

« Congrès AFSP Strasbourg 2011 »

ST 12 : L'Etat et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ?

REVAUD Maryline, CRAPE, Sciences Po Rennes, maryline@revaud.fr

Une redéfinition des rôles entre l'Europe, l'État et les régions. Une contribution au débat du redéploiement actuel étatique à travers l'étude de la mise en œuvre d'une politique européenne de développement rural (FEADER) en Allemagne et en France.

Merci de ne pas citer, document de travail

L'État, souvent désigné comme en crise ou en retrait (Jobert, 1995; Muller, 1992; Cole; Eymeri-Douzans), connaît des transformations et des recompositions non seulement dans ses interactions avec le niveau infra-national, mais aussi européen dans un contexte de complexification de la production des politiques publiques (Faure et Douillet, 2005: 10).

Partant des différenciations apparentes dans l'appropriation par les États-membres tant à l'échelon national que régional des politiques européennes de développement rural, nous nous demanderons comment l'État français et, davantage les Länder que le Bund dans le cas allemand, se saisissent des politiques européennes de développement rural pour se réaffirmer. Plus généralement, dans le cadre de cette section thématique, et en lien avec la question générale des incidences territoriales de l'actuel redéploiement étatique (particulièrement en France), ma communication vise à montrer en quoi le positionnement de l'État dans la mise en œuvre des politiques européennes de développement rural constitue un exemple emblématique des recompositions de l'action de l'État tant au niveau central que déconcentré, de la multiplication des échelles de gouvernement (européenne, nationale, régionale et infra-régionale) ainsi que de la redéfinition des conditions de fabrique de l'action publique au niveau local. En effet, dans un contexte de raréfaction des fonds publics et de renforcement successif du niveau européen notamment depuis le traité de Lisbonne, les États-membres redessinent leur champ d'action et revoient leurs répertoires d'action. Nous formulons l'hypothèse que si les États-membres se retirent du rôle de conception de politiques publiques et d'engagement budgétaire, ils profitent de la mise en œuvre de politiques européennes accompagnées de mannes financières importantes pour les traduire en fonction de leurs spécificités et leurs besoins nationaux et régionaux maintenant un contrôle financier et normatif sur leur territoire.

Cette analyse intervient dans deux États-membres où le rapport entre le centre et la périphérie sont très différent. La France, pays unitaire, a certes connu deux vagues successives de décentralisation et de déconcentration (lois Defferre de 1982-83 et celle de Raffarin de 2003-2004) mais connaît avec la réforme territoriale actuelle un mouvement de recentralisation de la part de l'État. Quant à l'Allemagne, pays fédéral, si la compétence législative appartient aux Länder, les compétences de l'État fédéral ont eu tendance ces dernières années à augmenter aux dépens des Länder. L'imbrication des compétences complexifiant la prise de décision, une réforme constitutionnelle a été votée en mars 2006. Le Bundesrat ne vote ainsi plus que les lois qui ont un impact sur les budgets des Länder. En contrepartie, l'État fédéral abandonne à ceux-ci des champs entiers de compétences dans l'éducation et la recherche, l'environnement et le régime.

Ma communication s'appuie sur ma thèse de doctorat en cours, qui porte sur la mise en œuvre des

politiques européennes de développement rural (FEADER, Fonds européen agricole pour le développement rural) en articulation avec les fonds structurels FEDER (Fonds européen de développement régional) et FSE (Fonds Social Européen) au niveau national et régional pour la programmation 2007-2013 principalement¹. Elle analyse cette forme d'action publique selon une démarche de sociologie des transferts et de la traduction (Callon, 1986) et une sociologie de l'action publique combinant quatre principaux courants – approche *top down* ; *bottom up* ; institutionnaliste et la gouvernance multi niveau. Cette contribution fait appel à deux notions, l'eupéanisation et les transferts institutionnels, qui seront mobilisées conjointement et selon la méthode comparative. En effet, le point de départ de la réflexion est franco-allemand avec l'étude particulière de deux régions françaises, la Bourgogne et la Bretagne et de deux *Bundesländer* allemands, la Bavière et le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, et aboutit à une comparaison de la façon dont les acteurs français et allemands mettent en œuvre les politiques européennes de développement rural.

Le matériau empirique mobilisé repose sur l'analyse de la littérature scientifique existante sur le sujet, la littérature grise émanant des institutions ainsi que la presse spécialisée et une enquête de terrain comportant 128 entretiens semi-directifs dans chacune de mes études de cas au niveau régional et national ainsi qu'à Bruxelles et parfois de l'observation d'acteurs à des réunions institutionnelles ou politiques par exemple, notamment dans le cadre des phases de sélection des programmes LEADER 2007-2013.

Pour mener à bien l'analyse proposée, ma communication se décompose en trois temps. La première partie a pour objet de cerner l'ampleur du mouvement de réaffirmation de l'autorité centrale française et des Länder allemands dans le cadre de la mise en œuvre du second pilier de la PAC (I). Ensuite, l'impact de l'introduction du programme LEADER (Liaisons entre actions de développement en économie rurale) dans le second pilier de la PAC, notamment par l'examen de la sélection des groupes d'action locaux (GAL), sera analysé dans le cadre du renouvellement des conditions de fabrique de l'action publique (II). Un regard sera porté sur les effets (*outcomes*) des nouveaux dispositifs sur les territoires et sur les réponses apportées aux problèmes publics (III).

I- Une réaffirmation normative et budgétaire de l'autorité centrale française et des Länder allemands dans la mise en œuvre des politiques européennes de développement rural

Alors que le niveau européen propose un cadre réglementaire relativement contraignant, le niveau national en France et davantage régional (*Bundesländer*) que national (*Bund*) en Allemagne impose un chapeau de contraintes supplémentaires au niveau régional et départemental pour la France et au niveau des *Kreisen* et des *Gemeinde* pour l'Allemagne répondant ainsi à leurs priorités et leur permettant de garder un contrôle financier et normatif sur leur territoire.

