

Quels enseignements l'ASP peut-elle tirer du début de programmation du FEADER hors SIGC 2014-2020 ?

Christophe Leyssenne

► **To cite this version:**

Christophe Leyssenne. Quels enseignements l'ASP peut-elle tirer du début de programmation du FEADER hors SIGC 2014-2020 ? : Histoire d'un opérateur public confronté aux changements institutionnels. 2018. hal-01889861

HAL Id: hal-01889861

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01889861>

Submitted on 8 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quels enseignements l'ASP peut-elle tirer du début de programmation du FEADER hors SIGC 2014-2020 ?

Histoire d'un opérateur public confronté aux changements institutionnels

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD, année universitaire 2017-2018.

Pour le compte de la Direction du développement rural et de la pêche (DDRP) de l'Agence de Services et de Paiement (ASP)

Auteur : LEYSSENNE Christophe

Encadré par Madame ISABELLE Valérie, directrice de la DDRP.

La décentralisation de la gestion du FEADER (fonds européen agricole pour le développement rural) pour la programmation 2014-2020 en France a constitué un bouleversement institutionnel important pour les acteurs en charge de cette politique européenne. L'agence de services et de paiement (ASP) en tant qu'organisme payeur et concepteur des outils informatiques a été percutée par ce changement et l'émergence des Régions dans le processus décisionnel. Remise en cause publiquement, l'ASP a su trouver les ressources pour sortir de ce conflit relationnel. Ce ne fut pas chose aisée et les équipes en sont, pour certaines, encore meurtries. C'est également une expérience sur laquelle elle peut construire pour anticiper l'avenir à court et moyen terme avec confiance.

La programmation du FEADER 2014-2020 a été lancée dans un contexte institutionnel chahuté. La sortie tardive des règlements européens n'a pas permis une anticipation optimale par les services. De plus la France a fait le choix de poursuivre sa politique de décentralisation en confiant la gestion d'une grande partie du FEADER et des fonds structurels européens aux Régions. Ces dernières ont alors dû décliner des programmes de développement rural (PDR) régionaux

et assimiler le rôle d'autorité de gestion du FEADER, différent de celui des fonds structurels, dans un environnement instable de réorganisation territoriale. D'un PDR hexagonal et 5 programmes ultra-marins sur la période 2007-2013 qui déclinaient environ 120 dispositifs d'aides, la France est passée à 27 PDR régionaux, 2 PDR nationaux et pas moins de 1 400 dispositifs à mettre en œuvre.

Un cadre relationnel qui s'altère rapidement

La France est le seul pays de l'Union européenne à avoir confié le pilotage de l'instruction des aides FEADER Hors SIGC* 2014-2020 (RDR3 HSI) aux autorités de gestion plutôt qu'à l'organisme payeur (OP). Pour autant, le rôle d'OP**, mal connu des Régions en début de programmation, impose à l'ASP un regard sur les procédures et règles mises en place afin de s'assurer de la sécurisation des paiements.

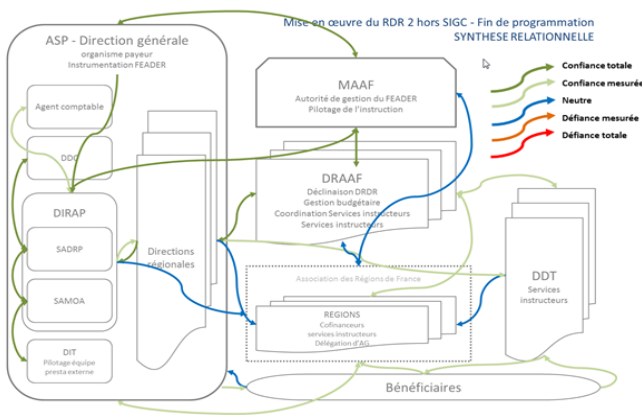
Dans le même temps, la stratégie des Régions a été proactive sur les territoires dans la mise en œuvre du FEADER. Elles n'ont pas compris, dans un premier temps, les remarques et injonctions de l'OP aux différentes étapes d'élaboration et de mise en œuvre

des dispositifs et ont considéré alors que l'agence empiétait sur leurs prérogatives.

