

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2014

**Note de synthèse, à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et d'apprécier les connaissances acquises ayant trait, au choix du candidat, à :
l'Union Européenne**

EPREUVE N° 8

**Durée : 4 h
Coefficient : 3**

SUJET :

A l'aide des documents ci-joints et de vos connaissances personnelles, il vous est demandé de rédiger une note de synthèse sur le sujet suivant :

L'impact du droit de l'Union européenne et des fonds structurels sur les compétences des collectivités territoriales.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Traité de fonctionnement de l'Union européenne, 1 ^{er} décembre 2009, article 5 « subsidiarité », in JO C 83/18 30 mars 2010.	Page 1
Document n° 2	Traité de fonctionnement de l'Union européenne, 1 ^{er} décembre 2009, Titre cohésion économique sociale et territoriale, in JO C 83/127, mars 2010.	Page 2
Document n° 3	Comité des régions, Avis des recommandations politiques pour une meilleure maîtrise des dépenses les 7-9 octobre 2013	Page 3
Document n° 4	Laurence POTVIN SOLIS L'encadrement des compétences des collectivités territoriales, in Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales, Lharmattan, 2013, Titre 1 Introduction	Page 9
Document n° 5	Claire BARTHELEMY, La Gestion des fonds structurels, aspects comparés en France, Italie et Espagne, in Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales, Lharmattan, 2013, Etude 1	Page 11
Document n° 6	Lettre du Premier Ministre aux Préfets de Région, 19 avril 2013	Page 18

Document n° 7	Circulaire de la DATAR aux Présidents de Région – parties 3. 3 « dispositions spécifiques à chaque fonds »	Page 20
Document n° 8	Philippe DELOIRE ; Cinq questions sur les fonds structurels (2014 -2020), analyse de l'accord sur le prochain cadre financier pluriannuel, in Le journal des maires, mai 2013	Page 24
Document n° 9	Christophe MAUBERNARD, Quel rôle pour les collectivités territoriales dans la gouvernance européenne de demain ? in Actualité juridique des collectivités territoriales, décembre 2013 pages 551 – 555	Page 26
Document n° 10	Claire BARTHELEMY, Les compétences régionales et la gestion des fonds structurels : les enseignements de l'expérimentation alsacienne », in Les effets du droit de l'UE sur les compétences des collectivités territoriales, le GRALE sous la conduite de Laurence POTVIN-SOLIS in Lharmattan,2013	Page 31
Document n° 11	Dalia GRYBAUSKAITE, Présidente de la République de Lituanie, présidente du Conseil de l'UE, « Renforcer les pouvoirs locaux et régionaux pour renforcer l'Europe » in Régions et Communes d'Europe, mai juin 2013.	Page 39
Document n° 12	Stéphane MENU, Fonds européens : le grand saut pour les régions, la lettre du cadre territorial, novembre 2013	Page 40
Document n° 13	Cyril ROBIN CHAMPIGN Les programmes européens 2014-2020 in Actualité Juridique des Collectivités Territoriales AJCT, décembre 2013,	Page 41
Document n° 14	Fonds européens, des milliards d'euros d'aide européenne restent non utilisés, in La Gazette, 30 novembre 2010	Page 44
Document n° 15	Fonds européens ; les Etats incapables de dépenser ? 10 % des fonds dépensés pour la période 2007-2013, in La gazette des communes, 6 décembre 2010	Page 45
Document n° 16	Sylvie BANSARD « L'Europe : un laboratoire d'idées », La lettre du cadre territorial, 1 10 2010	Page 46

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.**
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



DOCUMENT n° 1

Article 5 (ex-article 5 TCE)

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.
2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.
3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

TITRE XVIII
COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

Article 174
(ex-article 158 TCE)

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS
DOCUMENT n° 3103^E SESSION PLÉNIÈRE DES 7-9 OCTOBRE 2013

Avis du Comité des régions sur les «Recommandations pour une meilleure maîtrise des dépenses»
(2013/C 356/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- souligne l'importance des budgets locaux et régionaux dans les dépenses publiques dans l'Union européenne. À cet égard, il insiste sur le fait qu'il convient d'envisager les financements de la politique de cohésion comme des investissements et non comme de simples dépenses publiques;
- considère que, pour améliorer la maîtrise des dépenses, il ne suffit pas d'augmenter l'efficacité et l'efficience de l'affectation des ressources, mais il importe également de tenir compte des différences territoriales et des obstacles susceptibles d'entraver la croissance dans certaines régions, d'analyser leurs répercussions sur les interventions et de rechercher les moyens d'en réduire les effets sur l'incidence de la politique de cohésion;
- souligne que la gouvernance à plusieurs niveaux et la collaboration entre les différents échelons d'administration sont des conditions essentielles pour une meilleure utilisation des fonds en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020;
- réitère que les conditionnalités *ex ante* devraient se limiter aux domaines qui sont directement en lien avec l'exécution de la politique de cohésion et qu'il importe d'éviter d'imposer à cette politique la charge de responsabilités qui ne lui incombent pas et qui contribuent à l'accroissement de la bureaucratie;
- rappelle qu'il est fermement opposé à la conditionnalité macroéconomique, tout comme l'est le Parlement européen;
- regrette que le Conseil insiste sur la réserve de performance et rappelle la proposition de créer une réserve de flexibilité constituée des crédits dégagés d'office;
- suggère comme mécanismes possibles de simplification de la gestion l'homogénéisation des procédures et la normalisation des documents, l'utilisation d'outils informatiques communs et la mise en place de guichets uniques, qui permettent d'éviter les démarches entre services au sein d'une même administration;

Rapporteur	Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/PPE), président de la Communauté autonome de Galice
Texte de référence	

4

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Rôle de la politique de la cohésion et des budgets locaux

1. met en évidence l'importance que la politique de cohésion a revêtu jusqu'à présent dans le processus de convergence entre les régions de l'Union européenne et souligne le rôle qu'elle continuera à jouer à l'avenir en constituant un axe fondamental pour la création d'emploi, la stimulation de la croissance économique et la promotion de la cohésion sociale et territoriale, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. En effet, les Fonds structurels représentent plus de 60 % de l'ensemble des investissements publics dans six États membres et entre 30 et 60 % des investissements publics dans sept autres États membres;

2. souligne l'importance des budgets locaux et régionaux dans les dépenses publiques dans l'Union européenne. Ils représentaient 16,7 % du PIB en 2011 et 34 % des dépenses publiques totales dans l'UE, parmi lesquelles il convient de mettre en évidence les investissements directs, qui constituent un élément clé pour une reprise économique rapide. À cet égard, il insiste sur le fait qu'il convient d'envisager les financements de la politique de cohésion comme des investissements et non comme de simples dépenses publiques;

