

# Politiques de développement rural et niveaux de décision : une approche organisationnelle

Jean-Marc Pivot<sup>a</sup> et Robert Mondot<sup>b</sup>

L'action publique territoriale connaît une transformation profonde depuis trois décennies (Duran et Thoenig, 1996). La décentralisation induit certes un renforcement des rôles des collectivités territoriales, mais également l'apparition de nouveaux acteurs, la redéfinition de la place de l'État et la participation accrue des acteurs privés à l'action publique (Bertrand et Moquay, 2004). La contractualisation devient un mode d'action privilégié, se substituant à la voie régalienne de la réglementation (Gaudin, 1999). La définition des politiques au plus près des acteurs concernés tend à devenir le modèle à suivre, accompagné d'une différenciation territoriale croissante de l'action publique. La recherche de l'efficacité motive un essor de l'évaluation des politiques publiques et contribue aussi à modifier les conceptions de celles-ci (Duran, 1999).

Le domaine du développement rural est particulièrement illustratif de ce mouvement d'ensemble, avec une confrontation permanente entre deux options opposées. La première considère que le développement est avant tout l'affaire des acteurs locaux et que les responsabilités en la matière sont de leur ressort. La seconde met en avant au contraire la nécessité d'une solidarité entre territoires et appelle l'intervention des instances nationales et européennes afin d'assurer un développement équilibré de l'ensemble du territoire. Au-delà de questions de principe, la manière dont les rôles respectifs des acteurs sont définis et, plus largement, dont le dispositif d'action est organisé entre les parties prenantes, constitue donc un enjeu important au point de vue de la pertinence

et de l'efficacité de l'action publique en faveur du développement rural. En particulier, les discussions préalables à la mise en place du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ont été illustratives de cette dualité.

Dans cette optique, le présent article a pour objectif de proposer une grille de lecture permettant de rendre compte de l'organisation à différentes échelles de dispositifs d'action publique tels que ceux relatifs au développement rural. Nous montrerons tout d'abord sur deux exemples que ces dispositifs ne sont pas définis seulement lors d'une phase amont mais aussi au cours de leur mise en œuvre. Nous présenterons ensuite une grille de lecture de ces dispositifs, inspirée de travaux menés sur la gestion des organisations en situation d'information limitée. Nous reviendrons alors sur la construction du dispositif FEADER, avant de conclure sur les perspectives ouvertes par cette approche.

## La définition des modalités de l'action publique

Toute politique publique repose sur un même principe général : il s'agit de réaliser des actions spécifiques permettant de modifier le comportement de certains acteurs, afin de résoudre un problème affectant d'autres acteurs et considéré comme étant d'intérêt général<sup>1</sup>. Mais la mise en place et la réalisation de ces actions ne sont pas immédiates. En effet, l'action ne peut pas se dérouler sans que ses différentes composantes soient définies : (1) qui sont les acteurs cibles ? ; (2) quelles actions sont souhaitées ? ; (3) avec quelles ressources, fournies par qui, ces actions

1. Knoepfel *et al.* (2001) définit plus précisément la politique publique comme « un ensemble de décisions et d'activités, cohérentes au moins intentionnellement, prises par des acteurs publics à différents niveaux de concrétisation, et qui se traduisent par des actes individuels et concrets visant à influencer le comportement de groupes cibles à l'origine du problème public à résoudre » (p. 36).

### Les contacts

a. Cemagref, UMR METAFORT,  
24 avenue des Landais,  
BP 50085, 63172  
Aubière Cedex 1  
b. Conseil général  
de l'agriculture, de  
l'alimentation et des  
espaces ruraux,  
251 rue de Vaugirard,  
75732 Paris Cedex 15.

pourront être menées ? ; (4) de quelle manière, selon quelles règles, ces actions seront réalisées ? Ces éléments sont eux-mêmes déterminés progressivement tout au long du processus d'action publique, à différents moments et par des acteurs divers, depuis le législateur jusqu'à l'agent d'exécution sur le terrain. Plusieurs étapes sont généralement distinguées au sein de ce processus (figure 1), même si dans la pratique, ces étapes peuvent être amputées, se recouvrir ou se succéder de manière variée (Gibert, 1989).