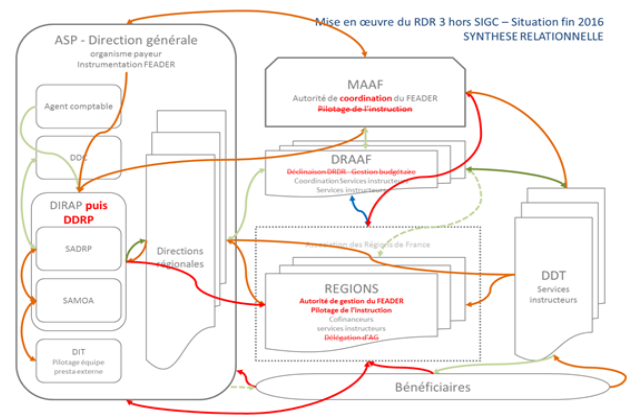
Autre facteur de crispation important : l'outil de gestion informatique du RDR3 HSI : OSIRIS. Les Régions se sont senties imposer cet outil. De plus elles ont rencontré des difficultés à réaliser leurs expressions de besoins informatiques à transmettre à l'ASP pour le paramétrage des dispositifs.

Enfin l'ASP avait prévu des évolutions structurelles de l'outil pour renforcer la sécurisation des paiements et améliorer l'ergonomie qui n'ont pu être menées à terme dans les délais annoncés du fait notamment d'un contentieux avec la société informatique en charge des développements.

Evolution des sociogrammes relationnels réalisés à partir des entretiens



Situation en fin de programmation 2007-2013



Situation en décembre 2016 de la programmation 2014-2020

L'ASP est alors sortie de sa zone de confort et des relations privilégiées qu'elle avait avec le ministère de l'agriculture, autorité de gestion du FEADER 2007-2013 (RDR2). Elle est restée toutefois intangible sur sa feuille de route informatique et les évolutions structurelles envisagées. Régions et ASP ne sont pas arrivées à se coordonner sur des prévisionnels

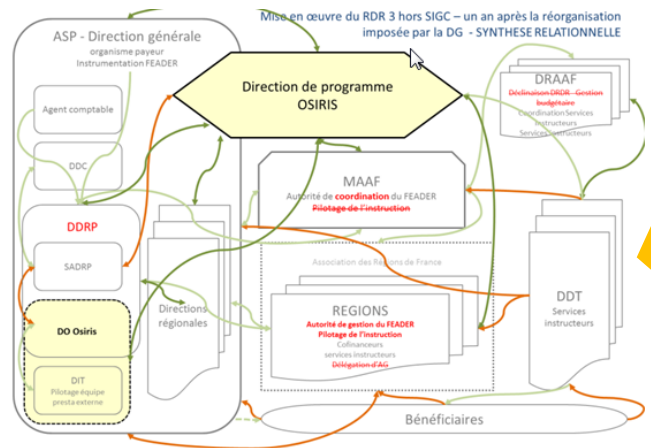
communs pour la fabrication des outils. Les premiers signes de mécontentement sur les retards de paiements des aides se sont fait entendre courant 2016. Les élus régionaux n'ont alors pas hésité à reporter politiquement la faute sur l'ASP alors même que leurs institutions n'étaient pas exemptes de tout reproche dans le processus d'élaboration des outils.

Une nécessité à agir pour les dirigeants de l'ASP.

Au sein de l'ASP, la nouvelle Direction générale tente d'éteindre les « incendies politiques » mais sans avoir une visibilité complète des enjeux. Aussi elle s'appuie sur un audit d'experts informatiques de la DINSIC et ouvre une « fenêtre » de négociations avec les Régions en adoptant alors une posture d'écoute dans le cadre d'un groupe de travail « Simplifications ».

huit mois plus tard, les outils informatiques sont livrés et le contexte relationnel, même s'il reste fragile, est apaisé.