Aspects généraux qui peuvent concourir à une meilleure maîtrise des dépenses

3. considère que, pour améliorer la maîtrise des dépenses, il ne suffit pas d'augmenter l'efficacité et l'efficience de l'affectation des ressources, mais il importe également de tenir compte des différences territoriales et des obstacles susceptibles d'entraver la croissance dans certaines régions, d'analyser leurs répercussions sur les interventions et de rechercher les moyens d'en réduire les effets sur l'incidence de la politique de cohésion;

4. recommande de concentrer les ressources européennes de financement dans les domaines les plus stratégiques de chaque territoire, principalement dans ceux de la connaissance, de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, qui exerceront un effet de levier sur le reste de l'économie des régions;

5. considère que les investissements publics sont une responsabilité partagée entre tous les niveaux de gouvernement et accueille avec satisfaction le projet de recommandation sur les principes fondamentaux pour un investissement public efficace

proposés par l'OCDE⁽¹⁾; demande que ces principes soient adoptés au niveau de l'Union européenne et propose un suivi périodique de leur application dans le cadre des indicateurs de la gouvernance à plusieurs niveaux élaborés par le Comité des régions;

Coordination des interventions

6. considère que l'approche intégrée du cadre stratégique commun pour la nouvelle période de programmation est positive, dans la mesure où elle embrasse l'ensemble des ressources affectées à des fins régionales, tout en soulignant la difficulté de la coordination entre les interventions résultant du fait que les objectifs thématiques repris dans les propositions de règlement portant dispositions communes diffèrent des six priorités prévues pour le FEADER et le FEMP;

7. rappelle l'interconnexion entre la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020, ainsi que la pertinence des objectifs globaux de renforcement de la compétitivité et de l'emploi (croissance durable, emploi et bien-être demeurent totalement d'actualité). À cet égard, l'impulsion que la politique de cohésion a donnée à la recherche et développement et à l'innovation, ainsi qu'à la connaissance est fondamentale. Elle a permis de développer des projets novateurs, en augmentant la valeur ajoutée de l'Union et en mettant en évidence l'importance de la coordination des programmes et des instruments de financement de la politique de cohésion avec les politiques d'innovation et de recherche;

8. rappelle l'importance du suivi des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion afin de pouvoir en mesurer l'incidence. Toute action doit pouvoir faire l'objet d'une quantification et d'une analyse selon des critères de résultats de manière à évaluer sa contribution au développement régional et local. D'autre part, une démarche fondée sur des objectifs et non sur des conditions d'éligibilité permet aux régions de mieux choisir les instruments et les mesures, ainsi que de les adapter à leurs besoins;

⁽¹⁾ Voir le document de l'OCDE GOV/TDPC/(2013)3. Ces principes incluent notamment: le recours à une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires; l'adoption d'instruments de coordination efficaces entre les administrations nationales et infranationales; la coordination entre les collectivités territoriales afin d'investir à l'échelon pertinent; l'évaluation en amont des effets à long terme de l'investissement public et des risques connexes; la participation des parties prenantes tout au long du cycle d'investissement; la mobilisation des acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités; le renforcement de l'expertise des personnes et des institutions jouant un rôle dans l'investissement public; l'approche axée sur les résultats et sur la promotion de l'apprentissage; la mise en place d'un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés; l'exigence d'une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement; la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique; la promotion d'une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement.

Gouvernance et décentralisation

9. souligne que la gouvernance à plusieurs niveaux et la collaboration entre les différents échelons d'administration sont des conditions essentielles pour une meilleure utilisation des fonds en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Dans cette perspective, se réjouit que la gouvernance à plusieurs niveaux et le principe de partenariat figureront parmi les principes transversaux du cadre stratégique commun, et s'engage à formuler des observations sur le projet de la Commission de code de conduite européen prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement portant dispositions communes afin de promouvoir la participation active, à toutes les étapes du cycle de programmation, des collectivités régionales et locales, des partenaires économiques et sociaux et des organisations représentatives de la société civile;
10. rappelle qu'une décentralisation accrue des tâches de planification, de programmation et d'exécution décentralisées est beaucoup plus efficace, aussi bien sous l'angle des coûts que de la qualité des services, car elle est plus proche des citoyens, et parce qu'elle présente de grands avantages lorsqu'il s'agit de déterminer les besoins et les demandes ou de concevoir des politiques destinées à favoriser une croissance durable et compétitive, tout en renforçant l'autonomie et la démocratie locales;
11. considère que la décentralisation par l'intermédiaire des instances régionales et locales joue un rôle crucial pour réduire les disparités économiques et sociales entre les régions d'Europe, contribuant ainsi à atténuer l'effet négatif de l'exode rural des régions pauvres vers les grands centres urbains, ainsi que l'émigration d'un État membre vers un autre, qui affaiblit le marché du travail; souligne la nécessité de planifier et de déterminer préalablement, à long terme et annuellement, les investissements dans les régions si l'on veut qu'ils soient mieux ciblés et efficaces. Il est absolument crucial d'opter pour une approche ascendante afin de mieux planifier les programmes d'investissements et les plans nationaux de développement des différents pays;
12. signale que la valeur ajoutée des dépenses dans l'Union européenne est tributaire des obstacles spécifiques que rencontre chaque région et, qu'en conséquence, il n'est pas possible d'établir une stratégie commune applicable de manière générale dans toutes les régions, ce qui rend indispensable une certaine flexibilité dans le cadre législatif pour la période de programmation;
13. estime que, quelles que soient les différences entre les régions, il est indispensable pour atteindre les objectifs poursuivis, que les collectivités locales et régionales participent étroitement à la mise en œuvre des fonds pendant la période 2014-2020, depuis l'élaboration du cadre législatif qui la régit jusqu'à l'exécution des mesures;
14. recommande de décentraliser la gestion opérationnelle au niveau régional et local, ce qui accroîtra la coordination et la

complémentarité entre les fonds et assurera une approche ascendante, fondée sur les besoins et les caractéristiques de chaque territoire. En outre, cette décentralisation attribuera aux collectivités territoriales chargées de l'exécution des interventions les responsabilités attribuées à chaque autorité des programmes opérationnels;