Quelle ampleur et quelle limite à ce mouvement ? Présente-t-il des formes différenciées selon les deux pays soumis à l'étude? Quels sont les acteurs et les représentations qui soutiennent ce processus ?

¹ Mes réflexions s'appuient également sur les travaux du projet REGIAB, projet de recherche interrégional financé par l'INRA en partenariat avec les régions Auvergne et Bourgogne. Il s'agit d'une analyse économique et politiste des traductions régionales différenciées des principaux dispositifs de développement rural et de leurs effets en Auvergne et en Bourgogne en comparaison avec d'autres régions européennes que sont la Bavière, l'Ecosse et l'Emilie Romagne.

1.1. Le cadre européen des politiques européennes de développement rural

Dans le cadre de cette communication, l'analyse est concentrée sur la politique européenne officielle de développement rural, à savoir celle du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) avec le FEADER même si les fonds structurels (FEDER et FSE) peuvent également intervenir en faveur des zones rurales sur des priorités définies dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale. La prise en compte du problème « développement rural » au sein de la PAC s'inscrit dans l'évolution générale de cette dernière. On est ainsi passé successivement de l'encouragement à la croissance des exploitations via des aides aux investissements, à la réorientation et au ralentissement de la production à l'époque des excédents, à l'intégration des soucis de qualité, protection de l'environnement, de sécurité alimentaire de nos jours. En effet, le Sommet de Berlin de mars 1999 avec l'Agenda 2000 a consacré le « second pilier » de la PAC² au travers du Règlement de Développement Rural (RDR) avec pour objectif d'accompagner et de compléter la politique structurelle de marché communautaire, et celle de cohésion économique et sociale. Cette nouvelle réforme de la PAC *a contrario* de celle de 1988 et plus encore de la révision de 1993, se caractérise par une plus grande concentration des aides ainsi que par une plus grande interaction, simplification et décentralisation (Bianchi, 2006 : 377). Le RDR, qui réaffirme les enjeux de l'Union Européenne en matière de compétitivité des territoires ruraux, en adéquation avec la stratégie de Lisbonne, met en avant les principes de programmations sur 7 ans ; de cofinancement entre l'Union européenne (UE) et États-membres voire les entités infra-régionales ; de partenariat, de développement rural intégré (en particulier suite aux conférences de Cork et de Salzbourg en 1996 puis 2005) et de subsidiarité avec l'implication des institutions décentralisées et des territoires de projet.

1.1.1. Les objectifs et la structure de la programmation 2007-2013 du second pilier de la PAC

Dans un contexte marqué par l'élargissement et les débats sur les modalités de l'intervention publique, l'UE a redéfini les contours de sa politique de développement rural pour la période 2007-2013. Sans être en rupture totale vis-à-vis des politiques précédentes, le nouveau cadre de programmation évolue fortement dans ses objectifs et dans ses modalités. L'UE avec l'accord du 20 septembre 2005³ sur le dispositif de soutien au développement rural à travers le FEADER, a établi les conditions essentielles de la politique de développement rural de la programmation 2007-2013.

La politique européenne de développement rural poursuit ainsi trois objectifs primordiaux : l'augmentation de la compétitivité de l'économie rurale et forestière grâce à un soutien à la restructuration, au développement et à l'innovation (1) ; l'amélioration de l'environnement et de la campagne (2) et l'amélioration de la qualité de vie dans les espaces ruraux ainsi que le soutien à la diversification de l'économie rurale (3).

Ces objectifs sont concrétisés à travers 35 mesures réparties sur une structure en trois axes thématiques (axe 1, amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier; l'axe 2, amélioration de l'environnement et de l'espace rural ; l'axe 3, qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale) et un axe méthodologique, l'approche LEADER.

Alors que les fonds structurels concentrent à présent leurs politiques à destination de l'urbain et de l'innovation, le second pilier de la PAC n'impose pas un seuil réglementaire important pour l'axe 3 (10 %), ni pour l'axe 4 (5 %), ne privilégiant ainsi pas la dimension rurale non agricole.

2 Le premier pilier a trait à la régulation des marchés et au soutien des produits et le deuxième, aujourd'hui qualité de développement rural, vise à l'amélioration des structures agricoles en lien avec leur compétitivité et plus récemment, avec la protection de l'environnement, l'aménagement de l'espace, l'animation et les conditions de vie dans les espaces ruraux (Commission Européenne, 1999a).

3 Décision L 227 du 21 octobre 2005, p. 1.

Afin d'atteindre les objectifs fixés, le niveau européen a élaboré un cadre spécifique pour la mise en œuvre du RDR au sein des États-membres.

1.1.2. *Le cadre imposé par le niveau européen dans la mise en œuvre*

Le dispositif européen Nr. 1698/2005 sur le soutien au développement des espaces ruraux à l'aide du FEADER prévoit trois éléments de base de programmation pour la mise en œuvre de la programmation 2007-2013 au sein de chaque État-membre : le Conseil décrète sur la base des priorités politiques de l'Union européenne les directives stratégiques européennes pour le développement rural (Art. 9) (1) ; les États membres soumettent un plan stratégique national (PSN) dans lequel sont établies un concept global stratégique et les priorités nationales prenant en compte les directives stratégiques de l'UE (Art. 11) (2) ; la mise en œuvre de la stratégie pour le développement rural s'applique à travers un programme de développement rural (PDR) avec un paquet de mesures (Art. 15). Ce dernier prend selon le choix réalisé par chaque État membre, un caractère national ou régional (3). Les États membres avec des plans régionaux de programmation peuvent aussi soumettre un cadre réglementaire nationale avec les composantes communes des programmes pour acceptation (Art. 15 parag. 3) (4).

À partir de ce cadre, les États-membres ont une latitude assez importante dans la mise en œuvre.

2.2. Une mise en œuvre corsetée par les États-membres

2.2.1. La mise en œuvre du cadre financier et de programmation piloté par l'État français et les Länder allemands

Si les deux États-membres étudiés ont tous deux adopté les trois éléments de base de programmation énoncés, ils se distinguent dans leur mode de programmation.