Des décisions s'en suivront qui vont bousculer le cadre de gouvernance externe avec les acteurs et les équipes en interne à l'ASP. Il est notamment ouvert la possibilité aux Régions de choisir les niveaux de complétudes de leurs outils informatiques. Charge à elles de prendre la responsabilité du traçage de la piste d'audit qui ne sera alors plus embarquée dans l'outil. L'organisation du pilotage de l'instrumentation OSIRIS est confiée à une Direction de programme (voir encadré) et une Direction des opérations. Dix-



Situation en janvier 2018 de la programmation 2014-2020

Un diagnostic lucide des acteurs

Des entretiens avec l'ensemble des acteurs, il ressort une grande lucidité sur la crise passée. Même si chacun défend sa structure et les positionnements qui étaient alors pris, tous reconnaissent la difficulté induite par le contexte institutionnel et l'impact positif des décisions

prises par le PDG de l'ASP fin 2016. Ils mettent en avant le rôle central de la Direction de programme (DP) dans l'apaisement des relations entre les acteurs. Les partenaires externes à l'ASP sont d'ailleurs inquiets du départ de la DP prévu fin juin 2018.

Beaucoup relèvent les défauts d'anticipation des acteurs qui n'ont pas su partager leurs difficultés et trouver des solutions partagées. Ce point est notamment prégnant concernant l'ASP sur les évolutions structurelles de l'outil OSIRIS.

En interne à l'ASP, le diagnostic est plus nuancé entre les différents services. Les décisions de simplification des outils OSIRIS et de réorganisation interne ont destabilisé les équipes dans leurs visions du rôle d'OP mais également très pratiquement dans leurs missions quotidiennes.

Une problématique d'adaptation et de résistance au changement

La décentralisation est un acte politique important qui engendre des bouleversements institutionnels. Dans son analyse de l'évolution des institutions, K. Thelen (2003) identifie des mécanismes à l'œuvre qui trouvent écho dans la situation rencontrée par l'ASP. En tant qu'opérateur public, l'agence doit se conformer aux décisions politiques et s'intégrer dans le nouveau cadre de gouvernance. En restant sur un schéma de fonctionnement plutôt historique (« path dependence*** »), les décideurs parient alors sur un changement par « sédimentation » ou la nouvelle organisation devait trouver sa place sur les fondements de l'ancienne. Ce n'est pas ce qu'attendaient les Régions et cela n'a pas fonctionné.

Chaque changement occasionne des résistances et c'est un phénomène classique de fonctionnement des organisations. Les entretiens réalisés montrent que la cristallisation des relations peut être analysée en partie comme la résultante d'une résistance aux changements de la part d'agents qui ne souhaitent pas remettre en cause un fonctionnement qui les rassurait.