Application du principe de subsidiarité

15. souligne que le traité de Lisbonne a renforcé le principe de subsidiarité et rappelle qu'il importe de maintenir et de continuer à développer l'approche de la politique de cohésion fondée sur la subsidiarité, de façon à renforcer le rôle des collectivités locales et régionales à chaque phase du cycle de vie des mesures structurelles;
16. préconise l'application du principe de subsidiarité conjointement avec celui de proportionnalité et cela pas uniquement dans le souci d'une plus grande efficacité; par exemple il faut maintenir le système décentralisé actuellement en vigueur pour l'élaboration des programmes opérationnels ou, le cas échéant, le renforcer, de façon à favoriser l'autonomie locale et régionale dans la mise en œuvre concrète de la politique de cohésion européenne; cela permettra une programmation plus adaptée aux besoins et aux priorités de chaque région;
17. estime que les collectivités régionales et locales doivent assumer un niveau maximal de compétences dans les programmes et les actions mises en œuvre dans chaque région, pour parvenir à une véritable approche intégrée axée sur le terrain. En effet, les régions constituent les interlocuteurs les plus adéquats avec les responsables des fonds au niveau de l'Union européenne et ont la capacité d'interconnecter les initiatives européennes, nationales, régionales et locales;

Conditionnalité et politique de cohésion

18. réitère que les conditionnalités ex ante devraient se limiter aux domaines qui sont directement en lien avec l'exécution de la politique de cohésion et qu'il importe d'éviter d'imposer à cette politique la charge de responsabilités qui ne lui incombent pas et qui contribuent à l'accroissement de la bureaucratie;
19. rappelle la position exprimée par le CdR au sujet du projet de règlement général pour la période de programmation 2014-2020 portant sur la cohésion, qui soulignait que les régions et les collectivités territoriales ne sont pas, dans la majeure partie des cas, responsables de la réalisation des objectifs de gouvernance économique. C'est pourquoi l'application du principe de la conditionnalité macroéconomique au niveau national rendrait la politique de cohésion plus injuste tout en générant de l'incertitude concernant le financement des nouveaux projets à venir;

20. rappelle qu'il est fermement opposé à la conditionnalité macroéconomique, tout comme l'est le Parlement européen;

Mécanismes de suivi

21. est favorable à une approche différenciée de l'utilisation des indicateurs qualitatifs et quantitatifs de résultats, qui doivent être pertinents et sélectionnés de manière adéquate, et se focaliser sur les résultats des projets et les bénéfices à long terme plutôt que sur des hypothèses théoriques, en essayant d'harmoniser au niveau européen les critères d'évaluation des résultats des interventions des fonds;

22. manifeste expressément son appui à la culture de l'évaluation qui permet une amélioration continue de la qualité des stratégies et des procédures, et recommande de promouvoir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre autorités nationales et régionales de l'Europe entière; pour atteindre cet objectif, il propose la mise à disposition d'une base de données intégrée rassemblant les bonnes pratiques et les meilleures technologies financées par n'importe quel fonds relevant du cadre stratégique commun;

Réserves

23. regrette que le Conseil insiste sur la réserve de performance; rappelle sa proposition de créer une réserve de flexibilité constituée des crédits dégagés d'office afin que les responsables des politiques puissent orienter la stratégie à moyen terme en les encourageant ainsi à réaliser les dépenses initialement assignées à chaque programme opérationnel;

Investissements territoriaux intégrés

24. estime que la possibilité de concevoir et d'appliquer des stratégies au moyen d'investissements territoriaux intégrés qui permettent de mettre en œuvre des actions transversales financées au moyen d'un ou de plusieurs axes ou programmes contribuera à accroître l'impact réel des projets sélectionnés sur le territoire dans lequel ils sont mis en œuvre, tout en donnant une plus grande valeur ajoutée aux financements et en augmentant l'efficacité des dépenses;

Gestion des programmes

25. partage l'idée de combiner les instruments financiers et les subventions avec des outils complémentaires permettant de favoriser un développement régional équilibré et une croissance intelligente; la combinaison adéquate de ces deux instruments doit être l'un des fondements des politiques d'investissement durant la période 2014-2020. Le Centre d'études de la politique européenne (CEPS) s'est prononcé dans ce sens dans un rapport destiné au Parlement européen, dans lequel il considère que les instruments financiers novateurs ne devraient pas se substituer aux aides, mais conviennent uniquement pour des projets qui ont une rentabilité financière;

26. estime qu'au cours de la mise en œuvre des cadres pluriannuels apparaissent des éléments qui peuvent modifier

les priorités et les objectifs initiaux. C'est pourquoi, si des reprogrammations fréquentes ne sont pas souhaitables, il conviendrait d'assouplir la possibilité de réaffecter une partie des ressources à l'intérieur des programmes. Cette réaffectation doit respecter en toutes circonstances les objectifs initialement prévus et s'effectuer dans des proportions qui ne modifient pas de manière significative leur concrétisation et permettre simultanément de les adapter aux nouvelles réalités que connaît la région;

Simplification

27. considère que, bien que les conditions d'application et les règles de contrôle financier aient été durcies, les simplifications annoncées ne se sont pas confirmées au cours de la période 2007-2013, mais que, par contre, des coûts disproportionnés ont été engendrés. Aussi rappelle-t-il la nécessité de mener à bien une simplification réelle de la charge administrative, en centrant la majeure partie des efforts sur la gestion des programmes. Cette simplification doit s'étendre de la Commission jusqu'aux bénéficiaires potentiels et être conciliée dans le même temps avec les indispensables exigences de vérification et de contrôle des opérations ainsi qu'avec les garanties des bénéficiaires;

28. est convaincu que toutes les mesures de simplification adoptées au niveau de l'Union européenne n'auront une incidence significative sur la gestion des programmes que si elles vont de pair avec de véritables mesures de simplification aux niveaux national, régional et local, en fonction des compétences de chacune des administrations;

29. suggère comme mécanismes possibles de simplification de la gestion l'homogénéisation des procédures et la normalisation des documents, l'utilisation d'outils informatiques communs et la mise en place de guichets uniques, qui permettent d'éviter les démarches entre services au sein d'une même administration;

30. recommande l'utilisation généralisée de l'administration électronique qui peut constituer un élément fondamental de l'utilisation des ressources et des relations entre, d'une part, les bénéficiaires, véritables promoteurs de la création de richesses, et les autorités et les gestionnaires des différentes interventions, d'autre part;

31. recommande l'autre solution que représentent les coûts standards. Ceux-ci constituent une forme d'approbation et de justification des dépenses qui exige une charge administrative moindre et n'altèrent pas les objectifs poursuivis par les interventions;

32. rappelle la possibilité de réduire également les autres démarches bureaucratiques au moyen de rapports et de contrôles simplifiés pour mesurer les progrès accomplis, le contrôle de la fiabilité des procédures de vérification ainsi que le contrôle et l'audit des programmes;