La spécification de l'action dans ses différentes composantes intervient essentiellement lors de deux étapes du processus :

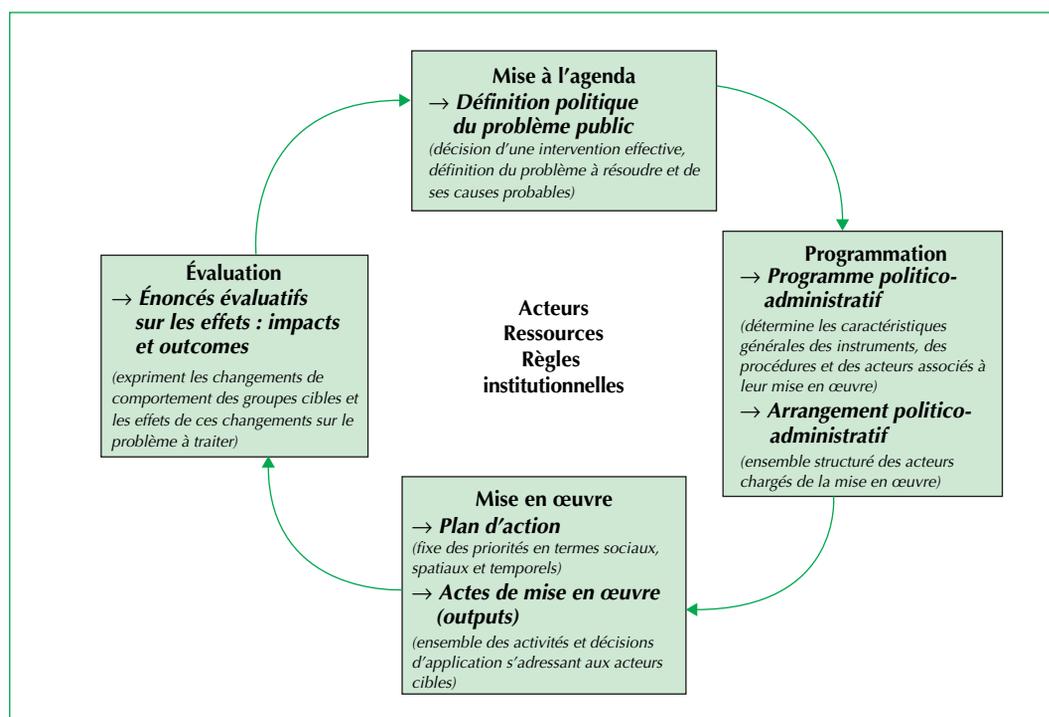
- pendant la conception de la politique ou programmation, qui s'achève par la promulgation des textes législatifs et réglementaires (ou assimilés, tels les directives européennes) ; ces textes définissent les caractéristiques des instruments mobilisables, donnent un cadre de procédure, et définissent les acteurs chargés de la mise en œuvre ainsi que leurs rôles, leurs responsabilités et leurs ressources ;
- pendant la mise en œuvre, qui comprend la réalisation de toutes les activités d'application et la prise de toutes les décisions intermédiaires nécessaires, y compris la formulation de plans

d'action éventuels fixant les priorités d'action, jusqu'aux actions finales réalisées par les acteurs cibles eux-mêmes. La prise de ces décisions au cours de l'étape de mise en œuvre peut cependant avoir été plus ou moins prévue et organisée lors de la conception de la politique.

En matière de spécification, de grandes différences existent selon les politiques publiques. Le domaine du développement rural est propice à un partage des responsabilités entre des acteurs « concepteurs », plus ou moins éloignés du « terrain » (du conseil général jusqu'à la Commission européenne) et des acteurs chargés de la mise en œuvre, généralement proches du public cible. Mais la contribution relative des étapes de conception et de mise en œuvre à la spécification de ces politiques peut varier considérablement, comme l'illustrent les deux exemples suivants, tous deux puisés dans la panoplie des politiques européennes en faveur du développement territorial.

