



**HAL**  
open science

## Le transfert aux Régions de la gestion de fonds structurels européens : un bilan en demi-teinte

Armand Desprairies

► **To cite this version:**

Armand Desprairies. Le transfert aux Régions de la gestion de fonds structurels européens : un bilan en demi-teinte. G&FP - Gestion & finances publiques : la revue, 2020, 3, pp.64-71. 10.3166/gfp.2020.3.008 . hal-03349010

**HAL Id: hal-03349010**

**<https://hal.science/hal-03349010>**

Submitted on 10 Aug 2023

**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.

Copyright



Armand DESPRAIRIES  
Docteur en droit, enseignant à CY Cergy Université

# Le transfert aux régions de la gestion des fonds structurels européens : un bilan en demi-teinte

**Mots-clés :** fonds structurels européens - régions - transfert de compétences - autorité de gestion - déguisement d'office - correction financière

La gestion des fonds structurels européens a fait l'objet d'un transfert volontaire de compétences de l'État aux régions par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Pourtant, ce transfert de compétences est très inégal et se caractérise par la survivance de la tutelle de l'État. En revanche, le transfert de la fonction d'autorité de gestion conduit bien à une responsabilisation accrue de la région au regard des règles strictes d'utilisation des fonds structurels européens.

**F**aire mieux avec moins. Le concept de l'innovation frugale<sup>1</sup> semble pleinement s'appliquer aux régions à l'occasion du récent

transfert de la responsabilité de la gestion des fonds structurels européens. En effet, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, l'article 78 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014<sup>2</sup> prévoit la possibilité pour les régions d'exercer leur responsabilité sur certains fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Ces fonds participent à la politique agricole commune et à la politique de cohésion dont l'objectif est de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales au sein de l'Union européenne<sup>3</sup>. Si les régions étaient déjà familières de la gestion de tels fonds<sup>4</sup>, elles n'assumaient jusqu'alors que le rôle d'organismes intermédiaires<sup>5</sup>. À l'exception de la région Alsace<sup>6</sup>, il s'agissait d'une simple délégation : les missions d'instruction étaient réalisées sous la responsabilité de l'État, qualifié d'autorité de gestion<sup>7</sup>. Face aux difficultés rencontrées par l'État à respecter les contraintes de

<sup>1</sup> Inspirée du concept indien « jugaad », l'innovation frugale repose sur la satisfaction des besoins la plus simple ou la plus efficace possible en utilisant un minimum de moyens. V. N. Radjou et J. Prabhu, *L'innovation frugale : comment faire mieux avec moins*, éd. Diatino, 2015.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. V. désormais CGCT, art. L. 1511-1-2.

<sup>3</sup> Art. 174 et 175 du TFUE.

<sup>4</sup> Sur la programmation 2007-2013, les régions gèrent l'instruction d'environ 35 % des crédits affectés au Fonds européen de développement régional (FEDER) et de 25 % de ceux du Fonds social européen (FSE). V. Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, avr. 2019, p. 18.

<sup>5</sup> L'expression « organisme intermédiaire » désigne tout « organisme public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou de certification » pour exécuter des missions de gestion des fonds européens. V. Règl. (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013, art. 2 point 18.

<sup>6</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 44 ; loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, art. 125. La région Alsace a été reconnue temporairement, par une convention conclue avec l'État, autorité de gestion du fonds européen agricole pour le développement rural au titre d'une expérimentation législative prévue par la loi du 13 août 2004.

<sup>7</sup> Chaque fonds est divisé en un ou plusieurs programmes opérationnels fixés dans un accord de partenariat entre l'État membre et la Commission européenne. Chaque programme correspond à un objectif thématique avec des priorités d'investissement et il est sous la responsabilité d'une autorité de gestion qui doit assurer sa mise en œuvre, sa gestion et son suivi : Règl. (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013, art. 96 et 125.

gestion imposées par l'Union européenne (instruction, contrôle, coordination, paiement) lors des précédentes programmations<sup>8</sup>, le transfert de la compétence d'autorité de gestion, dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, vise à assurer une plus grande efficacité de la gestion de ces fonds. Cet objectif d'efficacité est double. Il se comprend comme l'utilisation de l'intégralité de l'enveloppe financière allouée par l'Union européenne au titre des fonds structurels dans la période de programmation septennale, tout en respectant l'ensemble des règles strictes d'affectation et de contrôle fixées par l'Union européenne.

À l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République F. Hollande réaffirma cet objectif en promettant que « la gestion par les régions sera plus économe, plus rapide au moment où il nous appartient, en plus, d'aller chercher les moyens et les ressources que le plan de croissance européen [...] nous permet d'espérer »<sup>9</sup>. Avec 28,4 milliards d'euros destinés à la France dans le cadre du budget pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne, cette source de financement non négligeable a incité les régions à demander l'exercice de la fonction d'autorité de gestion dans l'optique d'une meilleure utilisation des aides européennes.