33. rappelle l'utilité des programmes monofonds, qui ont permis de simplifier les procédures d'approbation et de révision liées aux programmes intégrés, et souligne les avantages de programmes opérationnels s'appuyant sur plusieurs fonds. Ceux-ci permettent de maximiser l'impact positif de l'intervention de l'UE dans les régions et de mettre à profit de manière intégrée les possibilités offertes par les différents instruments de développement;

34. relève qu'une source potentielle de conflit pour la gestion des fonds réside dans la transposition des normes communautaires dans la législation des États. C'est pourquoi, il appelle les autorités compétentes à la plus grande rigueur dans l'élaboration des dispositions en question, en particulier celles qui ont une incidence transversale sur les programmes, comme la passation des marchés et les subventions;

35. considère que le lien étroit entre la politique de cohésion et les dispositions européennes en matière d'aides d'État ainsi que de services d'intérêt économique général exige que toute réforme soit particulièrement attentive à la compatibilité entre les mécanismes de financement et n'ajoute pas de charges administratives supplémentaires à la gestion des programmes;

36. rappelle qu'il importe de disposer d'un cadre clair pour l'application des règles sur les aides d'États aux instruments financiers et aux partenariats public-privé afin d'éviter les paralysies et les retards dans la mise en œuvre des projets;

37. propose de tirer parti de la simplification introduite par la Commission consistant à limiter le nombre de critères d'éligibilité pour certaines interventions. Dans cette perspective, plaide pour que les processus de sélection des projets soient assortis d'indicateurs qui permettent d'analyser tant l'impact des investissements que le degré de maturité des projets, de manière à favoriser une affectation plus efficiente des ressources en donnant la priorité à ceux qui ont une valeur ajoutée supérieure et des retombées plus rapides sur l'économie. Renforcer les capacités administratives des collectivités locales, surtout quand elles sont aussi bénéficiaires finales des projets, dans les domaines des marchés publics et de la supervision technique et de la gestion des actifs après investissement est essentiel pour garantir le succès des investissements à long terme;

Autres financements

38. recommande que les autorités responsables mettent à profit la possibilité d'obtenir des cofinancements privés pour les projets, qui peuvent constituer un atout supplémentaire de la politique de cohésion dans un contexte de ressources publiques de plus en plus limitées, et qui, sans aucun doute, apporteront une valeur ajoutée à cette politique; dans cet ordre d'idées, les modèles de partenariat public-privé peuvent être des instruments à développer au cours de la nouvelle période de programmation. En outre, le cofinancement privé de projets de développement économique contribue à garantir la pertinence des efforts entrepris et assurer que les entreprises se mobilisent en faveur des initiatives engagées et se les approprient;

39. attire l'attention sur le rôle important que peut jouer la BEI dans ce contexte et signale les possibilités supplémentaires que représentent les «prêts cadres» et les «prêts-programmes structurels»;

40. fait valoir qu'il convient d'envisager, comme cela a déjà été suggéré dans des avis antérieurs, la possibilité d'émettre des emprunts obligataires pour le financement de projets importants dont la rentabilité se situe à moyen terme;

Instruments financiers

41. reconnaît les difficultés de fonctionnement des instruments financiers au cours de la période actuelle, en notant en particulier les préoccupations et les besoins spécifiques des villes et des zones urbaines en ce qui concerne le développement de l'instrument Jessica, suite aux tensions entre les autorités de gestion des programmes et les autorités municipales. C'est pourquoi il rappelle la nécessité de faciliter, dans le cadre de l'application de la politique de cohésion, l'utilisation des instruments fondés sur les prêts dans des circonstances appropriées en raison de leur effet multiplicateur et de leur capacité à stimuler l'efficacité des interventions, tout en exigeant un effort moins important de la part des collectivités territoriales et suggère qu'à cette fin la participation des banques de développement, entre autres acteurs, soit prise en compte;

Rétroactivité des dispositions

42. rejette la pratique consistant à adopter des dispositions à caractère rétroactif et considère qu'il conviendrait de les éviter à l'avenir, dans la mesure où elles compliquent la gestion et génèrent de l'insécurité juridique, et insiste sur la nécessité d'envisager l'application d'un principe de proportionnalité qui mette en adéquation les exigences de contrôle avec la dimension des projets cofinancés par les Fonds structurels;

Proportionnalité en matière de contrôle

43. considère que la solution consistant à établir des «contrats de confiance» entre la Commission européenne et les régions permettrait d'éviter des doubles emplois en matière de procédures d'audit, en appliquant ainsi le principe de proportionnalité;

44. considère qu'il convient d'aborder de manière spécifique l'élaboration des lignes directrices à l'échelle européenne concernant les mécanismes de gestion et de contrôle applicables aux projets plurifonds ou relevant de plusieurs programmes, de manière à éviter les doublons administratifs susceptibles de décourager leur utilisation, en particulier en ce qui concerne la désignation d'une autorité responsable unique, les règles générales de reddition de comptes et les audits intégrés. Dans ce sens, exprime son souhait de formuler des observations sur les lignes directrices pour la mise en œuvre des nouveaux projets plurifonds;

45. signale que les autorités responsables de la gestion des projets doivent être particulièrement sensibles à la nécessité d'apporter des ressources supplémentaires à celles que l'Union européenne met à la disposition des régions, et qu'en conséquence, elles doivent adapter leurs organisations de manière à garantir l'existence d'une structure organisationnelle suffisante et adéquate pour une utilisation optimale des ressources.

Bruxelles, le 8 octobre 2013.

Le président
du Comité des régions
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

L'ENCADREMENT DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Introduction

Les catégories et domaines de compétences de l'Union européenne sont régis par le titre premier du traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE), dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne, qui débute par un article 2 qui pose la différenciation entre les différentes catégories de compétences de l'Union et renvoie la détermination de l'étendue et des modalités d'exercice de ces compétences aux dispositions des traités relatives à chaque domaine. Si l'on se réfère aux articles qui suivent et qui précisent la nature de la compétence de l'Union par domaine, force est de constater que les compétences des collectivités territoriales sont concernées par les différents titres d'intervention de l'Union.

Il en est ainsi des compétences exclusives, telles (notamment) que l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ou encore la politique commerciale commune (article 3 TFUE). Il en va de même pour les compétences partagées : « Le marché intérieur ; la politique sociale, pour les aspects définis dans le traité ; la cohésion économique, sociale et territoriale ; l'agriculture et la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer) ; l'environnement ; la protection des consommateurs ; les transports ; les réseaux transeuropéens ; l'énergie ; l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité » (article 4-2 TFUE). Et le même constat vaut pour les compétences de l'Union visant à « mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres » et qui concernent, notamment et « dans leur finalité européenne », « la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport, la protection civile, la coopération administrative » (article 6 TFUE).