Le gouvernement fédéral allemand considérant que les espaces ruraux allemands ne représentent aucune catégorie d'espace cohérente et compte tenu de sa structure fédérale, l'Allemagne a mis en œuvre la politique de développement rural à travers 14 programmes régionaux de développement rural (PDR) (Brandebourg/Berlin et Basse Saxe/Brême présentent des programmes communs) et un programme lié au réseau national. Les Länder sont ainsi autorités de gestion. Le Bund a aussi soumis un cadre réglementaire nationale (*Die Nationale Rahmenregelung*) avec les composantes communes des programmes pour acceptation (en vertu de l'Art. 15 parag. 3) compte tenu de l'interdépendance institutionnelle entre le Bund et les Länder. Il s'agit de l'un des trois outils fédéraux de cofinancement des politiques des Länder, la GAK (*Gemeinschaftsaufgabe für Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*, amélioration de la structure agricole et protection du littoral).

En France, en revanche, le Ministère de l'alimentation, l'agriculture et de la pêche est l'autorité de gestion. Sous couvert de raisons d'équité et de solidarité, le programme de développement rural « hexagonal » (PDRH) couvre l'ensemble du territoire métropolitain hors Corse. Il se compose d'un socle commun de mesures de l'axe 1 et 2 applicable dans l'ensemble des 21 régions et de volets régionaux spécifiques dont la programmation est confiée aux préfets de région. Initialement, la question a été posée : faut-il garder une application nationale comme l'ancien PDRN de 2000-2006 ou bien une application intermédiaire ? Dès 2005, sous la pression des régions, la déconcentration est décidée. La régionalisation a été jusqu'à la fin envisagée mais sous la pression du principal syndicat agricole français, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) auprès du Premier Ministre de l'époque, elle a été renoncée – exceptée pour l'Alsace qui a un statut particulier par

rapport aux autres régions et est en l'espèce en expérimentation. Les régions, quant à elles, ont renoncé à un tel pouvoir, les contreparties financières n'étant pas garanties. Cette décision démontre la persistance d'un corporatisme d'Etat (Jobert et Muller, 1987) et de celui-ci sur ses territoires.

Dans chaque région française, un Document Régional de Développement Rural (DRDR) a été élaboré avec l'ensemble des partenaires régionaux.

2.2.2. Un cadre financier agencé par l'Etat français et les Länder allemands

Les fonds alloués par le FEADER ne sont pas aussi importants que le premier pilier de la PAC et pèsent donc moins sur les budgets nationaux et régionaux. Néanmoins, ils constituent pour les États-membres, compte-tenu de la règle de cofinancement de 50 % - 75 % pour les régions en objectif 1, un formidable outil de contrôle financier et normatif de leurs territoires.

Ce contrôle est renforcée par l'imbrication de l'outil FEADER avec des outils domestiques pré-existants.

Comme précédemment indiqué, les Länder allemands ont le choix de mettre à exécution des mesures du RDR dans les PDR dans le cadre de la GAK ou bien – à la condition de renoncer au cofinancement du Bund et de cofinancer leurs propres mesures seuls - avec des moyens financiers du Land et de l'UE. Un tel double cofinancement est pour les *Bundesländer* financièrement très attractif puisqu'ils doivent seulement encore contribuer à une part propre relativement faible. Dans le cas de l'Allemagne, l'usage de la GAK réduit de fait le champ des mesures possibles au sein des Länder si ceux-ci souhaitent obtenir un cofinancement du Bund. C'est donc ici l'opportunité financière des Länder qui prévaut. Stratégique, le BMELV peut ainsi user de la GAK pour favoriser des politiques qui lui paraissent importantes. Notamment, au sein du comité de planification pour la structure agricole et la protection des côtes (« Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz », PLANAK) où se réunissent les ministres de l'agriculture du Bund et des Länder permettant les négociations sur la nature des mesures et leur volume financier entre le Bund et les Länder, le Bund dispose de la majorité avec un rapport de 60 contre 40 pour cent⁴ et il essaye d'exercer son influence sur le processus de décision. La majorité des Länder est cependant requise. L'influence du Bund est en réalité plus forte sur les Länder pauvres car ceux-ci ont peu de moyens financiers, notamment depuis la crise de 2008-2009 et donc ont besoin de la GAK pour cofinancer les mesures du FEADER. Ainsi se présente actuellement la répartition des moyens financiers pour la période de financement actuelle pour les MAE dans les zones en objectif 1 (Allemagne de l'Est) comme suit : EU 75 %, Bund 15 %, Land 10 %. Les *Bundesländer* proposent de plus en plus des mesures pouvant être cofinancées par le Bund, ce qui est critiqué par la Commission européenne (CE) parce que l'objectif des mesures devrait être décisif et non l'assiette de financement. Pour minimiser ces effets, la CE exige un dépôt unique de l'ensemble du PDR des Länder, excepté les mises à jour et modifications successives. Un Land comme la Bavière peut, à l'inverse, si elle souhaite favoriser une ou des mesures, se passer des financements de la GAK ou du FEADER. Ces outils financiers existant, elle sait les utiliser avec brio, en imposant ses priorités à l'échelon fédéral et européen, puis en « recyclant » ses politiques régionales dans les mesures de la GAK et du FEADER (cf. programme KULAP, Kulturlandschaftsprogramm ou les mesures de rénovation des villages par exemple).

S'agissant de la France, le PDRH et les volets régionaux prennent en compte les projets État/région qui ont d'ailleurs été élaborés conjointement.

⁴ La part du Bund peut être plus importante pour les mesures de protection des côtes.

2.2.3. Une ventilation des crédits FEADER et une restriction des mesures du RDR par le niveau national ou/et régional des Etats-membres

Au-delà de la répartition des enveloppes financières, les États-membres au niveau national et régional ont arbitré des priorités de ventilation des crédits FEADER entre les quatre axes du second pilier de la PAC ainsi que sur l'ouverture des mesures du RDR en fonction de leurs priorités politiques.

