre de la politique de développement rural.

**Organisme payeur** : service ou entité de l'État membre chargé de gérer et de contrôler les dépenses des fonds européens.

**Osiris** : Logiciel de gestion et de contrôles des aides du PDRB ne relevant pas du système intégré de gestion et de contrôle qui gère les aides de la PAC.

**Rapport annuel de mise en œuvre** : rapport rédigé chaque année par l'autorité de gestion du FEADER pour faire état de l'avancée de la programmation et pour exercer le suivi et l'évaluation du programme.