Ces domaines pour lesquels les compétences de l'Union européenne sont expressément posées par le droit primaire de l'Union ne sont pas cloisonnés et entretiennent des liens entre eux et entre leurs objectifs matériels. De plus, l'Union doit exercer ses compétences dans le respect du principe de cohérence de ses politiques et actions (article 7 TFUE), de la réduction des inégalités (article 8 TFUE) et du principe d'intégration de certains objectifs dans toutes ses politiques et actions, tels que « la promotion d'un niveau d'emploi élevé, la garantie d'une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » (article 9 TFUE), la lutte contre les discriminations (article 10 TFUE), la protection de l'environnement et du développement durable (article 11 TFUE) ou encore la protection des consommateurs (article 12 TFUE). Et, depuis le traité de Lisbonne, le TUE prévoit dans son article 9 (premier des articles de son titre II relatif aux principes démocratiques), que « dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes ».

La valorisation des collectivités territoriales dans l'Union s'observe dans le renforcement du rôle du Comité des Régions et la promotion de l'autonomie locale et régionale au sein des États. Elle se lit dans le concept de gouvernance multiniveaux et dans les moyens d'une meilleure garantie des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le processus

Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales

législatif de l'Union, avec notamment le nouveau mécanisme d'alerte précoce pour le respect de la subsidiarité qui implique un partenariat entre les Parlements nationaux et le Comité des Régions. De même, le protocole n° 2, consacré à l'application de ces deux principes, prévoit l'obligation pour la Commission, avant tout projet d'acte législatif, de procéder à de larges consultations qui « doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées » (article 2). Dans le même sens, tout projet doit être motivé par des « éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité » et « d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale » et doit prendre en compte « la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre » (article 5).

Le cadre européen de définition des compétences de l'Union affecte ainsi la compétence des États membres dans leurs relations avec leurs collectivités territoriales. Il sera envisagé à partir de quelques « approches-cadres » marquant le champ des effets du droit de l'Union sur les compétences des collectivités territoriales (Chapitre I) puis rapporté à « l'effet des libertés fondamentales du marché intérieur » et à la force intégrative de l'objectif de bon fonctionnement du marché de libre-échange et de libre concurrence sur les compétences des collectivités territoriales (Chapitre II).

Laurence Potvin-Solis
Maître de conférences en droit public
à l'université de Lorraine, Chaire Jean Monnet, IRENEE

11

DOCUMENT n° 5

Étude 1

LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS

Aspects comparés en France, Italie et Espagne

Claire BARTHÉLEMY

Docteur en droit

Directrice de l'Institut de la gouvernance territoriale à Strasbourg

Résumé : La gestion des fonds structurels est dans certains États décentralisée aux régions. C'est le cas des programmes financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) en Italie et en Espagne, avec certaines nuances dans l'organisation de la gestion et de la responsabilité étatique. En France, cette décentralisation a lieu pour l'instant dans le cadre d'une expérimentation. Une telle décentralisation offre des capacités financières importantes aux régions et n'est pas sans conséquence sur le paysage institutionnel national ni sur l'exercice de leurs compétences. Cette décentralisation suppose aussi d'organiser les systèmes de gestion et de contrôle au niveau régional, tout en ménageant une place à l'État, et de régler certaines questions problématiques, dues à la complexité des diverses couches de pouvoirs et de compétences, de l'Union européenne au local. Enfin, elle permet l'expression de politiques régionales et locales dans un cadre et des objectifs européens.

Mots clés : Alsace, Bolzano, FEDER, décentralisation, régionalisme, autorité de gestion.

Selon les États de l'Union européenne, la gestion des fonds structurels est confiée à une autorité de gestion nationale – qui peut être déconcentrée, comme c'est le cas en France – ou encore régionale, ce qui est le cas dans neuf États sur les vingt-sept de l'Union européenne pour le Fonds européen de développement régional (FEDER) et trois États pour le Fonds social européen (FSE)¹, possibilité que prévoit le règlement (CE) n° 1083/2006².

1. Selon un travail de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne qui a servi de base au rapport n° 161 (2006-2007) de Mme C. THOENLE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 janvier 2007 au Sénat concernant le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens finalement abandonné.

2. Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

La gestion des fonds structurels est un instrument permettant aux régions de développer leur action en matière économique, sociale ou environnementale³. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement à la gestion comparée des programmes financés par le FEDER (« compétitivité régionale ») et « coopération territoriale/NTERRREG » – faisant plus souvent l'objet d'une décentralisation que les programmes financés par le FSE – en France, en Italie et en Espagne, avec un focus sur l'exemple en France régionale et en Italie de la province de Bolzano qui, toutes deux avec des identités régionales fortes, mais avec des compétences et des pouvoirs très divers, gèrent les mêmes programmes.

En Italie, les programmes « compétitivité régionale et emploi », « convergence » (sud de l'Italie) et « coopération territoriale » sont gérés au niveau régional, dans le cadre de « programmes opérationnels régionaux ». Il existe aussi des programmes opérationnels nationaux dans les domaines de l'éducation, de la recherche et de la compétitivité, de la sécurité, des réseaux de mobilité... qui sont gérés par les administrations centrales en raison de la répartition des compétences institutionnelles et de l'efficacité attendue. En France, seuls les programmes « coopération territoriale » sont gérés par les régions de manière systématique pour la période 2007-2013. La région Alsace gère ce programme depuis 1990 après la phase pilote qui avait impliqué l'espace PAMINA (Palatinat du Sud, Mittelr Oberthein, Nord de l'Alsace). Le programme « compétitivité régionale et emploi » est quant à lui géré par l'État (le préfet de région) à l'exception notable de la région Alsace, qui a bénéficié d'un transfert de gestion en 2003, reconduit pour la période 2007-2013 mais non étendu à l'ensemble des régions françaises⁴.

3. Voir G. MARCOU, A. COLE, S. KIRCHMANN et al., *Les régions entre l'État et les collectivités locales. Étude comparative de cinq États européens à autonomies régionales ou à Constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Travaux et Recherches du Centre d'Études et de Prévision, Ministère de l'Intérieur, Paris, 2003, 219 p. Voir aussi les pages internet sur la politique régionale de l'Union européenne.

4. Le transfert de gestion concernait le programme Objectif 2, financé par le FEDER, le FSE et le programme opérationnel FEDER (et une partie du FEADER). Concernant le FSE, la région Alsace bénéficie désormais d'une subvention globale.

En Espagne la gestion des programmes « compétitivité et emploi » est centralisée, ainsi que certains programmes INTERREG⁵. Cependant les communautés autonomes bénéficient d'une délégation de gestion des programmes⁶. Les communautés autonomes sont des organismes intermédiaires au sens du droit communautaire⁷, et non autorités de gestion (plus loin, « AG »).