En France par exemple, l'État a fait le choix politique de donner la priorité aux axes 1 et 2 dans une vision jugée agricole-centrée par les régions françaises. En moyenne, l'enveloppe FEADER se répartit comme suit : 35 % pour l'axe 1 ; 54 % pour l'axe 2 ; 10 % pour l'axe 3 et 5 % pour l'axe 4, respectant tout juste le seuil réglementaire pour les axes 3 et 4 et dépassant largement celui des axes 1 et 2. Cette répartition s'expliquerait par un lien historique entre la FNSEA et le gouvernement.

La Bavière, quant à elle, concentre l'essentiel des crédits FEADER sur l'axe 2 avec 62, 26 % des fonds FEADER correspondant ainsi à la stratégie de Göteborg. Selon un fonctionnaire et conseiller agricole du Ministre bavarois de l'agriculture, la volonté de maintenir un niveau élevé de mesures agro-environnementales (MAE) constitue la raison principale du poids de l'axe 2. Les crédits FEADER de l'axe 1 représentent, quant à eux, 22,56 % du fait du fort accent de la stratégie de Lisbonne. La Bretagne a préféré une stratégie opposée par rapport à la Bavière en privilégiant l'axe 1 plutôt que le 2. Le MPO et la Bourgogne ont, de leur côté, établi une répartition assez équilibrée des crédits FEADER entre les trois premiers axes. Le MPO est d'ailleurs la seule des quatre régions étudiées à avoir accordé autant d'importance à l'axe 3. L'axe 4 est dans tous les cas celui qui perçoit le moins de FEADER.

Tableau comparatif de la ventilation des enveloppes FEADER entre les axes pour les cas étudiés en euros et en pourcentage (données de fin 2010, début 2011)

	France		Bourgogne		Bretagne		Allemagne		Bavière		MPO	
	En chiffre	En %	En chiffre	En %	En chiffre	En %	En chiffre	En %	En chiffre	En %	En chiffre	En %
Axe 1	n.c.	35	45080 000	36,72	46941 586	63,40	n.c.	n.c.	31864 0000	22,56	24461 6400	25,09
Axe 2	n.c.	54	38470 000	31,34	18677 996	25,23	n.c.	n.c.	87947 2000	62,26	28892 7242	29,63
Axe 3	n.c.	10	24600 000	20,04	39279 50	5,31	n.c.	n.c.	13476 2000	9,54	38345 8200	39,33
Axe 4	n.c.	5	13600 000	11,08	43054 07	5,81	n.c.	n.c.	13476 2000	5,19	57035 533	5,85
Total	68000 00000		12275 0000		74036 691		81125 17055		14125 41		97507 7375	

L'orientation des États-membres tant au niveau national et régional se révèle aussi dans la restriction des mesures possibles du RDR.

Sur les 42 mesures proposées par le FEADER pour la programmation 2007-2013, la Bavière a ainsi choisi d'ouvrir au total 24 mesures dont 4 pour l'axe 1 ; 10 pour l'axe 2 ; 5 pour l'axe 3 et 4 pour l'axe 4. Au total sur l'ensemble des axes, cinq mesures se déclinent en deux sous-mesures chacune (soit un total de 28 mesures).

Le MPO, quant à lui, a ouvert 25 mesures dont 5 pour l'axe 1 ; 9 pour l'axe 2 ; 6 pour l'axe 3 et 5 pour l'axe 4. Au total sur l'ensemble des axes, six mesures se décomposent en 24 sous-mesures.

En France, 27 mesures ont été ouvertes dont 8 mesures pour l'axe 1 ; 6 mesures pour l'axe 2 ; 7 mesures pour l'axe 3 et 5 mesures pour l'axe 4 et une mesure pour l'assistance technique. Au total sur l'ensemble des axes, neuf mesures se déclinent en 38 sous-mesures.

Ensuite, les régions françaises ont déterminé les mesures qu'elles souhaitent laisser ouvertes.

S'agissant de la Bourgogne, elle a fermé cinq mesures et onze sous-mesures proposées par le niveau national. Sont restées ouvertes six mesures pour l'axe 1, trois mesures pour l'axe 2 ; sept mesures pour l'axe 3 ; cinq mesures pour l'axe 4 et une mesure pour l'axe assistance technique avec un total de 26 sous-mesures.

Quant à la Bretagne, sur les 27 mesures retenues par l'État français, la région Bretagne en a ouverte 17 dont 6 pour l'axe 1, trois pour l'axe 2, quatre pour l'axe 3, quatre pour l'axe 4 et une pour l'axe 5. Neuf mesures se déclinent en 27 sous-mesures.

On constate que les deux Länder allemands ont plutôt favorisés l'axe 2, peu l'axe 1 sans toutefois fermer les axes 3 et 4. En France, peu de mesures sont proposées tant au niveau national qu'au niveau des régions étudiées pour l'axe 2. Si toutes les mesures de l'axe 1 ne sont pas ouvertes, cet axe semble privilégié dans une logique de compétitivité des exploitations agricoles. Quant aux axes 3 et 4, la plupart des mesures sont retenues tant au niveau national qu'au niveau régional sauf pour le cas de la Bretagne qui a fermé la moitié des mesures. Cela s'explique par une tradition importante de développement rural et par la popularité du programme Leader en France. En Bretagne, cependant, l'axe 3 apparaît comme une coquille vide, la priorité était sur les axes 1 et 2.

Dans le cas bavarois, le Land a choisi de mobiliser les fonds européens en fonction de ses politiques initiales : le programme des MAE KULAP par exemple. En la matière, si la mesure KULAP est une adaptation des MAE européennes aux spécificités bavaroises marquant ainsi un « effet de transcription » des mesures du FEADER aux besoins propres de la Bavière, ce programme n'est pas nouveau : il a été initié en 1989, puis complété en 1992. En Bavière, les mesures de l'axe 3 sont les plus faiblement dotées par les crédits FEADER, ce qui ne favorise pas les politiques des Landkreise, des Gemeinde ou des ONG environnementales qui doivent fournir non seulement des cofinancements aux crédits FEADER mais aussi d'importants financements additionnels appelés « top ups » si elles souhaitent que ces mesures soient importantes. La Bretagne, quant à elle, à remodeler le programme des MAE en fonction de ses besoins en créant le programme « Breizh bocage ». Ainsi, c'est bien de « formatage » du programme FEADER dont on peut parler.