La politique des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN, encadré 1) peut apparaître comme l'archétype d'une politique très cadrée dès sa conception, avec un dispositif réglementaire européen et national qui définit non seulement les objectifs à atteindre, mais

► Figure 1 – Modèle théorique d'analyse d'une politique publique (d'après Knoepfel *et al.*, 2001, p. 137).



aussi la majeure partie des modalités de mise en œuvre. Il n'est besoin pour s'en convaincre que de considérer l'édifice juridique particulièrement détaillé relatif à cette politique. Ces dispositions particulières résultent en bonne partie de négociations nationales entre l'administration et la profession agricole, négociations qui ont largement dépassé le cadrage global du dispositif pour aller jusqu'à la prise en compte de tel ou tel système d'exploitation, ou de différents modes de gestion collective propres à certains territoires de montagne. Cette démarche, assez classique en matière de politique agricole en France, repose largement sur la volonté d'assurer l'accès du système d'aides à tous les agriculteurs susceptibles d'être concernés sur l'ensemble du territoire national. Sa contrepartie inévitable est la complexité, illustrée ici par la nécessité de préciser la règle annuellement par le biais de circulaires, longues et détaillées.

La gestion des fonds structurels européens (nous prendrons ici l'exemple du FEDER<sup>2</sup>, encadré 2) constitue au contraire l'exemple d'une politique très ouverte à l'issue de l'étape de conception, et se précisant progressivement lors de sa mise en œuvre. La première caractéristique de cette politique est en effet la large délégation que la Commission européenne, responsable de sa conception, accorde à l'échelon régional, et pas uniquement pour la mise en œuvre *stricto sensu* de mesures concrètes. Ainsi, le règlement du 12 juillet 1999 s'est limité à définir les missions du FEDER et son champ d'application, prenant soin de permettre la mise en œuvre de « mesures innovatrices » et de mesures d'initiatives communautaires destinées à promouvoir les collaborations entre territoires de l'Union. Si la définition des territoires éligibles et les « cadres communautaires d'appui » ont été établis en partenariat entre la Commission et le niveau central de l'État, la définition des « programmes opérationnels » et des mesures proprement dites a fait intervenir de manière privilégiée les acteurs régionaux, dans le cadre d'instances de concertation (comité de suivi, comité de programmation) dans lesquelles les représentants de la Commission et de l'État négociaient en permanence avec les élus locaux et les représentants des intérêts économiques et sociaux. Dans le même sens, le respect du principe d'additionnalité (le FEDER vient en complément de crédits nationaux mais ne s'y substitue pas) a également conduit les divers financeurs du développement territorial (État certes, mais surtout

collectivités territoriales et établissements publics) à se concerter régionalement pour articuler leurs politiques respectives.

Entre les deux situations extrêmes que nous venons d'illustrer, un grand nombre de configurations intermédiaires peuvent aussi se présenter. Dans tous les cas, même lorsque les politiques sont très « cadrées », il reste toujours des composantes à spécifier après la phase de conception, c'est-à-dire au cours de la mise en œuvre, avant que l'action ne puisse se réaliser. La réalité de la gestion laisse également apparaître des situations dans lesquelles les divers niveaux de décision interviennent au delà du cadre fixé par le règlement, comme le montrent les deux exemples précédents.

Ainsi, malgré sa complexification progressive, le dispositif des ICHN n'a pu intégrer au niveau national l'ensemble des situations locales particulières. Il a donc fallu recourir au système de « l'enveloppe départementale globale » au sein de laquelle les services départementaux de l'État retrouvent une marge d'adaptation et d'interprétation des textes nationaux. L'efficacité de mise en œuvre est ainsi préservée, mais au détriment de l'équité recherchée par ailleurs.

Concernant le FEDER, bien que l'affichage de l'autonomie régionale soit particulièrement fort dans la rédaction et la mise en œuvre des documents uniques de programmation (DOCUP), l'interventionnisme national et européen n'a pas été absent dans l'actuel programme, se cachant souvent dans les détails (classiquement : jusqu'où un système d'aides constitue-t-il une distorsion de concurrence ?). Les prises de position ponctuelles de la Commission, plus ou moins cohérentes entre régions, ont donc largement servi de guide – ou de carcan – pour les décisions locales.