### Montant des crédits des fonds structurels européens alloués à la France sur la période de programmation 2014-2020

Fonds européen de développement régional (FEDER)	10,1 milliards d'euros
Fonds social européen (FSE), dont le Fonds d'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)	6,3 milliards d'euros
Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	11,4 milliards d'euros
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	0,6 milliards d'euros
<b>Total</b>	<b>28,4 milliards d'euros</b>

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, *Fonds européens 2014-2020 : dynamiser la croissance et l'emploi en France*, En bref n° 24, sept. 2016.

Alors que la période de négociation de la programmation des fonds structurels européens 2021-2027 est en cours, et même si l'exercice comptable de la programmation 2014-2020 n'est pas encore clos, un premier bilan du transfert de leur gestion aux régions peut être dressé. Il n'en ressort aucune amélioration significative de l'utilisation de l'enveloppe financière des fonds structurels qui lui a été allouée. Si la France reste dans la moyenne européenne, elle atteint fin 2018 un taux de d'engagement<sup>10</sup> inférieur de plus de 10 % par rapport aux pays les plus avancés (Finlande et Irlande) et un taux de paiement des aides européennes inférieur de plus de 10 % en comparaison de l'Irlande et de 20 % par rapport à la Finlande<sup>11</sup>. En outre, le transfert de compétences aux régions ne s'est pas traduit par une plus grande efficacité temporelle. S'agissant, par exemple, du Fonds social européen, le taux d'engagement au 30 juin 2018 (programmation 2014-2020) est inférieur de 11 % à celui au 30 juin 2011 (programmation 2007-2013)<sup>12</sup>. Par ailleurs,

les régions ont dû engager des frais supplémentaires, notamment de personnel<sup>13</sup>, pour assurer ces nouvelles fonctions. Ces premières données soulignent les limites de l'accompagnement financier du transfert de compétences, alors même que l'autonomie financière des collectivités territoriales est une exigence constitutionnelle reconnue à l'article 72-2 de la Constitution.

En conséquence, la première programmation des fonds structurels européens (2014-2020) pour laquelle la qualité d'autorité de gestion a été transférée aux régions n'a pas (encore) atteint les résultats escomptés. D'une part, l'analyse des différents fonds structurels européens témoigne de la faible marge de manœuvre dont disposent les régions dans la gestion des fonds. D'autre part, le renforcement de leur responsabilité financière à la suite de ce transfert de compétences n'est pas sans risque, d'autant que le transfert des aides européennes s'est fait *en direction* et non *au profit* des régions.

<sup>8</sup> B. Brassens et alii., *Le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens*, 2010. Ce rapport se montre très critique sur l'exercice de la fonction d'autorité de gestion de l'État sur les programmes précédents (2000-2006 ; 2007-2013). Il met notamment l'accent sur les difficultés structurelles de gestion des fonds européens (organisation inefficace, défaut de coordination entre les fonds et difficultés d'instruction).

<sup>9</sup> Sénat, Compte rendu intégral de la séance du 5 octobre 2012, *Les États généraux de la démocratie territoriale*, p. 7.

<sup>10</sup> Le taux d'engagement ou de programmation est la part de l'enveloppe financière du fonds qui a été utilisée pour financer des projets. Toutefois, ces projets ne trouvent pas nécessairement de candidats éligibles sur le territoire au regard des objectifs du projet (biodiversité, formation par exemple), ce qui explique que le taux de paiement soit inférieur au taux d'engagement.

<sup>11</sup> Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, p. 80 et annexe n° 13.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 81. Toutefois, il existe une forte disparité selon les régions. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur accusent un certain retard tandis que la Bretagne ou les Hauts-de-France ont un taux d'engagement supérieur à celui de juin 2011.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 9.

## 1 Un transfert de la gestion de fonds structurels européens aux contours incertains

La gestion des fonds structurels européens par les régions est loin d'être uniforme : elle dépend de la nature du fonds et des fonctions confiées aux différents organismes en présence. Le transfert de la gestion des fonds apparaît dès lors très inégal. Il en résulte une réduction considérable de la marge de manœuvre des régions, ainsi que des coûts supplémentaires de gestion des fonds.

### A. Des fonds structurels européens inégalement transférés

Les fonds structurels européens peuvent être distingués suivant le contrôle gardé par l'État sur leur gestion. L'intensité de la mainmise de l'État est inversement proportionnelle à la marge de manœuvre des régions dans la gestion de ces fonds. Certes, le Fonds européen de développement régional a été transféré vers l'ensemble des régions alors, qu'auparavant, elles en géraient une grande partie par délégation. En revanche, concernant les autres fonds, le transfert des crédits ou des moyens est très fragmentaire en raison d'une négociation politique difficile entre l'État et l'Association des régions de France<sup>14</sup>.