Ainsi, la mise en œuvre du second pilier de la PAC est réappropriée par les États-membres dans une logique de réaffirmation. Elle implique aussi un renouvellement des conditions de fabrication de l'action publique.

II- Une introduction du programme LEADER dans le second pilier de la PAC porteuse de renouvellement des conditions de fabrication de l'action publique

Dans un contexte général d'évolution des référentiels des politiques publiques qui consacrent une place croissante aux initiatives ascendantes, cette communication apporte une contribution complémentaire à la compréhension de ses transformations en analysant également l'introduction du programme européen LEADER au sein du second pilier de la PAC pour la période 2007-2013. Son analyse

permettra d'examiner l'impact du renouvellement des modes d'intervention de l'État sur les conditions de fabrication de l'action publique. Nous étudions particulièrement l'articulation entre l'action de l'État ou des Bundesländer avec l'intervention des échelons européens et locaux dans la procédure de sélection des groupes d'action locaux (GAL) du programme LEADER.

Comment ce dispositif plus sélectif redéfinit-il les équilibres entre acteurs centraux, locaux et déconcentrés ? Comment les élus locaux, médiateurs historiques des relations centre/périphérie, parviennent-ils, ou non, à exercer ce rôle ? Dans cette nouvelle configuration, comment l'action de l'État s'articule-t-elle avec l'intervention des échelons européens et locaux ?

1.1. Le programme LEADER : le symbole d'une dynamique bottom-up

Initialement créé aux débuts des années 1990 pour expérimenter des procédures innovantes en matière de développement rural dans les régions désavantagées, le programme LEADER, désormais routinisé s'inscrit parmi les politiques dites « territoriales » (Autès, 1995 ; Faure, 2006). L'idée de la CE à l'époque était d'encourager des démarches ascendantes, intersectorielles et associant les acteurs publics et privés au sein de groupes d'action local (GAL) afin de donner le « pouvoir au territoire », ce dernier apparaissant ainsi comme un révélateur et un producteur potentiel de capacités d'action collective (Colletis-Wahl K., 2008).

Quatre générations LEADER se sont succédé, dont une est en cours. La particularité de la programmation actuelle est son inscription dans le second pilier de la PAC en tant qu'axe 4. Les caractéristiques fondamentales de LEADER sont une stratégie locale de développement autour d'une priorité ciblée sur un territoire rural ; un partenariat public/privé ; une approche ascendante ; une approche intégrée et multisectorielle ; un soutien à des approches novatrices ; le soutien à des projets de coopération transrégionale ou transnationale et la mise en réseau.

1.2. La fixation des règles du jeu par les niveaux national et régionaux

Pour le cas de la France, mes réflexions reposent particulièrement sur l'analyse de 7 régions (Alsace, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté, Picardie, Poitou-Charentes) puisque ce sont celles pour lesquelles j'ai pu obtenir le plus d'information soit par l'intermédiaire des experts nationaux de ces régions, soit en assistant au comité des experts (Auvergne) ou à l'audition des candidats (Poitou-Charentes).

La France a établi un cadre national comme garant des principes généraux propres à LEADER et de leur application harmonieuse sur le territoire même si la sélection s'est déroulée en région. L'État, sous la houlette de la DATAR et du MAAP, a ainsi mis en place un groupe de 11 experts nationaux ; une base commune du cadre d'évaluation des projets (la grille d'expertise) ; un suivi et une évaluation au niveau national des procédures de sélection. Cette mainmise sur les conditions de réalisations de la sélection lui permet de garder le contrôle sur les règles du jeu et sur les informations et sur son territoire.

Quant au cadre régional, un appel à projet conçu et lancé en région sur la base d'un cadre méthodologique national, un co-pilotage du Président du Conseil régional et du Préfet de région est assuré, un comité de sélection régional représentatif des acteurs du développement rural régional est établi et un groupe d'experts (3 à 10 experts, dont un expert national) est désigné par le comité de sélection au niveau régional (changements par rapport à Leader +) pour rendre un avis consultatif sur la qualité des candidatures au programme LEADER.

En somme, l'État est co-décisionnaire voire arbitre alors qu'il ne cofinance pas le dispositif LEADER.

En Allemagne, chaque Land gère la sélection des GAL et ce, également assez étroitement. Certains changements dénotent un « effet d'innovation » institutionnelle de nature *top down* permettant un lien plus proche avec le territoire. Suite à un audit de la Cour européenne des Comptes insistant sur le manque de coordination entre les GAL et le Ministère bavarois de l'agriculture, ce dernier s'est adapté. Il a mis à disposition neuf fonctionnaires dans les services déconcentrés de son Ministère⁵, ceux-ci exerçant un rôle de médiateur (Muller, 1995) pour gérer la bonne mise en place et coordination des 58 GAL LEADER.

1.3. Une sélection des GAL emblématique des enjeux politiques à l'oeuvre

La sélection des projets LEADER représente un moment crucial dans les rapports partenariaux de divers acteurs. Sous ces abords techniques, cette étape est en réalité hautement politique comme l'avait déjà indiqué pour la première génération LEADER Andy Smith (1995d). La sélection des projets LEADER de la programmation 2007-2013 intervient en effet en France et en Allemagne, dans un contexte de raréfaction des deniers publics, d'une remise en question toujours plus grande de la complexité de la PAC et de sa part importante dans le budget européen (Dwyer *and al.*, 2007). Elle suppose une série de décisions, ou au contraire de non choix où divers acteurs interviennent pour tirer la couverture à eux. L'enjeu de la sélection, c'est en somme gérer l'intersectorialité, gérer un nombre variable de projets et gérer les pressions politiques

1.3.1. Gérer l'intersectorialité

Désormais intégré au sein du second pilier de la PAC, l'enjeu du dispositif LEADER est de diffuser sa logique ascendante, intersectorielle et partenariale à la PAC, en somme de « leaderiser » le RDR. En Bourgogne, dans l'appel à projet, les porteurs de projet ont été encouragés à intégrer des thématiques des axes 1 et 2 et à s'ouvrir aux acteurs agricoles, forestiers et environnementaux.