La spécification des politiques est donc toujours incomplète à l'issue de la phase de conception. L'une des causes de cette situation tient au fait que les concepteurs ne disposent que d'une information partielle sur l'ensemble des questions en jeu et sur les particularités des situations rencontrées aux différents niveaux de mise en œuvre, jusqu'à celle de chaque acteur cible<sup>3</sup>. Une meilleure connaissance de la manière dont les acteurs conduisent leur action dans ces conditions peut alors aider à comprendre l'organisation des dispositifs d'action publics et à produire une grille de lecture pertinente de ces dispositifs.

2. Fonds européen de développement régional.

3. Il peut aussi s'agir de choix volontaires de la part des concepteurs, mais leurs raisons sont de nature différente et leur discussion n'entre pas dans le cadre du présent article.

#### 4. Surface agricole utile.

##### Encadré 1

##### La politique des ICHN

Le site internet du ministère de l'Agriculture et de la Pêche présente ainsi le dispositif.

L'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) contribue, en zone défavorisée, à maintenir une communauté rurale viable et à préserver l'espace naturel en promouvant des modes d'exploitations durables.

Les zones où cette aide est accessible sont la montagne et la haute montagne, ainsi que les zones de piémont et les zones défavorisées simples.

Pour bénéficier des ICHN, les demandeurs doivent remplir les conditions définies dans le Code Rural – articles R 113-18 à R 113-26, les arrêtés pris pour son application, ainsi que le règlement CE n° 1257/1999. Ces conditions sont notamment :

- de résider et d'avoir le siège d'exploitation en zone défavorisée,
- d'exploiter au moins 80 % de sa SAU<sup>4</sup> en zone défavorisée,
- d'adopter des pratiques d'élevage évitant le surpâturage comme le sous-pâturage,
- de respecter les bonnes pratiques agricoles.

L'indemnité est calculée en fonction des surfaces fourragères éligibles, des productions végétales éligibles, du cheptel présent sur l'exploitation, et du type de zone défavorisée dans lequel se situe l'exploitation. Elle est plafonnée à 50 hectares.

Afin de favoriser un tissu rural dense, une majoration de 30 % est accordée aux 25 premiers hectares primés. Enfin pour les éleveurs ovins et caprins, une majoration de 30 % en zone de piémont et en zone défavorisée simple et de 10 % en zone de montagne est également effectuée.

Cette indemnité a été versée en 2004 à environ 105 000 agriculteurs, ce qui représente un montant total de 477 millions d'euros.

Plus de 3/4 des indemnités versées bénéficient aux exploitations des zones de montagne et de haute montagne.

Un rapport d'évaluation (dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du règlement 1257/1999) daté de septembre 2003 est également disponible sur le même site.

### L'organisation des dispositifs d'action publique : une grille de lecture

En réalité, les situations dans lesquelles des actions sont menées alors que les informations dont disposent les acteurs se révèlent incomplètes ne sont pas spécifiques de l'action publique, mais sont au contraire extrêmement répandues dans le domaine de l'action organisée. De nombreux travaux ont été consacrés à cette question par les sciences de l'organisation, à la suite des travaux fondateurs de March (1958). Nous en présentons de manière synthétique les principaux résultats, puis nous reviendrons plus spécifiquement sur les aspects spatiaux de la question.

#### UNE REPRÉSENTATION STRUCTURÉE PAR NIVEAUX

Selon ces travaux, l'individu en situation d'incertitude se dote d'une représentation mentale de la situation à laquelle il est confronté ; il se réfère ensuite à cette représentation préalable pour prendre ses décisions en fonction des événements qui se produisent. Cette représentation comprend des éléments d'ordre « substantiel », c'est-à-dire relatifs au contenu de l'action à mener, et d'ordre « procédural », c'est-à-dire relatifs à la manière de décider de cette action. Elle repose sur le principe d'une décomposition progressive des problèmes à traiter ou des objectifs à atteindre, par « niveaux » successifs emboîtés. Chaque objectif intermédiaire peut alors être considéré

## Encadré 2

## Le FEDER

Créé en 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est l'un des quatre fonds structurels avec :

- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section orientation,
- le Fonds social européen (FSE),
- l'Instrument financier d'orientation de la pêche.

Il vise à favoriser la réduction des disparités régionales et le développement équilibré des régions européennes, en soutenant des programmes co-financés avec le partenariat national (État membre et collectivités territoriales).