Le Fonds social européen se caractérise par un transfert de 35 % des crédits aux régions, correspondant, conformément aux compétences de ces dernières, à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Les régions ont donc autorité sur la gestion d'un tiers du fonds ; les deux autres relevant de la responsabilité de l'État : un tiers

se rattache à la politique de l'emploi et le dernier tiers, correspondant à l'inclusion sociale, a été délégué aux départements en tant qu'organismes intermédiaires. Cette délégation ne s'accompagne d'aucun transfert de responsabilité. L'État est donc resté autorité de gestion pour 2/3 du fonds social européen.

L'exercice de l'autorité de gestion concernant le Fonds européen agricole pour le développement rural a été transféré à 90 % aux régions. Toutefois, au nom d'une volonté de « cohérence nationale »<sup>15</sup>, l'instruction est assurée par les services déconcentrés du ministère de l'agriculture (par la direction départementale des territoires) dès lors que l'État prend part au financement<sup>16</sup>. Puisque près de 80 % des crédits sont concernés à ce titre, la réalité du transfert de compétences peut être relativisée et l'on peut se demander si celui-ci ne fait pas figure de « trompe l'œil »<sup>17</sup>.

Enfin, l'État reste l'autorité principale de gestion du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche<sup>18</sup>, même si les régions littorales administrent, par délégation, 30 % de l'enveloppe<sup>19</sup>.

Ce transfert partiel de l'autorité de gestion concernant les trois derniers fonds nécessite une coordination poussée entre les différents organismes – déconcentrés et décentralisés – chargés de leur mise en œuvre. Il s'agit tout à la fois de l'autorité de gestion (c'est-à-dire des régions ou de l'État), de l'autorité de certification (direction régionale des finances publiques ou Agence de service de paiement<sup>20</sup>) et de l'autorité d'audit (Commission interministérielle de coordination des contrôles<sup>21</sup>). L'exigence de coordination concerne tant les programmes opérationnels propres à chaque fonds que les programmes inter-fonds<sup>22</sup>. Une autorité de coordination inter-fonds a ainsi été créée : le Commissariat général à l'égalité des territoires. Ce service d'administration centrale ne gère en réalité la coordination que du Fonds européen de développement régional car les autres fonds sont encore essentiellement coordonnés par les services ministériels historiquement compétents<sup>23</sup>. Cette première faiblesse, résultant de l'absence de coordination d'ensemble de la gestion des fonds, est accentuée par la mainmise ministérielle de la coordination lorsqu'elle est réalisée. Les régions restent alors soumises à une forme de « tutelle » administrative sans avoir voix au chapitre. Pour combler cette double défaillance, le Commissariat général à l'égalité des territoires doit laisser place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020,

<sup>14</sup> Lettre du premier Ministre n° 5650/SG du 19 avril 2013 portant gestion des fonds européens de la prochaine génération.

<sup>15</sup> *Ibid.* Il est à noter que le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) reste géré par l'établissement public national des produits de l'agriculture et de la mer, FranceAgriMer. Il fait partie, avec la FEADER, de la politique agricole commune. Il a pour mission d'attribuer des aides directes aux agriculteurs pour un montant de 8 milliards d'euros par an.

<sup>16</sup> Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 ; circulaire du 16 décembre 2013 relative à la gestion des programmes européens 2014-2020 - transfert de personnels, NOR n° ETLR1331582C.

<sup>17</sup> Selon l'expression de la Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, p. 27.

<sup>18</sup> Au regard du faible montant de ce fonds (moins de 600 millions d'euros), le droit de l'Union impose une seule autorité de gestion dès lors qu'il n'existe qu'un programme opérationnel unique (règlement (UE) n° 508/2014 du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, art. 17).

<sup>19</sup> Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, p. 61.

<sup>20</sup> Cet établissement public national est en charge de la certification de la FEAMP. Il est également l'organisme payeur de la FEAMP et de la FEADER.

<sup>21</sup> Décret n° 2014-1460 du 8 décembre 2014.

<sup>22</sup> La séparation fonctionnelle de l'autorité de gestion, de l'autorité de certification et de l'autorité d'audit est imposée par le règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013.

<sup>23</sup> La fonction de coordination est assurée par le ministère chargé de l'Emploi pour le FSE et par le ministère de l'Agriculture pour le FEADER et le FEAMP. V. Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, p. 96.

à l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette dernière a pour fonction d'assurer une réelle coordination inter-fonds dans laquelle les collectivités territoriales seront, en principe, mieux représentées<sup>24</sup>.

L'articulation des exigences du droit de l'Union européenne relatives à la séparation des différentes fonctions du circuit de gestion des fonds structurels européens avec le maintien de l'exercice de certaines compétences par l'État ont provoqué un enchevêtrement des missions, lui-même à l'origine d'un surcoût important pour les régions.