Ainsi, les agriculteurs et parfois les forestiers se sont souvent beaucoup plus impliqués que lors des précédentes générations. Cependant, les projets proposés et les membres de ceux-ci sont souvent dans ce cas agricole-centrés favorisant le référentiel modernisateur plutôt que développementaliste (Muller, 1990). C'est la raison pour laquelle on parle davantage de « RDRisation » de LEADER.

1.3.2. Gérer les sources d'information

Selon les régions, les collectivités territoriales et les services de l'État ont apporté un accompagnement variable aux porteurs de projet dans leurs démarches. Généralement, il ne s'agissait que d'un appui sur les fondamentaux de LEADER et non sur le contenu des candidatures. Mais certains candidats ont pu obtenir le soutien des directions départementales de l'agriculture ou des chambres d'agriculture (en Auvergne par exemple).

1.3.3. Gérer le nombre variable de projets

Selon les régions françaises ou les Länder allemands, le nombre de projets était faible ou au contraire très important (Bretagne, Rhône-Alpes) impliquant une pression à la sélection variable.

Cette variation a été généralement gérée soit par une augmentation des fonds disponibles ou bien par une pression à la sélection plus ou moins grande. Lorsque les financements sont suffisants pour prendre tous les projets, la pression politique est ainsi forte pour tous les prendre.

En Bavière par exemple, le Land envisageait de sélectionner 50 projets avec 1,3 million d'euros par GAL. Finalement, il s'est résigné après la seconde vague de sélection à augmenter le budget alloué à l'axe 4 afin de pouvoir retenir l'ensemble des 58 projets tous jugés d'excellente qualité.

Début 2008, le Ministère français de l'agriculture a décidé de réabonder certains programmes

⁵ Ce sont des services de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Amt für Landwirtschaft und Forsten).

régionaux. La répartition de la seconde enveloppe financière compensait la diminution de la première enveloppe par rapport à 2000-2006 (Basse-Normandie ; Bretagne et PACA), prenait en compte l'augmentation du nombre de porteurs de projet entre les deux programmations (Picardie ou du Nord-Pas-de-Calais), puis a été établie au pro-rata des montants programmés lors de la première enveloppe. Globalement, le MAP a tenu compte du nombre de GAL présents pour que la sélectivité en fonction des financements soit un peu près équivalente selon les régions soit une moyenne de 1,3 million par GAL. On constate notamment que des régions peu productives d'aménités comme la Bretagne ont été privilégiées pour diminuer la pression à la sélection face au nombre important de candidats dans une région complètement maillée par les structures "pays", ce qui semble contraire à l'objectif initial qui encourageait la sélection sur l'innovation.

1.3.4. Gérer les pressions politiques

L'introduction d'experts dans la sélection des projets avait pour objectif d'apporter un gage d'objectivité dans l'arbitrage des candidatures. Si l'analyse technique et réglementaire des experts est consultative, la plupart du temps, le comité de sélection le prend en compte. Néanmoins, ce sont les deux copilotes, le préfet de région et le Président du Conseil régional qui décident en dernier ressort. Parfois, la pression politique est trop forte et peut recouvrir diverses formes : intervention de Ministres afin que certains territoires soient sélectionnés ; forte pression du secrétaire général des affaires régionales en faveur de certains projets au moment de la sélection ; liens parfois très forts entre les présidents de pays et les conseils généraux ou le Conseil régional qui participent à la sélection ou bien des relations parfois très conflictuelles entre le préfet et le Président du Conseil régional qui peuvent conduire à l'absence du dernier.

Le choix des experts est souvent critiquable puisqu'il existe un lien d'interconnaissance entre eux et souvent entre eux et les partenaires institutionnels (collectivités territoriales, chambres d'agriculture ou services de l'État) ou leurs connaissances du programme et des rouages institutionnels sont très variables.

III- Les effets des nouveaux dispositifs sur les territoires et sur les réponses apportées aux problèmes publics : valorisation de la logique projet sur la logique de redistribution

Le renouvellement des conditions de fabrication de l'action publique comporte des effets dans la relation entre les territoires et les différents échelons de l'action publique (Pasquier, 2005).

3.1. Un transfert institutionnel par les instruments : la logique LEADER réappropriée par l'État

Depuis plusieurs années déjà, la CE incite au développement de modalités de financement public reposant sur la logique de projet (politiques constitutives au sens de la typologie de Lowi, 1972) versus la logique de guichet traditionnellement retenue pour le versement des aides directes européennes (politiques redistributives). La logique de projet est souvent caractérisée par la CE d'innovante au regard de sa logique ascendante, de son caractère pilote et de la méthodologie mobilisée. Ces analyses se retrouvent dans certains travaux socio-économiques appliqués au développement rural (Buller).

Dans le cas de notre étude, on observe un transfert de politiques publiques (*policy transfert*) (Dolowitz et Marsh, 2000) et notamment un mimétisme institutionnel (Mény, 1993). Les décideurs des États-membres s'inspirent, et reproduisent des politiques et des instruments qu'est la méthode projet dans les politiques publiques nationales de développement rural. En Allemagne, par exemple, compte tenu des

expériences globalement positives du programme LEADER et des « Regionen aktiv » (« régions actives »), semblablement structurées, certains éléments de ces programmes ont été repris dans les règles de financement du BUND. En première ligne, il s'agit du soutien pour le développement rural intégré (« Integrierte ländliche Entwicklung, ILE ») qui est proposé dans le cadre de la « GAK » depuis 2004 et par plusieurs Länder dont le Brandebourg. Un concept de développement régional et une gestion régionale sont exigées mais seulement pour les projets de développement rural d'une petite taille (Nöting, 2006 : 9 citant Hahne, 2005 : 169-175) ⁶

En France, la DATAR a lancé le programme des pôles d'excellence rurale. Le principal objectif du premier appel à projet lancé en décembre 2005 était de soutenir des projets innovants, créateurs d'emplois directs et indirects en milieu rural. Ces exemples nous conduisent à nous interroger sur la convergence (Colin J. Bennett ; Hassenteufel) et même l'eupéanisation (Radaelli 2001 ; Palier et Surel, 2007) des politiques publiques et plus généralement des logiques d'action publiques.