En France métropolitaine, il intervient majoritairement dans les territoires de « l'objectif 2 », visant à soutenir les initiatives économiques des « régions en reconversion ». Les actions qu'il soutient ainsi, regroupées au niveau régional dans des documents uniques de programmation inter-fonds, concernent principalement :

- l'emploi et le développement économique,
- l'aménagement du territoire régional,
- le développement rural.

Pour la période 2000-2006 et en métropole :

- la population maximale concernée correspond à 18,7 millions d'habitants (31 % de la population nationale). Un zonage a donc été réalisé en conséquence ;
- les crédits alloués par l'Europe s'élèvent à 5,4 milliards d'euros pour les DOCUP (6,05 milliards pour l'ensemble de l'objectif 2).

Le FEDER intervient également dans les DOM-TOM (objectif 1) et peut être utilisé directement par la Commission dans le cadre de programmes d'initiative communautaire (PIC).

Ses règles d'attribution sont précisées par les textes européens suivants :

- le règlement 1260/1999 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels,
- le règlement 1261/1999 du 21 juin 1999 relatif au Fonds européen de développement régional,
- le règlement FEDER 1783/1999 du 12 juillet 1999.

comme une finalité pour les niveaux inférieurs et comme un moyen par rapport aux niveaux supérieurs, et correspond à une unité de gestion déterminée. La gestion de l'ensemble donne lieu à une activité particulière dite de pilotage.

Des unités de gestion dotées d'autonomie

À chaque objectif, de quelque niveau que ce soit, sont associés :

- un **programme d'action** prévisionnel permettant l'atteinte de cet objectif, formé de une ou plusieurs actions, et structuré dans le temps ;

- des **ressources** de diverse nature (humaines, matérielles, financières, immatérielles) affectées à la réalisation de ce programme d'action ;

- un ensemble de **règles décisionnelles** qui déterminent non plus le contenu des actions à mener, mais la manière dont les décisions seront prises selon les éventualités rencontrées, permettant ainsi au décideur de s'adapter en cours de route aux événements futurs lorsqu'ils se produisent.

Ces trois éléments associés à un objectif forment une entité particulière appelée unité de

gestion. Chaque unité agit de manière autonome à l'intérieur d'un cadre formé par un ensemble de règles, fixées aux niveaux supérieurs, et qui s'expriment en général sous la forme de contraintes à respecter par les unités de gestion. Ces règles définissent ainsi par contraste les marges de manœuvre attribuées à chaque unité et donc le champ des décisions que chaque unité peut prendre sans avoir à en référer à d'autres, tout en préservant la cohérence de l'ensemble.

### Une activité de pilotage

Le décideur met également en place une activité spécifique dite de pilotage, consistant à veiller à l'atteinte des objectifs et à réexaminer si nécessaire ses choix au regard de l'objectif qu'il s'est fixé, voire à réviser la représentation dont il s'est doté. Ce pilotage ne s'exerce pas en continu dans tous les domaines, mais à des moments-clés, à des niveaux et selon des modalités déterminés à l'avance.

#### LES ASPECTS SPATIAUX DANS CETTE REPRÉSENTATION

Les aspects spatiaux revêtent dans le domaine étudié ici une importance particulière. En effet, la plupart des éléments de cette représentation sont définis dans l'espace (tout particulièrement les objectifs, les actions et les ressources associés aux différentes unités de gestion). À chacun de ces éléments correspond une entité spatiale spécifique, définie par une localisation, une étendue et des limites. Ces aspects spatiaux concernent aussi d'autres éléments : objets matériels sur lesquels portent les actions ; enjeux, c'est-à-dire facteurs de tous ordres susceptibles de faciliter ou de contrarier l'atteinte de l'objectif ; acteurs, considérés à travers la portion d'espace sur laquelle ils sont compétents pour agir, ou sur laquelle ils disposent de droits particuliers.