## B. Un transfert coûteux

À la critique de A. de Montchalin, secrétaire d'État aux Affaires européennes, d'une sous-utilisation des fonds structurels européens lors de la programmation 2014-2020<sup>25</sup>, le président de l'Association des régions de France a réagi vivement en affranchissant les régions de toute responsabilité. Il estime en effet que « les difficultés rencontrées depuis 2014 sont exclusivement le fait d'un transfert de compétences raté de l'État aux régions. Ainsi [...] le budget des régions a dû augmenter de 30 % avec le transfert de gestion et les effectifs sont d'environ 400 équivalents temps plein (ETP) soit presque 10 fois le personnel transféré par l'État »<sup>26</sup>.

La méthode de calcul utilisée pour établir le coût du transfert paraît en effet critiquable. Aucun état détaillé des agents nécessaires à la gestion des fonds européens ne semble avoir été établi, et les modalités de transfert du personnel prévues aux articles 80 et suivants de la loi MAPTAM ont été reprises sur le fondement des orientations fixées par la circulaire du 16 décembre 2013, c'est-à-dire sur un compromis politique fixant une répartition complexe du transfert de personnel entre l'État et les régions. Or la méthode repose sur un principe de transfert forfaitaire pour le Fonds social européen et pour le Fonds européen agricole pour le développement rural<sup>27</sup>. Plutôt que d'être une base de travail, étape nécessaire d'une évaluation plus aboutie des moyens nécessaires pour que la gestion des fonds structurels gagne en efficacité, ce compromis de transfert partiel des moyens a été considéré comme définitif. Le transfert de compétences aurait pourtant dû faire l'objet d'une évaluation complète afin de s'assurer du plein respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Ainsi, un même nombre d'agents a été transféré dans chacune des régions alors que l'enveloppe

du Fonds social européen attribuée à chaque région peut varier du simple au triple<sup>28</sup>. Ce transfert forfaitaire n'intègre pas les disparités de coûts de gestion propres à chaque région et encore moins les charges supplémentaires issues de la mise en oeuvre des nouvelles fonctions d'autorité de gestion. L'État est seulement tenu de « maintenir un niveau de transfert équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert »<sup>29</sup>. Or, le passage d'une seule autorité de gestion à 27 puis à 18 régions induit nécessairement des frais de gestion supplémentaires notamment pour les programmes opérationnels de certains fonds de faible montant.

De même, la délégation des missions du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche aux régions littorales en tant qu'organisme intermédiaire ne s'est accompagnée d'aucun transfert de personnel<sup>30</sup>, au point que certaines régions considèrent que le compromis n'est pas satisfaisant en l'état. À défaut de devenir une véritable autorité de gestion, la région Bretagne a ainsi exprimé le souhait de redevenir simple co-financier, comme cela fut le cas au cours de la programmation 2007-2013<sup>31</sup>.

La critique la plus importante relative aux coûts porte néanmoins sur le cas du Fonds européen agricole pour le développement rural. L'enchevêtrement de compétences, couplé à un cadre de gestion et un système d'information imposés<sup>32</sup> rend la situation actuelle peu satisfaisante. En effet, la région est devenue autorité de gestion sans bénéficier des moyens d'instruction suffisants aussi bien humains (personnel) que technique (système d'information). La Cour des comptes propose de réattribuer l'autorité de gestion à l'État ou de distinguer plus clairement le champ de compétences respectif des régions et de l'État. Ceci doit s'accompagner d'un transfert de moyens plus adapté<sup>33</sup>.

Enfin, la multiplication du nombre d'autorités de gestion, liée aux transferts de compétences aux régions, entraîne une hausse des coûts. Cette augmentation est d'autant plus importante que le transfert de compétences a été « perturbé » par le redécoupage territorial<sup>34</sup>. En effet, le passage de 27 à 18 régions au moment de la programmation des fonds structurels a nécessité une réorganisation des services instructeurs régionaux. Les compensations financières de l'État<sup>35</sup> pour les postes vacants (retraite, mutation) n'ont pas permis de combler la perte d'expertise, surtout lorsque la composition de l'équipe d'instruction de la nouvelle région avait été modifiée et alors que les systèmes informatiques d'information et de gestion (*Synergie*, *Osiris*, *Isis*) sont res-

<sup>24</sup> CGCT, art. L. 1231-1 et s. ; décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019. Le futur conseil d'administration de cette agence devra comprendre 10 représentants des collectivités territoriales sur les 33 membres. L'État aura 16 représentants ministériels.

<sup>25</sup> Entretien « Les obstacles administratifs découragent les acteurs locaux de recourir aux aides européennes », *Les Échos*, 20 nov. 2019. V. égal. Sénat, rapport n° 745, *La sous-utilisation chronique des fonds européens en France*, C. Mélot, 2019.