Ces trois États mettent en œuvre, à une échelle différente, une décentralisation de la gestion des fonds structurels. Quels sont les différents modes de gestion à l'œuvre, quelles sont les causes et les conséquences d'une gestion décentralisée pour la région, pour l'État, interlocuteur privilégié des instances européennes, et pour l'Union européenne ? C'est à ces questions que nous tâcherons de répondre par une comparaison de ces divers systèmes décentralisés.

La comparaison concernera les modes de gestion, qui pour des raisons variées peuvent être très divers (I), mais aussi l'utilisation des fonds, en lien avec les compétences et les politiques régionales (II).

I – DES MODES DE GESTION TRÈS DIVERS

L'Espagne, l'Italie et la France recourent à des modes de gestion centralisée et décentralisée qui varient pour des motifs politiques et juridiques (A), ce qui a des conséquences sur l'organisation de cette gestion (B).

5. L'autorité de gestion pour tous ces programmes est le « Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Fondos Comunitarios, Subdirección General de Administración del FEDER » à Madrid.

6. Cette délégation est faite par voie de conventionnement et dans le cadre des programmes opérationnels, pour les tâches assignées à l'autorité de gestion par l'article 60 du règlement (CE) 1083/2006.

7. Art. 2 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 : « Tout organisme ou service public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou de certification ou qui effectue des tâches pour le compte de ces dernières vis-à-vis des bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations. » Selon l'article 59 de ce même règlement, l'organisme intermédiaire ainsi désigné peut « réaliser tout ou partie des tâches de l'autorité de gestion ou de l'autorité de certification sous la responsabilité de cette autorité ».

Les trois pays objets de notre comparaison adoptent des systèmes différents pour la gestion des fonds structurels qui leur sont alloués. La France et l'Espagne ont opté pour le principe d'une gestion centralisée, à l'exception des programmes INTERREG en France et du programme « compétitivité régionale » en Alsace, qui sont gérés par les conseils régionaux. En Espagne, comme nous l'avons dit, l'autorité de gestion est nationale et les communautés autonomes sont des organismes intermédiaires, bénéficiant d'une délégation de l'autorité de gestion pour la gestion des programmes sur leur territoire. L'Italie a adopté le mode de gestion décentralisée pour le FEDER régional et emploi » et « coopération territoriale ». Cas particulier, la province de Bolzano (ainsi que celle de Trente) est autorité de gestion de ces programmes sur son territoire plutôt que la région, car la plupart des compétences de la région sont transmises aux deux provinces, en faisant des régions de fait en Italie. En effet, les pouvoirs et compétences de la région à statut spécial du Trentin/Haut-Adige/Südtirol ont été transférés pour la plupart aux deux provinces qui la composent⁹.

Le mode de gestion centralisée ou décentralisée est fortement lié à la forme d'organisation de l'État. Ainsi l'Espagne et l'Italie, qui mettent toutes deux en œuvre le régionalisme au niveau constitutionnel¹⁰, si elles n'ont pas opté le même choix quant à ces modalités de gestion des fonds, en particulier du FEDER, permettent cependant aux régions en pratique de gérer les fonds, soit en tant qu'autorité de gestion (Italie), soit en tant qu'autorité de gestion déléguée (Espagne). Or dans ces deux États, les régions (et la province de Bolzano en l'occurrence) ont des compétences législatives et une capacité d'action politique forte¹⁰, qui s'exerce par des institutions propres, « indépendamment et de manifestation de la volonté politique à un niveau territorial déterminé et pouvant prendre des options propres et différenciées »¹¹. Quant au cas

de l'Alsace, même si cette dernière est loin d'avoir les compétences et les pouvoirs d'une région italienne ou espagnole, on peut tout de même considérer le fait qu'elle conserve certaines particularités juridiques par rapport au reste du territoire français¹². Dans tous les cas, ces régions disposent de compétences en matière de recherche et d'innovation, d'éducation, de formation, d'aménagement, de tourisme, de cadre de vie, d'action économique, de transports, de culture, d'environnement... plus fortement encore en Espagne ou en Italie puisqu'il va s'agir de compétences législatives¹³.

Cet élément pose une fois de plus la question de la place des collectivités territoriales au sein de l'Union européenne, et en particulier de la participation des régions à la définition et à la mise en œuvre des politiques de l'UE. Les principes de subsidiarité et de bonne gouvernance (dont découle l'idée de gouvernance à multiveaux prônée par l'UE depuis quelques années¹⁴) ne supposeraient-ils pas une décentralisation de la gestion des fonds alloués en soutien à la politique régionale ?

L'Alsace et la province de Bolzano se trouvent dans une configuration similaire en étant parallèlement, ce qui est un cas rare, les programmes « INTERREG » et « compétitivité régionale ». Voilà donc des collectivités de niveau régional aux compétences variées et dont la capacité d'action politique augmente par le fait même de la gestion des fonds européens et d'être identifiées comme une source de financement européen. Cela a évidemment des conséquences en matière d'organisation des services¹⁵, de relations avec l'État et les collectivités locales inférieures, ou encore de choix politiques.

12. Il s'agit du droit local alsacien-mosellan, qui, s'il existe toujours des dispositions ponctuelles applicables, ne fait pas l'objet d'une compétence locale mais bien nationale, les autorités nationales ayant la compétence d'adapter les lois ou décrets modifiant ce droit.

13. Art. 149.1 de la Constitution espagnole et statuts des communautés autonomes, art. 117 et art. 118 de la Constitution italienne.

14. Divers textes ont fondé cette notion et s'intéressent à la participation des régions aux stratégies et politiques de l'Union européenne : Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, Communication de la Commission, COM (2001) 428, Bruxelles, 25 juillet 2001 ; *Agenda territorial de l'Union européenne : Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, adopté à l'occasion de la réunion informelle des ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale à Leipzig, les 24 et 25 mai 2007 ; Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur la cohésion territoriale. Faire de la diversité un atout*, Communication de la Commission, COM (2008) 616, Bruxelles, 6 octobre 2008 ; Résolution du Parlement européen du 21 octobre 2008 *Gouvernance et partenariat aux niveaux national et régional*, et base pour des projets dans le domaine de la politique régionale 2008/2064(INI) ; Comité des régions, *Livre Blanc sur la gouvernance à multiveaux*, CDR 89/2009.