3.2. *Quels effets sur les territoires ?*

Il s'agit de porter son regard sur les effets de ces dispositifs sur les territoires et sur les réponses apportées aux problèmes publics.

3.3.1. *Un mode d'action publique défavorable aux acteurs mal organisés*

La mise en concurrence des territoires par le second pilier de la PAC ou par les États-membres eux-mêmes a généralement tendance à favoriser ceux qui sont déjà bien lotis. Les nouvelles règles du jeu favorisent la logique de projet au mérite plus que la logique de redistribution

Dans le cadre de la sélection des projets LEADER, souvent les territoires qui ne sont pas retenus sont ceux qui ont des difficultés à élaborer un projet en termes humain et financier et qui ont pourtant le plus de besoin. Or, certains problèmes publics nécessitent des politiques d'envergure sur le long terme que la logique projet ne permet pas. À l'inverse, les porteurs projet LEADER qui sont humainement et financièrement plutôt bien dotés sont souvent ceux qui réalisent les meilleurs dossiers et qui sont donc retenus. Ainsi, les hiérarchies territoriales préexistantes ont tendance à se renforcer au profit de certains territoires.

3.3.2. *Des projets standardisés*

Il s'agit aussi d'expliquer les processus de réception et de réappropriation des dispositifs transférés du second pilier de la PAC et notamment du dispositif LEADER. Plusieurs variables entrent en jeu : le type de système politique (unitaire décentralisé ou fédéral par exemple), les rapports centre/périphérie, l'organisation des relations entre l'État et la société civile notamment. Nous remarquons que le recours à la logique de projet promeut des formes de standardisation des candidatures et « discipline » les propositions faites dans les projets. Le label « LEADER » par exemple véhiculant une image positive des territoires, l'objectif premier des porteurs de projet est d'être sélectionné. Les territoires sont donc peu innovants dans leur priorité ciblée choisie (Smith, 1995b). D'une programmation à une autre, certains d'entre eux, s'ils sont issus d'une précédente programmation, ont même tendance à recycler leur précédent projet. Ils élaborent des projets techniques, bien organisés qui entrent dans les politiques de la Région, anticipant ainsi les possibilités de cofinancement dans un contexte de désengagement de l'État vis-à-vis du financement des pays.

3.3.3. *L'apparition de logiques de veto ou d'adaptation*

Certaines Régions deviennent des *veto players* en refusant au contraire de sélectionner les porteurs de projet LEADER parce que les politiques redistributives sont profondément ancrées dans leur culture

politique (Limousin et Bretagne) ou parce qu'il existe une longue tradition de politique de pays (Bretagne). La profession agricole en général n'approuve pas la logique de projet et exerce une pression auprès de leur Etat et de l'UE pour que la logique redistributive du premier pilier soit maintenue. Dans certaines régions, le contenu de la grille d'expertise des experts LEADER avait été diffusé avant la sélection proprement dite ce qui a conduit à des pressions politiques. Ceux qui ne sont pas sélectionnés par le dispositif LEADER s'adaptent et se contentent des financements régionaux (politique de pays de la Bretagne ou financement d'animation et d'ingénierie de l'axe 3 du FEADER pour le Poitou-Charentes par exemple). Ils voient leurs marges de manœuvre largement s'amoinrir.

3.3.4. Le développement de relations en interaction

Si la territorialisation des mesures du FEADER dans les cas étudiés est encore limitée, l'instauration d'axes 3 et 4 plus intersectoriels ainsi que d'un comité de suivi FEADER réunissant les représentants des partenaires économiques, sociaux et environnementaux, participent à des logiques de socialisation mutuelle et d'apprentissage entre acteurs qui n'ont pas forcément l'habitude de construire ensemble l'action publique. Les membres du personnel des services centraux ou déconcentrés du Ministère de l'agriculture français sont souvent des ingénieurs agronomes qui ont des logiques souvent très différentes des chargés de mission de la DATAR par exemple.

Les autorités de gestion apprennent aussi à s'ouvrir à des demandes émanant d'autres collectivités ou d'acteurs professionnels. La DRAAF Bretagne ne voulait par exemple pas ouvrir les mesures sur la qualité alimentaire 132 et 133, mais elle a fini par les ouvrir suite à la demande du Conseil régional de Bretagne, mais sans contributions FEADER, seulement une contribution du Conseil régional. La DRAAF a alors accepté la gestion déléguée au Conseil régional de ces deux mesures. Elle a également fini par accepter l'ouverture de la mesure 125 c sur l'aménagement foncier mais sans cofinancement FEADER seulement des fonds des conseils généraux du Morbihan et de Côte d'Armor.

Après la pression de certains acteurs bavarois, le ministère bavarois de l'agriculture a ouvert quelques mesures supplémentaires initialement pas prévues. Depuis 2007, ont été ainsi adoptées des mesures d'accompagnement à l'extensification par l'exploitation de pâturages et de champs qui contribuent à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et prévoit des mesures pour celle sur la protection des oiseaux et de la flore, la faune et l'habitat (mesure 216.1). Depuis 2008, la mesure de transhumance (215) a également été mise en place.

Certaines régions parviennent également à promouvoir leurs positions au niveau national et européen. La Bavière, par exemple, adopte des stratégies d'entrisme en plaçant des fonctionnaires au sein du Ministère fédéral de l'agriculture. De plus, dotée d'un poids politique et économique européen significatif, elle est en mesure d'influencer directement les décisions prises à Bruxelles.