<sup>26</sup> Régions de France, communiqué de presse « Fonds européens : Amélie de Montchalin prise en flagrant délit de mensonge », 21 nov. 2019.

<sup>27</sup> Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, p. 32 et s.

<sup>28</sup> Pour le fonds FSE, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne ont eu le même nombre d'agents transférés alors que l'enveloppe FSE à gérer est de 40 millions d'euros pour la première et de 150 millions d'euros pour la seconde.

<sup>29</sup> Cons. const., n° 2003-489 DC, 29 déc. 2003, Loi de finances pour 2004, cons. n° 23.

<sup>30</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la gestion des programmes européens 2014-2020 - transfert de personnels.

<sup>31</sup> Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, p. 62.

<sup>32</sup> Le système informatique *Osiris*.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 17. V. égal. Sénat, rapport n° 745, *La sous-utilisation chronique des fonds européens en France*, C. Mélot, sept. 2019, p. 123, Assemblée nationale, rapport n° 2286, *L'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises*, oct. 2019, p. 53.

<sup>34</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>35</sup> L'instruction relative aux compensations financières des transferts de compétences inscrites dans la loi de finances initiale pour 2016, NOR n° INTB1600234N, p. 7.

tés sous le contrôle des services de l'État<sup>36</sup>. Ainsi, toute demande de développement de nouvelles fonctionnalités ou tout traitement d'incidents informatiques passe par ces organes étatiques. Conçus selon un schéma dans lequel l'État est la seule autorité de gestion, ces logiciels sont mal adaptés à la diversité des programmes régionaux, à tel point que certaines régions développent leur propre outil informatique<sup>37</sup>.

Les conditions de l'exercice décentralisé des fonctions d'autorité de gestion des fonds structurels européens, marquées par le contrôle maintenu et récurrent des administrations de l'État, traduit la volonté de ce dernier de transférer des charges de gestion tout en conservant une part de cette compétence. Pour la première expérience de transfert des fonctions d'autorité de gestion des fonds structurels européens, l'État semble réticent à appliquer pleinement le principe constitutionnel de subsidiarité en confiant

l'ensemble des compétences à la région dès lors qu'elle a accepté d'être autorité de gestion. En réalité, l'État ne veut pas perdre une expertise qui pourrait lui être utile. Prétendant d'une nécessaire coordination nationale, l'État a ainsi conservé une maîtrise du système d'information (Synergie, Osiris, Isis) ainsi que de certains services administratifs au stade de l'instruction (direction départementale des territoires et de la mer pour le Fonds européens agricole pour le développement rural) mais aussi au stade du paiement (Agence de services et de paiement).

Le maintien, par l'État, de certaines compétences empêche les régions, avec les moyens transférés, d'assurer une gestion pleinement autonome des fonds structurels. En revanche, cette semi-décentralisation<sup>38</sup> s'est bien accompagnée d'un transfert de responsabilité financière au détriment des régions.

## 2 Une responsabilité financière des régions renforcée

L'article L. 1511-1-2 du CGCT prévoit que « les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne [...] ». De même l'article L. 1511-1-1 dudit code précise que « les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération ». Ces deux charges sont des dépenses obligatoires et doivent nécessairement figurer dans le budget primitif des régions, ce qui constitue, encore une fois, une limite à leur autonomie financière. L'exercice de la fonction d'autorité de gestion impose aux régions d'appliquer rigoureusement les règles de gestion au risque de voir leur responsabilité financière engagée par l'État. Cette situation est très illustrative d'un État qui transfère avant tout la responsabilité financière des fonds structurels européens aux régions.

### A. La nécessaire maîtrise des règles de gestion des fonds structurels européens

Les institutions européennes exercent un contrôle approfondi sur la gestion des fonds structurels européens, obligeant les régions à être particulièrement rigoureuses tout au long du processus d'instruction, de suivi et de contrôle de l'utilisation des aides européennes.

#### 1. Un contrôle approfondi opéré par les institutions européennes

Les opérations réalisées par les régions à l'occasion de la gestion des fonds structurels européens sont contrôlées par les institutions européennes ; elles peuvent aussi être sanctionnées. En charge de la protection des intérêts financiers de l'Union, la Commission procède, sous la surveillance du Parlement européen, à la vérification de la sincérité des comptes des régions (apurement comptable) et de la conformité à la réglementation européenne des aides versées par les régions aux bénéficiaires (apurement de conformité).

<sup>36</sup> Les logiciels Isis et Osiris prévus pour les fonds FEADER et FEAMP sont sous les maîtrises d'ouvrage et d'œuvre de l'Agence de services et de paiement (ASP). De même, le logiciel Synergie prévu pour les fonds FEDER et FSE est sous la maîtrise d'ouvrage du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et la maîtrise d'œuvre de l'ASP.