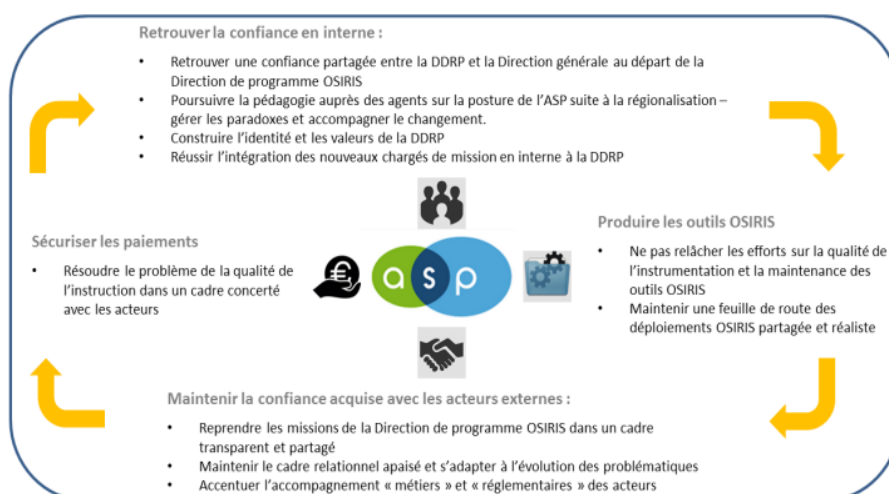
La direction de programme OSIRIS

Issue des recommandations du rapport de la DINSIC, l'installation d'une direction de programme OSIRIS (DP), en pleine crise relationnelle avec les acteurs, était un pari osé quoique nécessaire du PDG de l'ASP. Portée par un directeur rompu aux pilotages de projets informatiques complexes avec une équipe de consultants informatiques de haut niveau, la DP a trouvé sa place dans l'échiquier des acteurs et a su inspirer confiance rapidement. Dans une démarche alliant pragmatisme et agilité elle a su mettre chaque acteur devant ses responsabilités en instaurant notamment des conférences téléphoniques hebdomadaires avec les Régions et en leur apportant de la visibilité dans l'instrumentation OSIRIS.

Enfin la double responsabilité d'OP et de maîtrise d'ouvrage d'OSIRIS expose l'ASP à une gestion parfois paradoxale des projets en cours que le contexte de décentralisation a pu exacerber. Les priorités de l'OP peuvent être contraires aux enjeux politiques de livraisons rapides d'outils informatiques aux services instructeurs. Aussi lorsque la décision de simplifier les outils a été prise et que la DP a eu à la mettre en œuvre, on a alors retrouvé des « pro » DP et des DP « sceptiques » créant alors un paradoxe d'appartenance au sein des équipes. Pourtant les entretiens montrent qu'une grande majorité des agents reconnaissent l'apport positif de la DP. Dans leurs travaux, N. Guilmoit et A. Vas ont mis en lumière le rôle prégnant « des cadres intermédiaires dans la gestion des paradoxes. Dans cette perspective, il est essentiel que les acteurs aux différentes strates de l'organisation arrivent à une représentation partagée des paradoxes ». L'adhésion des équipes aux décisions prises et la compréhension assumée des paradoxes par les cadres intermédiaires est un chantier à mener au sein de l'ASP.

Les enjeux de la fin de la programmation 2014-2020 pour l'ASP

Des entretiens et de l'analyse réalisés, il peut alors être ressorti les enjeux pour l'ASP afin de poursuivre la programmation actuelle avec un minimum de sérénité. Ces enjeux tournent autour de la confiance tant en interne qu'auprès des partenaires mais aussi sur la capacité à produire des outils informatiques tout en poursuivant l'objectif de sécuriser les paiements.



Quels enseignements pour la future PAC 2021-2027 ?

Si l'on interroge les acteurs sur les erreurs à ne pas commettre pour la prochaine programmation, il ressort beaucoup de clairvoyance dans leurs réponses avec l'utilisation de mots-clefs spécifiques de la conduite de projets complexes et d'adaptabilité au changement : anticiper, simplifier, partager, cadrer, arbitrer, organiser et communiquer. C'est un signal positif qui montre les enseignements acquis.

Le cadre de mise en œuvre de la future PAC 2021-2027 n'est pas encore défini tant au niveau communautaire, la Commission européenne (CE) vient de juste de proposer les projets de règlements s'y référant, qu'au niveau national où la réorganisation administrative annoncée des services de l'Etat dans le cadre du programme « Actions publiques 2022 » (AP 2022) devrait revoir la gouvernance en place.