Mais les entités spatiales relatives à ces différents éléments ne sont pas nécessairement identiques, et de fait ne le sont qu'exceptionnellement. La représentation proposée ci-dessus permet alors de rendre compte de l'organisation spatiale de la gestion d'un problème donné, tout en préservant la spécificité spatiale des différentes composantes de cette représentation : objectifs, actions, ressources. Elle met notamment en évidence le fait que l'action envisagée pour atteindre un objectif relatif à une portion d'espace donnée ne s'exerce pas nécessairement sur la même portion d'espace : elle peut le cas échéant ne porter que sur

une partie de celle-ci, ou au contraire en déborder ou même lui être totalement extérieure.

Le terme « territoire » est fréquemment utilisé pour souligner le caractère spatialisé de ces différents éléments. Même s'il peut paraître réducteur sur certains points, il présente cependant l'intérêt d'introduire sur ces espaces un point de vue situé, celui des acteurs concernés. En effet, le territoire peut être défini comme un espace approprié, investi par des acteurs aux plans matériel, juridique, social, culturel ou affectif, donnant du sens et contribuant à une identité (Brunet *et al.*, 1993 ; Le Berre, 1995). Un territoire présente ainsi trois attributs principaux : (1) une base spatiale, définie par une localisation, une étendue et des limites ; (2) une référence à un acteur ou à un groupe d'acteurs ; (3) une relation d'appropriation d'ordre symbolique et/ou matériel entre ce ou ces acteurs et cet espace. On peut alors distinguer différents types de territoires selon les objets auxquels ils se réfèrent, comme : des territoires d'enjeux ; des territoires d'activités ou d'action ; des territoires administratifs, sur lesquels des institutions publiques sont compétentes pour intervenir ; voire des territoires de projet, supposant rencontre, concertation et négociation entre les acteurs (Defontaine *et al.*, 2001).

L'approche ainsi définie a une portée très large, et peut donc être appliquée comme grille de lecture des programmes européens de développement rural mis en œuvre en France.

### La construction du règlement de développement rural 2007-2013

Le JOCE<sup>5</sup> du 21 septembre 2005 publie le règlement 1698/2005 du 20 septembre « concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole de développement rural ». La politique correspondante, résultant des accords des 20 juin et 5 juillet 2005, est présentée dans un autre article de ce numéro (page 11). Cependant, son organisation interne mérite d'être évoquée ici dans la mesure où elle peut assez facilement être mise en évidence et discutée au moyen de la grille de lecture qui vient d'être décrite. En effet, la conception de cette politique a fait l'objet d'une réflexion formalisée de la part de la Commission européenne quant au choix des niveaux de décision à privilégier. Cette même démarche a été reprise par les instances nationales françaises, et s'est concrétisée en particulier dans le plan stratégique national de développement rural.

5. Journal officiel de la Communauté européenne.

#### LA CONCEPTION DU DISPOSITIF PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Dans la préparation du règlement de développement rural (RDR) pour la période 2007-2013, la Commission a procédé par étapes successives. L'élaboration du nouveau programme a été formellement mise à l'agenda à l'occasion de la conférence européenne sur le développement rural, organisée à Salzbourg du 12 au 14 novembre 2003. Les conclusions de cette conférence préfiguraient clairement les quatre axes formalisés depuis. Elles valorisaient également l'initiative locale dans la mise en œuvre du développement rural (le niveau de représentation correspondant au territoire de projet y a été mis en avant), et annonçaient une simplification de la gestion des crédits. Une longue négociation permettait ensuite de préciser un affichage rénové des frontières et des enjeux du développement rural dans l'Europe du début du XX<sup>e</sup> siècle. Cette représentation partagée débouchait enfin sur l'accord politique du 20 juin 2005 (« Conseil agriculture »).

Les composantes de la nouvelle politique sont elles aussi clairement énoncées dans le règlement 1698/2005. Celui-ci précise successivement la mission, les objectifs et les principes des aides du FEADER. Il décrit ensuite les procédures d'élaboration et de gestion des programmes, chaque axe étant décliné en mesures parfois très précises, parfois plus génériques. Les modalités de l'intervention du fonds (précisant en particulier les rôles des divers niveaux de responsabilité) précèdent enfin les conditions de suivi et d'évaluation des programmes.

#### LA SPÉCIFICATION DU DISPOSITIF AU NIVEAU NATIONAL

Pour l'application du principe de subsidiarité, le règlement 1698/2005 prévoit que chaque État membre élabore un plan stratégique national, base des futurs programmes de développement rural, et met en place les dispositifs de gestion de ces mêmes programmes.