<sup>37</sup> C'est le cas notamment pour le fonds FEDER des régions Normandie, Bretagne et Nouvelle Aquitaine.

<sup>38</sup> F.-X. Aubry, *La décentralisation contre l'État. L'État semi-décentralisé : nouvel Essai*, LGDJ, 1998.

Deux procédures de « sanctions » prévues par le droit de l'Union doivent être distinguées : le dégage­ment d'office des aides non versées et les corrections financières des aides irrégulières déjà versées<sup>39</sup>.

En premier lieu, la Commission européenne peut procéder à des dégage­ments d'office des aides non versées. Il s'agit de récupérer d'office les fonds structurels qui n'ont pas été utilisés par l'autorité de gestion du fonds au cours d'une période déterminée. Au moment de l'apurement comptable opéré par la Commission européenne, toutes les aides non versées doivent être dégage­ées d'office et récupérées sur le budget général de la région. Les régions devaient faire mieux que l'État en matière d'instruction des demandes d'aides et de leur paiement. Pourtant, les fonds ont parfois été sous-utilisés. Ainsi, des dégage­ments d'office pour le Fonds européen agricole pour le développement rural ont été évités de justesse, à la fin de l'année 2018, dans les régions Hauts-de-France et Guyane<sup>40</sup>. Le risque de dégage­ment d'office n'est donc pas à écarter pour certaines régions d'ici fin 2020 du fait du retard pris dans la programmation de certains fonds structurels ainsi que dans la mise en paiement au profit des bénéficiaires de l'aide.

Dans la précipitation de l'utilisation de l'ensemble des crédits européens affectés, le risque d'irrégularité s'en trouve alors renforcé. Par exemple, le versement de l'aide avant la fin de la programmation alors que les conditions d'attribution ne sont pas remplies ou que le bénéficiaire ne respecte pas les objectifs fixés la rend illégale. L'aide doit alors être obligatoirement récupérée par la région. Elle est automatiquement considérée comme une aide d'État incompatible avec le marché intérieur<sup>41</sup>.

La récupération des aides européennes irrégulières et les corrections financières appliquées constituent la deuxième procédure « sanction ». Sur ce point, les institutions européennes sont particulièrement vigilantes sur la régularité des décisions d'attribution des aides européennes en raison de la prohibition de toute aide d'État, surtout quand celle-ci provient directement du budget de l'autorité aidée. La récupération des aides irrégulières peut survenir des années après leur versement, les sommes doivent alors être récupérées par la région<sup>42</sup>.

Le droit de l'Union européenne retient une conception large de l'irrégularité dès lors qu'elle porte préjudice au budget de l'Union européenne<sup>43</sup>. L'irrégularité peut être intentionnelle, causée par négligence ou être simplement la conséquence d'une dépense indu. La mécon-

naissance par un pouvoir adjudicateur bénéficiaire d'une subvention du Fonds européen pour le développement régional des règles relatives à la passation des marchés publics constitue, par exemple, une irrégularité, quelle que soit sa gravité<sup>44</sup>. Dans tous les cas, les autorités nationales doivent, dès constatation de l'irrégularité, prendre l'initiative de récupérer l'aide ainsi que l'ensemble des intérêts qui en sont issus<sup>45</sup>.

Dans ce cadre, les régions doivent donc être particulièrement attentives au suivi de l'utilisation des aides européennes et récupérer toute aide illégale, qu'elle l'ait été depuis l'origine ou le soit devenue du fait d'une utilisation non-conforme à l'objectif fixé à son octroi. Ce rôle de gendarme nécessite le renforcement des règles suivi de l'utilisation des fonds dans la mesure où la charge financière de la récupération de l'aide d'État illégalement versée et de ses intérêts est directement imputée sur le budget des régions.

## 2. Un renforcement des règles de gestion

La mise en place d'un service de sélection et d'instruction des demandes d'aides européennes ainsi qu'une traçabilité fiable et rigoureuse de leur utilisation tout au long de la période de programmation septennale des fonds structurels européens est indispensable au renforcement des règles de gestion du fonds par les régions<sup>46</sup>.

D'une part, l'ensemble des services impliqués aux différentes étapes de la mise en œuvre des fonds (instruction, gestion, contrôle, paiement) doivent être séparés.

De même, la tenue d'un budget et d'une comptabilité distincts permettrait d'éviter toute infraction à la règle d'affectation des avances versées par la Commission<sup>47</sup>. Or, les fonds structurels s'inscrivent dans une logique de fonds de concours qui déroge au principe d'universalité budgétaire, et notamment au principe de non-affectation<sup>48</sup>. Si l'article 78 de la loi MAPTAM ne l'impose pas, la création d'un budget annexe rattaché au budget principal ou de manière encore plus sécurisée, d'une régie dotée de l'autonomie financière<sup>49</sup> gérant les recettes et dépenses de ces fonds pourrait être opportune face à ce risque.