Au regard des éléments connus à ce jour et de l'expérience de la programmation en cours, il se détache dès à présent 3 grands enjeux pour l'ASP. Le premier sera d'apporter son expertise dans l'élaboration du plan stratégique PAC pour la France afin d'optimiser l'organisation et la gouvernance et ce, que le FEADER soit décentralisé ou pas. Le second est de réfléchir dès à présent au futur système d'information des aides FEADER hors SIGC dans un cadre concerté. L'état de l'art mais également l'expérience passée montre l'intérêt d'un pilote expérimenté pour porter ce type de projet complexe.

Conclusion

Dans un contexte institutionnel difficile, l'ASP a su trouver les ressources pour rebondir et proposer des solutions pragmatiques à ses partenaires. Elle a dû pour cela se réorganiser « à marche forcée » en interne, faire des concessions sur des positionnements historiques de la structure et s'appuyer sur un pilotage via un prestataire externe expérimenté dont la mission se termine dans les prochains jours. L'objectif de cette analyse a été de faire ressortir l'expérience acquise et les chantiers restant à conduire pour terminer la programmation actuelle et anticiper la suivante dans les meilleures conditions.

Les agents de l'ASP, pour certains encore meurtris par les difficultés traversées, doivent prendre conscience du travail réalisé et des objectifs déjà atteints. C'était une gageure au regard du contexte. Ils doivent également être accompagnés pour bien appréhender les évolutions de gouvernance et de posture qui s'imposent aujourd'hui à l'ASP.

Bibliographie :

GUILMOT Nathalie, VAS Alain (2013), « La nature paradoxale du travail des cadres intermédiaires en contexte de changement permanent », *Question(s) de management* 2013/2 (N° 3), p. 53-65.

THELEN Kathleen (2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », in Association recherche et régulation, *L'Année de la régulation* n° 7 (2003-2004), Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Annuels », 2003 (), p. 13-43.

Commission européenne (2018), Propositions de règlements fixant le cadre de la mise en œuvre de la PAC 2021-2027, 1^{er} juin 2018.

** Hors SIGC : hors système intégré de gestion et de contrôle. Le SIGC est imposé par la réglementation européenne et embarque les dispositifs d'aides du FEADER calculés à partir de surfaces ou de nombre d'animaux. Les aides hors SIGC regroupent les autres mesures et notamment celles relatives à l'installation en agriculture, les aides aux investissements, la formation, ...*

*** L'organisme payeur est garant des intérêts financiers de l'Union européenne et la certification des paiements, qui impose que ces derniers soient sécurisés, garantit le remboursement de la part du FEADER.*

****path dependence (la dépendance au chemin) : théorie importée de l'économie vers les sciences sociales qui met en avant que ce ne sont pas les décisions les plus fonctionnelles qui sont prises mais plutôt celles qui conviennent au plus grand nombre sans bouleverser les équilibres.*

Les premiers éléments de la PAC 2021-2027 (issus des projets de règlements) :

Elaboration d'un plan stratégique commun au 1^{er} et au 2^{ème} pilier par chaque Etat membre.

Changement de paradigme de contrôle de la CE qui s'appuiera sur des indicateurs de performance et plus sur la légalité.

Le contrôle de la légalité et de la régularité revient à l'Etat.

Une seule autorité de gestion par plan stratégique.

Possibilité de désigner des organismes intermédiaires au niveau local.

Les acteurs institutionnels restent les mêmes et notamment les organismes payeurs.

L'ASP remplit les conditions pour être OP du FEADER.

Le descriptif des dispositifs du FEADER est allégé pour laisser plus de latitude et de subsidiarité aux Etats ...

Les premiers éléments d'AP 2022 (non encore stabilisés fin juin 2018) :

Un éventuel transfert de tout ou partie des missions d'instruction des aides PAC des DDT vers l'ASP.

Une nouvelle répartition des compétences Etat et Régions dans la gestion des fonds européens et du FEADER en particulier...

Enfin l'ASP pourrait, si la régionalisation du FEADER perdure, activer le réseau européen des OP afin de mettre en place une action de coopération sur l'instrumentation informatique des aides hors SIGC.