L'exercice a débuté en France au printemps 2005, avec un souci d'anticipation et de rigueur. Un comité stratégique national, représentatif de l'ensemble des catégories d'acteurs du monde rural, a été constitué. Ses travaux ont permis en 2005 de construire, puis de valider le plan stratégique français, et se focalisent en 2006 sur la définition des programmes et des mesures proprement dites. L'exercice s'est appuyé sur un diagnostic des ter-

ritoires ruraux largement alimenté par les apports de la recherche, par des évaluations et des études spécifiques. Il a permis ainsi de clarifier les enjeux et les cibles de notre politique rurale, et d'élaborer un cadre d'action relativement précis et cohérent dans le cadre d'une approche territoriale.

Pour autant, l'ensemble des modalités de mise en œuvre du FEADER ne sont pas arrêtées. En particulier, les modalités de mise en œuvre des programmes (définition des programmes, désignation des autorités de gestion, constitution du réseau national français, identification des contreparties nationales...) et de gestion financière (comment sont répartis les crédits européens ? qui instruit les dossiers, qui paye, qui certifie ?) doivent être encore précisées, et ce avant la fin de l'année 2006.

#### LA MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU INFRA-NATIONAL

L'importance du formalisme dans l'élaboration du RDR 2007-2013 peut amener l'observateur à imaginer qu'une politique conçue avec autant de soin devrait pouvoir être mise en œuvre sans difficulté particulière. Pourtant, cette élaboration illustre aussi le fait que des objectifs, un cadre de procédure et des niveaux de représentation identifiés ne pré-déterminent pas nécessairement les unités de gestion et les modalités de pilotage, pourtant tout aussi indispensables à la réalisation globale du projet.

En effet, les zones de flou persistent. Elles concernent assez peu le contenu même des actions envisagées, pas plus que les cohérences territoriales de leur mise en œuvre. Mais diverses questions, à l'évidence difficiles, relèvent plus particulièrement des rôles respectifs des acteurs (quelle doit être la part du niveau national, *contrario* des échelons locaux dans la mise en œuvre des programmes ? l'intervention de ces derniers relève-t-elle de la déconcentration ou de la décentralisation ?) et des règles de mise en œuvre (le principe de subsidiarité doit-il s'effacer aux portes des régions, échelons responsables des politiques de développement économique dans le dispositif institutionnel français ?). Pour ces questions, les réponses risquent d'être soit tardives, soit remises en cause jusqu'au début de la gestion proprement dite du programme.

Or, nul ne peut prétendre que les choix finalement effectués pour ces éléments d'ordre procédural ne rétroagiront pas sur les choix déjà arrêtés pour les éléments d'ordre substantiel. Il en sera

ainsi par exemple des bénéficiaires finals de la politique, dont la liste est pourtant clairement déterminée, à la fois par les textes européens et les accords intervenus au niveau national. Que faire pourtant lorsque la somme des prétentions agricoles, industrielles, rurales et environnementales dépasse largement les moyens raisonnablement prévisibles, lorsqu'une catégorie d'acteurs revendique une priorité absolue pour l'attribution des crédits ? La répartition de ceux-ci entre mesures, arbitrée sans doute au dernier moment, pourra donner une indication, si toutefois l'équilibre initial n'est pas remis en cause en cours de route en fonction du poids relatif entre services de l'État et collectivités territoriales dans la procédure de gestion.

De façon symétrique, l'imprécision du cadre conceptuel, propre à la plupart des politiques rurales françaises (confusion entre agricole et rural, recours courant aux co-financements ou aux financements croisés malgré les textes relatifs à la décentralisation...) et encore présente dans le RDR en cours, risque de perdurer. Elle pénalisera dans ce cas le fonctionnement des unités de gestion et complexifiera la mise en œuvre du programme.