Enfin, la région doit ainsi être particulièrement vigilante au déséquilibre de son budget tout au long de la programmation des fonds structurels européens dès lors qu'un décalage temporel peut exister entre les flux de recettes, d'une part, et le versement des dépenses, d'autre part. En effet, l'autorité de gestion bénéficie de trois flux de recettes de la part de la Commission : des

<sup>39</sup> Régl. (UE) n° 1303/2013, art. 85 et 86.

<sup>40</sup> Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI)*, p. 83. Il en est de même pour le FEAMP dont l'État est autorité de gestion.

<sup>41</sup> Régl. (UE) n° 1303/2013, art. 146.

<sup>42</sup> Régl. (UE) n° 1303/2013, art. 85-1.

<sup>43</sup> Régl. (UE) n° 1303/2013, art. 2-36 ; régl. (CE) n° 2988/95, art. 1er.

<sup>44</sup> CJUE, 21 déc. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, aff. C-465/10 ; CJUE, 14 juill. 2016, *Wroclaw*, aff. C-406/14 (En l'espèce, il s'agit d'un co-financement par le fonds de cohésion et le FEDER).

<sup>45</sup> CJUE, Grande Ch., 5 mars 2019, *Eesti Pagar AS*, aff. C-349/17.

<sup>46</sup> Cette question a notamment été envisagée par N. Weiszrock, « Les fonds européens structurels et d'investissement » et « Les régions au cœur de la gestion des injonctions paradoxales de la politique européenne de cohésion », AJCT 2018, p. 27 et 133.

<sup>47</sup> Régl. (UE) n° 1303/2013, art. 132.

<sup>48</sup> S. Damarey, *Droit public financier*, Dalloz, 2018, n° 1053.

<sup>49</sup> CGCT, art. L. 1412-2 ; Instruction DGCL-DGFIP du 11 février 2015 relative au traitement budgétaire et comptable des opérations relatives aux fonds européens pour la programmation 2014-2020, NOR n° INTB1431225J, pp. 9-10.

avances de trésorerie, dites « préfinancements », dès le début du programme, des paiements intermédiaires sur la base des appels de fonds de la région au moment du versement de l'aide aux bénéficiaires et, enfin, le paiement du solde final après approbation des comptes<sup>50</sup>. L'autorité de gestion doit gérer ces différents flux au regard des dépenses engagées, pourtant elles-mêmes nettement inférieures aux taux de programmation des fonds européens. Ainsi, à la fin de l'année 2018, 61 % des fonds européens attribués à la France ont été programmés, mais seuls 35 % ont été engagés au profit des bénéficiaires. Dans l'intervalle de temps, le « surplus » temporel de recettes de « préfinancements » peut servir à des dépenses régionales sans aucun rapport avec les fonds européens ou être utilisé pour assurer l'équilibre budgétaire du budget régional<sup>51</sup> l'année de leur enregistrement. Pourtant, ces recettes ne sont pas destinées au budget « ordinaire » de la région. Cette capacité de financement en début de programmation se transforme en besoin de financement les dernières années de la programmation car le paiement du solde final par la Commission n'est effectué qu'après un contrôle rigoureux des comptes. La région doit donc procéder à une provision de sa trésorerie afin d'anticiper ce solde négatif en fin de programmation.

Une provision est d'autant plus nécessaire qu'au nom du principe d'additionnalité<sup>52</sup>, les aides versées sont toujours mixtes : la part des fonds européens ne doit pas être confondue avec celle provenant des fonds nationaux publics et/ou privés. La mise en œuvre du principe d'additionnalité peut renforcer le besoin de financement de la région qui doit supporter la charge de financement du porteur de projet, dès lors que le plafond du fonds européen a été atteint ou que les recettes européennes n'ont pas encore été versées (paiements intermédiaires et paiement du solde final). Ce principe représente une contrainte pour la région, tenue à la contrainte de réduction du déficit public fixée par l'État<sup>53</sup>, et a un effet sur le taux d'utilisation effective des fonds européens. Celui-ci n'est que de 35 % et est dû aussi bien à la rigueur de l'affectation de l'aide à un programme opérationnel qu'à la nécessité d'un co-financement public.

Les règles de gestion sont particulièrement rigoureuses et leur respect explique le faible taux d'engagement des fonds européens. Par ailleurs, sur le plan budgétaire, les régions doivent prévoir une provision pour faire face au besoin de financement en fin de programmation mais prévoir également une provision au titre des sanctions

et des corrections financières prononcées par les institutions européennes.

Malgré la vigilance des régions en matière de respect des règles de gestion, la perspective de corrections financières par l'État ne peut être totalement écartée.