15. Notamment car les autorités de gestion disposent de crédits d'assistance technique pour les coûts engendrés par la gestion du programme (frais de personnel, frais de communication...). Le montant de ces crédits se trouve dans les programmes opérationnels, car ils sont intégrés dans les différents axes/objectifs prioritaires des programmes, au même titre que les fonds destinés aux projets même. À titre

8. Loi constitutionnelle n° 5 du 26 février 1948, Statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige, suite aux accords de Gaoperi-Gruber le 5 septembre 1946 à Paris entre le gouvernement italien et le gouvernement autrichien, sur les droits de la minorité allemande présente sur ce territoire, modifiée suite à la loi constitutionnelle du 10 novembre 1971, n° 1.

9. Voir Cl. BARRATELIER, *Le régionalisme institutionnel en Europe. Droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », Paris, 2009, 431 p.

10. Sur cette notion, voir la thèse de R. PASQUERA préparée au Centre de recherches administratives et politiques de la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université de Rennes-1, *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, 25 octobre 2000, 428 p., en particulier p. 26-30.

11. E. ALBERTI, E. ALA, T. FONT, X. PASCOS, J. TORANOS, *Manuel de droit public de Catalogne*, 3^e éd., Generalitat de Catalunya, Institut d'Estadística Autònomic, Marcial Pons, 2002, 508 p., p. 60.



B - L'ORGANISATION D'UNE GESTION DÉCENTRALISÉE

Les systèmes de gestion et de contrôle sont mis en place dans les programmes opérationnels (PO) adoptés par la Commission européenne pour chaque programme. Nous mettrons en lumière les éléments de l'organisation de ces systèmes en Alsace et à Bolzano qui nous semblent les plus intéressants, à savoir la désignation des différentes autorités des programmes, les circuits financiers et les relations avec l'État.

La gestion décentralisée des fonds suppose un niveau intermédiaire entre les autorités régionales et la Commission, qu'il s'agisse d'une autorité d'audit nationale ou d'un organisme de coordination des contrôles, qui vérifie le fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle¹⁶. L'autorité d'audit de l'article 59 du règlement (CE) n° 1083/2006 se trouve au sein de la province pour les deux programmes de Bolzano. En effet, l'Italie se caractérise par une autorité d'audit régionalisée, comme en Espagne, où les communautés autonomes se voient déléguer tant les fonctions d'autorité de gestion que de certification et d'audit. À Bolzano, le pôle de contrôle d'audit¹⁷ est fonctionnellement indépendant de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification, comme le réclame la réglementation européenne. Il réalise les contrôles des opérations (permettant d'évaluer le taux et le type d'erreurs dans la gestion du programme). Il existe par ailleurs un organisme national de coordination pour les contrôles¹⁸, l'IGRUE¹⁹, à qui, par ailleurs, le FEDER est versé par l'Union européenne. En Alsace l'organisation est un peu différente : c'est la CICC²⁰ qui est autorité d'audit du programme, comme pour les autres programmes français de ce type. La CICC a la particularité d'être une autorité interministérielle d'audit, ce qui n'est pas le cas dans les autres États européens, qui en général ont recours soit à des instances différentes selon les fonds, soit, en général, à ce qui correspond à l'inspection des finances²¹. Les contrôles des opérations, qui sont sous sa responsabilité, sont pris en charge par un pôle indépendant au sein de la région depuis le 1^{er} juillet 2005. Il est fonctionnellement et hiérarchiquement distinct des services d'animation

et de gestion, ce qui offre une garantie d'indépendance conforme aux exigences de la réglementation communautaire. Ce pôle prend en charge les contrôles des programmes « INTERREG » et « compétitivité »²², ce qui permet une certaine homogénéisation des pratiques sur les questions communes d'éligibilité et de procédure, ce qui est le cas aussi à Bolzano.

Deuxième point, la désignation de l'autorité de certification, ainsi que la question des circuits financiers. La gestion alsacienne du FEDER se caractérise par des circuits financiers externalisés. C'est la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui est autorité de certification déléguée des programmes « INTERREG » et « compétitivité régionale », par convention signée après une mise en concurrence. Les fonds européens ne transitent pas par le budget régional, ils sont versés directement sur un compte ouvert à la CDC et reversés aux bénéficiaires. Au contraire à Bolzano, l'autorité de certification est le payeur provincial, et les fonds transitent par l'IGRUE, c'est-à-dire par le niveau national. Cette spécificité alsacienne avait valu à la région des remarques de la part de la Cour des comptes²³. Cette possibilité a cependant été actée dans la loi de 2004²⁴ puis la loi de 2008 qui prolonge l'expérimentation alsacienne pour la période 2007-2013²⁵.

Enfin, une décentralisation de la gestion des fonds structurels suppose de déterminer les liens avec l'État, et ce pour plusieurs raisons : d'abord car il est le partenaire privilégié de la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne – l'État est aussi cofinanceur des projets, partenaire ou même porteur de projets dans certains cas²⁶ – ensuite car il est nécessaire de coordonner les actions des acteurs publics sur un même territoire et d'atteindre les objectifs fixés en commun, enfin car il est l'interlocuteur de la Commission européenne en cas de correction financière.

En Italie, la collaboration des régions avec l'État s'effectue notamment par le biais de conférences permanentes où se retrouvent l'État et les régions ou l'ensemble des collectivités locales pour négocier, donner des avis ou s'informer, ce qui a valu au

¹⁶ d'exemple, la province de Bolzano dispose d'un crédit de 2 996 735 euros pour la gestion du programme Compétitivité régionale et emploi 2007-2013.

¹⁷ Art. 62 du règlement (CE) n° 1083/2006.

¹⁸ Il est créé par la loi provinciale n° 10 du 23 avril 1992.

¹⁹ Conformément à l'article 73 du règlement (CE) 1083/2006, elle a pour but la coordination des rapports entre les différentes autorités d'audit et la Commission européenne.

²⁰ Commission interministérielle de coordination des contrôles, qui par ailleurs n'a pas le rôle de l'IGRUE en ce qui concerne la réception des fonds.

²¹ J.-P. JOCHUM, A. LARANGE, « L'évolution de la fonction d'audit liée à l'intégration européenne : l'exemple des fonds structurels », *Revue Administrative* n° 210, juin 2006, consultable sur le site internet du ministère de l'Intérieur, Inspection générale de l'administration.

²² Les contrôles de second niveau pour le programme INTERREG ont été externalisés, cependant ils restent toujours coordonnés par le responsable du pôle d'audit et de contrôle des fonds communautaires.

²³ Cour des comptes, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 2005, Paris, La Documentation française, février 2006, p. 169. Il existe cependant d'autres programmes en France pour lequel la même solution a été adoptée (certains programmes INTERREG, URBAN...).

²⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 44, qui permet d'externaliser la fonction de caissier.

²⁵ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, art. 125.