### Conclusions et perspectives

De par leur complexité propre, liée à la diversité et à l'interdépendance des enjeux et des acteurs concernés, les questions de développement rural motivent la conception de dispositifs d'action de plus en plus élaborés. De telles constructions préalables sont en effet de nature à répondre de manière anticipée à de nombreuses questions auxquelles sont confrontés les acteurs chargés de leur mise en œuvre. Pour autant, il est illusoire

d'espérer pouvoir concevoir *ex ante* un dispositif parfaitement adapté aux situations qui seront rencontrées sans avoir à procéder à des ajustements du dispositif lors de sa mise en œuvre.

Il est certes toujours possible d'aller plus loin dans la spécification anticipée du contenu de l'action à mener, mais ceci conduit alors à en retarder d'autant la réalisation concrète et peut finalement se révéler contre-productif. Une autre manière de procéder, complémentaire et non concurrente de la précédente, consiste à prévoir non pas les adaptations à réaliser, mais les dispositifs de gestion permettant de réaliser ces adaptations lorsque le constat (par exemple à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours) les rend souhaitables ou nécessaires pour la réussite de la fin du programme. En d'autres termes, il s'agit non plus de déterminer des contenus, mais de choisir de déléguer certaines décisions à d'autres acteurs, et de définir l'objet, l'étendue, le destinataire et les modalités de cette délégation partielle.

La grille de lecture proposée ici présente l'intérêt de mettre l'accent sur ces deux modalités complémentaires d'organisation de l'action, et invite à accorder une attention particulière à celles-ci lors de la spécification du dispositif. Elle peut ainsi être utilisée par les acteurs associés aux différents niveaux de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques pour organiser leur action. Elle ne préjuge aucunement de l'efficacité ou de la pertinence comparées des différentes configurations possibles, depuis la politique très fortement cadrée dès sa conception jusqu'à la politique très ouverte. Elle permet cependant de rendre compte des formes d'organisation retenues, et invite à rendre plus explicites les inévitables choix à opérer en la matière. □

### Résumé

De par leur complexité propre, liée à la diversité et à l'interdépendance des enjeux et des acteurs concernés, les questions de développement rural motivent la conception de dispositifs d'action publique de plus en plus élaborés, dont le contenu n'est pas défini seulement à l'amont mais aussi tout au long de la phase de mise en œuvre. Cet article propose une grille de lecture permettant de rendre compte de l'organisation à différentes échelles de ces dispositifs d'action. Cette grille est ensuite utilisée pour présenter la construction du dispositif relatif au Fonds européen agricole de développement rural (FEADER). Des perspectives sont suggérées concernant la conception des dispositifs d'action dans ce domaine.

### Abstract

Due to their own complexity, related with the stakes'and actors'variety and interdependency, rural development concerns account for more and more sophisticated action settings, which contents is defined not only beforehand but also all along the implementation stage. This paper puts an analysis grid which accounts for the multi level organization of these action settings. This grid is then used to show the construction at different levels of the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) setting. Prospects are finally suggested about the conception of action settings in this field.

### Bibliographie

- BERTRAND, N., MOQUAY P., 2004, La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Économie rurale*, n° 280, p. 77-95.
- BRUNET, R., FERRAS, R., THERY, H., 1993, *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, 3<sup>e</sup>, RECLUS, la Documentation Française, Montpellier, Paris, 518 p.
- DEFFONTAINES, J.-P., MARCELPOIL, E., MOQUAY, P., 2001, Le développement territorial : une diversité d'interprétations, in LARDON, S., MAUREL, P., PIVETEAU, V. (dir.), *Représentations spatiales et développement territorial*, Hermès science publications, Paris, p. 39-56.
- DURAN, P., 1999, *Penser l'action publique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 212 p.
- DURAN, P., THOENIG, J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.
- GAUDIN, J.-P., 1999, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 233 p.
- GIBERT, P., 1989, L'analyse de politique, *Revue d'Économie Politique*, n° 2, p. 355-392.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., 2001, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Analyse des politiques publiques, Helbing et Lichtenhahn, Genève, Bâle, Munich, 398 p.
- LE BERRE, M., 1995, Territoires, in BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D. (dir.), *Encyclopédie de géographie*, 2<sup>e</sup>, Economica, Paris, p. 601-622.
- MARCH, J.-G., 1958, *Decisions and organisations*, Basil Blackwell Ltd., Oxford and New York, traduction française : *Décisions et organisations*, Les Éditions de l'Organisation, 1991.