## B. La mise en jeu renforcée de la responsabilité financière des régions : une « semi-décentralisation » par excellence

Si l'État a opéré un transfert partiel de la compétence de gestion des fonds structurels européens au nom du maintien d'une certaine « coordination », la responsabilité financière a bel et bien été transférée aux régions en tant que nouvelles autorités de gestion des fonds. Dès lors, l'État maintient une très forte tutelle financière afin que les éventuelles infractions au droit de l'Union soient pleinement assumées par les régions.

Le législateur a prévu quatre mécanismes de recouvrement pour « manquements européens »<sup>54</sup> : le mandatement d'office par le préfet, en cas d'injonction de la Commission ou de la Cour de justice de l'Union européenne de procéder à la récupération de l'aide<sup>55</sup> ; l'inscription d'office en tant que dépense obligatoire des conséquences financières de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération<sup>56</sup> ; l'inscription d'office en tant que dépense obligatoire des corrections et sanctions financières pour la gestion des fonds structurels<sup>57</sup> ; et la prise en charge financière, fixée par décret, de la sanction prononcée par la Commission ou la Cour de justice de l'Union européenne en cas de manquement de la France en application des articles 258 ou 260 du TFUE<sup>58</sup>. L'ensemble de ces mesures, introduites par la loi MAPTAM et la loi NOTRe<sup>59</sup>, témoignent de la tutelle financière de l'État sur les régions dans le cadre de la gestion des fonds européens.

C'est donc une logique de dissuasion (en prévoyant que les régions « supportent la charge des corrections et sanctions financières ») et de sanction (en classant ces dépenses comme obligatoires) qui est prévue afin que les régions assurent une gestion efficace des fonds européens. Pourtant, il apparaît que leur responsabilité n'est pas toujours évidente au regard du partage des fonctions d'autorité de gestion avec l'État (s'agissant du Fonds social européen) ou d'une forte délégation de l'instruction aux services déconcentrés (dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural). À ce titre, la Cour des comptes souligne que « des travaux sont en cours entre l'État et les régions

<sup>50</sup> Règl. (UE) n° 1303/2013, art. 77.

<sup>51</sup> CGCT, art. 1612-4.

<sup>52</sup> Règl. (UE) n° 1303/2013, art. 95. Ce principe d'additionnalité signifie que les aides européennes ne doivent pas se substituer aux dépenses structurelles des États membres sauf pour les moins développés. Ainsi, les fonds structurels européens sont nécessairement complémentaires aux aides locales et nationales.

<sup>53</sup> En vertu d'un contrat signé entre l'État et les collectivités territoriales, les dépenses réelles de fonctionnement ne peuvent augmenter de plus de 1,2 % par an. En cas de dépassement, une reprise financière est appliquée dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. Toutefois, cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée (Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, art. 13-III et 75-V).

<sup>54</sup> A. Gautier-Audebert, « Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité ? », *Rev. de l'UE* 2015, p. 209 ; P. Mouzet, « Le manquement européen, dépense obligatoire locale », *Rev. de l'UE* 2015, p. 268.

<sup>55</sup> CGCT, art. L. 1511-1-1, al. 2.

<sup>56</sup> CGCT, art. L. 1511-1-1 al. 3 et L. 1612-15.

<sup>57</sup> CGCT, art. L. 1511-1-2 et L. 1612-15.

<sup>58</sup> CGCT, art. L. 1611-10, R. 1611-37 et s.

<sup>59</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.



pour déterminer les modalités d'application de ce principe de responsabilité »<sup>60</sup>. Cette formulation est une version tempérée de la forte tension entre l'État et les régions sur cette question. La recherche d'un nouveau compromis semble donc nécessaire pour que les régions acceptent de continuer à assurer une telle fonction d'autorité de gestion (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen agricole pour le développement rural) ou de délégation de certaines missions de gestion (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) lors de la prochaine programmation couvrant la période 2021-2027. Les rapports parlementaires et celui de la Cour des comptes<sup>61</sup> formulent deux principales recommandations : un

plus grand transfert des moyens et un partage de la fonction d'autorité de gestion (et de la responsabilité financière) plus clairement établi entre les fonds, notamment du fonds européen agricole pour le développement rural. La non-réalisation de ces deux recommandations indispensables ne doit pas faire oublier que la loi MAPTAM a transféré cette compétence aux régions de manière facultative (« à leur demande »). Rien n'empêche ces dernières, confrontées à cette décentralisation partielle, de refuser la fonction d'autorité de gestion de certains fonds. Elles exerceraient alors leurs missions antérieures de délégation et seul l'État redeviendrait financièrement le seul responsable de la gestion des fonds structurels européens. ■

<sup>60</sup> Cour des comptes, Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI), p. 8.

<sup>61</sup> Ibid. ; Sénat, rapport n° 745, La sous-utilisation chronique des fonds européens en France, op. cit. ; Assemblée nationale, rapport n° 2286, L'évaluation de la gestion des fonds structurels européens par les régions françaises, oct. 2019, op. cit.