En somme, le FEADER avec l'obligation du cofinancement et le dispositif LEADER avec sa logique de projet incitent les territoires à se prendre en main et à réfléchir à leur avenir. Mais ils ont aussi tendance à renforcer les inégalités parce que tous les territoires ne sont pas dotés des mêmes atouts initiaux.

Dans ce contexte de promotion de la logique partenarial et de projet, l'État s'auto-légitime comme garant de l'équité territoriale en arbitrant dans les sélections mais il n'est pas lui-même exempt d'arbitraire.

Conclusion

L'objectif de cette communication était de questionner la redéfinition des relations entre l'Europe, les services de l'État et les acteurs locaux dans le gouvernement des territoires. Il s'agissait de montrer en quoi le positionnement de l'État dans la mise en œuvre des politiques européennes de développement rural constitue un exemple emblématique des recompositions de l'action de l'État tant au niveau central que déconcentré, de la multiplication des échelles de gouvernement (européenne, nationale, régionale et infrarégionale) ainsi que de la redéfinition des conditions de fabrique de l'action publique au niveau local. Pour cela, nous avons choisi d'analyser la mise en œuvre de la politique européenne de développement rural, le second pilier de la PAC avec le FEADER dans une comparaison à double tiroir, à savoir dans deux États-membres et deux régions dans chacun d'eux. Plus précisément, nous avons émis l'hypothèse que l'État français et les Länder bavarois se saisissent des politiques européennes de développement rural pour se réaffirmer.

Dans l'analyse, nous avons constaté que l'État, perdant ses compétences de terrain, fait de la résistance et plus qu'un simple « partenaire » (Lesemann, 2001), il reste le maître du jeu partenarial dans le cadre de la mise en œuvre du second pilier de la PAC. Alors que le niveau européen propose un cadre réglementaire relativement contraignant, le niveau national français et davantage régional (*Bundesländer*) que national (*Bund*) allemand co-construisent largement les finalités et le contenu de ces politiques, voire les imposent aux échelons régionaux ou infra-régionaux, à l'aide d'instruments de pilotage fondés sur la gestion du cadre financier, la restriction des mesures possibles, l'incitation, la fixation de standards et le *reporting*. Le FEADER apparaît comme un outil de formatage des politiques publiques en faveur des territoires ruraux.

Une autre conclusion de l'analyse est que la faible décentralisation en France favorise le référentiel modernisateur porté par les acteurs agricoles contre celui développementaliste des acteurs du développement intégré et contre celui de plus en plus libéral de la CE. Désormais, dans des temps de raréfaction des deniers publics, la CE met en effet la pression sur les résultats et nettement moins sur le processus (implication partenariale, transnationale notamment) et plus que jamais encourage la logique de projet au détriment d'une logique redistributive. Cette tendance sera encore accentuée au cours de la prochaine programmation 2014-2020. Le risque est de privilégier les grandes structures et celles qui se portent déjà bien.

La tendance actuelle pose en creux la question de l'adaptation des territoires. Il semblerait que la solution la plus adaptée serait la mutualisation des moyens matériels voire humains et l'accompagnement des porteurs de projet par les services publics.

Bibliographie

- Autès Michel, « Le sens du territoire », *Recherches et prévisions*, n°39, 1995.
- Bianchi Daniele, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles : Bruyant, Pratique du droit communautaire, 2006, 639 p.
- Buller, Henry, *Re-Creating Rural Territories: LEADER in France*, Paris, pp. 190-199.
- Callon, Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208.
- Colletis-Wahl K., Peyrache-Gadeau V., Serrate B. (dir.), “Les dynamiques territoriales: quelles nouveautés?”, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, 2008, 275 p.
- Dwyer J., Ward N., Lowe P. and Baldock D. (2007) “European rural development under the Common Agricultural Policy's 'Second Pillar': institutional conservatism and innovation”, *Regional Studies* 41, 873-887.
- Faure Alain et Douillet Anne-Cécile, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : PUG, 2005, 298 p.
- Faure Alain, « Territoires/Territorialisation », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, les Presses de Sciences Po, 2^e édition revue et corrigée, 2006, pp. 432-439.
- Gaudin, J.-P., *Gouverner par contrats*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Jobert Bruno, « La fin de l'Etat tutélaire », *Cahiers de recherche sociologique*, no 24, 1995, 21 p.
- Jobert Bruno et Muller Pierre, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris : PUF, 1987, 242 p.
- Lesemann Frédéric, « De l'Etat-Providence à l'Etat partenaire », in : Guy Giroux, *L'Etat, la société civile et l'économie*, L'Harmattan, Les Presses de l'Université Laval, 2001.
- Muller Pierre, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 42(2), avril 1992, p. 275-297.
- Muller Pierre, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 8(3), 1990, pp. 19-33.
- Nötting Benjamin, “Die Politik der Europäischen Union für den ländlichen Raum. Die ELER-Verordnung, nachhaltige Ländliche Entwicklung und die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft”, Diskussion paper Nr 23/06, Zentrum Technik und Gesellschaft, Berlin, April 2006, S. 9.
- Palier Bruno et Surel Yves et al., *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007, 357 p.
- Pasquier Romain, « Cognitive Europeanization and the territorial effects of Multilevel Policy Transfer : Local Development in French and Spanish Regions », *Regional and Federal Studies*, 15 (3), 2005, p. 295-310.
- Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- Radaelli Claudio M., The Domestic impact of european Union public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research, *politique européenne*, n°5, automne 2001, pp. 105-136.
- Smith Andy, « La Commission, le territoire et l'innovation. La mise en place du programme LEADER », in Mény Y., Muller P., Quermonne J.-L., (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris : L'Harmattan, 1995b.
- Smith Andy, « Le local, l'État et la Commission face aux communautés autonomes : l'exemple de la mise en place du programme LEADER en Espagne », *Pôle Sud*, n°3 automne 1995d.
- Smith Andy, *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris : Editions l'Harmattan, 1996, 300 p.