²⁶ Par exemple, l'État a bénéficié d'environ six millions d'euros sur les 110 millions du programme Objectif 2 2000-2006 en Alsace (FEDER, FSE et FEOGA-G). Voir Institut de la gouvernance territoriale, *Regard sur le programme Objectif 2 2000/2006 en Alsace*, Édition région Alsace, décembre 2009, 18 p.

Le système italien le nom de régionalisme coopératif²⁷. La collaboration a aussi lieu au sein de la *Cabina di regia nazionale* qui s'occupe des dossiers de fonds structurels de l'Union européenne, mise en place auprès du ministre du Budget et de la Programmation économique en 1995 dans le but de garantir « une utilisation efficace des fonds structurels communautaires sur le territoire national »²⁸. Cette structure permet une circulation de l'information entre État et régions. En Alsace la gestion des fonds structurels est attribuée à la région par conventionnement dans le cadre d'une expérimentation²⁹. Des comptes doivent donc être rendus au Parlement sur cette dernière, et une évaluation est prévue pour le 31 décembre 2010, afin d'apprécier l'impact du transfert de la gestion des fonds et, en théorie, l'intérêt d'étendre cette décentralisation aux autres régions françaises. Les relations avec l'État se font dans le cadre des comités de suivi et de programmation³⁰, ou de manière informelle lors de la demande d'avis techniques au niveau de l'instruction des dossiers. État et AG (autorité de gestion) sont engagés conventionnellement à se transmettre toutes les informations utiles à la gestion³¹.

Concernant les éventuelles corrections financières forfaitaires ou extrapolées imposées par la Commission européenne³², celles-ci doivent être prises en charge par l'AG³³. La réglementation européenne n'envisage la question des corrections financières que dans un rapport avec l'État, et non avec l'autorité de gestion. Non seulement « il incombe en premier lieu aux États membres de rechercher les irrégularités » (article 98

27. L. LAPERUTA, *Nuovo ordinamento regionale*, 14^e édition, Edizione giuridiche Simone, 2008, 320 p.
28. Loi du 8 août 1995, n° 341.

29. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, art. 44, et loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, art. 125, dans le cadre de la réforme territoriale française qui permet de mettre en œuvre une telle expérimentation, loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
30. C'est le cas aussi à Bolzano. L'art. 64 du règlement (CE) n° 1083 dispose dans ce sens que la composition du comité de suivi « est décidée par l'État membre en accord avec l'autorité de gestion ».

31. Voir notamment *programme Objectif 2 Alsace 2000-2006 – Rapport final d'exécution FEDER*, validé par le Comité de suivi du 27 janvier 2010 (en cours de validation par la Commission européenne). Pour les actes de gestion courant, les échanges se font directement entre la région et la Commission européenne.

32. Les divers cas sont énumérés à l'art. 99 du règlement (CE) n° 1083/2006.
33. Par exemple dans la convention actuelle entre l'État et la région Alsace pour le programme financier décidée à la suite des contrôles nationaux ou communautaires ou par les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes. Cette charge constitue une dépense obligatoire au sens de l'article L-1612.15 du Code général des collectivités territoriales. L'État s'engage à associer la région Alsace à l'ensemble de la procédure contradictoire, prévue par l'article 100 du règlement général n° 1083/2006 [...].

du règlement (CE) n° 1083/2006³⁴, mais en plus, la procédure à suivre en cas de corrections financières décidées par la Commission européenne se fait entre elle et l'État. Cette question doit donc être réglée par voie de conventionnement. Une fois le choix fait d'une gestion décentralisée au niveau régional, la question se pose de l'unité de la politique régionale européenne.

II – L'UTILISATION DES FONDS, UNE OU DES POLITIQUES RÉGIONALES ?

L'UE a des objectifs qui se retrouvent notamment dans les stratégies de Lisbonne et de Göteborg, et qui guident sa politique de cohésion. La gestion régionale des fonds n'empêche pas le respect des objectifs et priorités de l'UE (A), tout en permettant l'intégration des politiques régionales (B).

A – LE RESPECT DES OBJECTIFS ET PRIORITÉS DE L'UE

L'utilisation des fonds alloués se fait conformément aux PO. Les procédures d'adoption de ces derniers garantissent le respect des objectifs et priorités de l'Union européenne, même si c'est un diagnostic régional qui est à la base de la définition des objectifs du PO, à savoir une analyse territoriale mais aussi environnementale, et que les objectifs et priorités de l'Union européenne, la définition de la politique régionale européenne reposent sur des réalités locales. Bien que les divers acteurs du territoire participent à l'élaboration des PO, ceux-ci sont en effet adoptés par la Commission européenne. Les PO doivent respecter des cadres de références stratégiques nationaux (CRSN)³⁵. Or les CRSN doivent respecter les choix stratégiques de l'UE³⁶. Les objectifs communautaires sont déclinés par exemple dans le CRSN italien en quatre macro-objectifs :

34. Ce rôle est notamment assuré par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), autorité d'audit nationale.

35. Le CRSN est prévu aux articles 27 et 28 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999. Ce document « assure la cohérence des interventions des Fonds avec les orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion et identifie le lien entre les priorités de la Communauté, d'une part, et le programme national de réforme, d'autre part ».

36. Pour la période 2007-2013, ils se trouvent dans la décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/600/CE). Ces orientations stratégiques concernent la cohésion sociale, environnementale et le développement économique.

16
développer les circuits de la connaissance, augmenter la qualité de vie, la sécurité et l'intégration sociale dans les territoires, développer les filières productives, les services et la concurrence, internationaliser et moderniser l'économie, la société et les administrations. Ces objectifs sont ensuite déclinés en dix priorités thématiques renvoyées à des objectifs de productivité, de compétitivité et d'innovation.

Les PO contiennent des évaluations *ex ante* permettant de faire un diagnostic du territoire et de dégager les axes d'intervention possibles, dans le cadre des lignes directrices européennes et des cadres stratégiques nationaux (et régionaux quand ils existent). Ils prévoient en outre des évaluations *in itinere* et *ex post* permettant de vérifier que lors de leur mise en œuvre, les PO atteignent bien les objectifs assignés, et de corriger le tir le cas échéant.

Diverses mesures permettent ensuite d'assurer la compatibilité de la gestion des programmes avec les politiques communautaires. Les politiques communautaires sont rappelées à tous les bénéficiaires et font l'objet de divers contrôles, qu'il s'agisse de droit de la concurrence, de marchés publics ou de politique de l'environnement. Pour être éligibles, les projets doivent s'inscrire dans le cadre des objectifs décrits dans le PO. Les projets sont examinés en tenant compte de leur impact quant aux principes d'intervention de l'Union européenne³⁷, à savoir, notamment, l'égalité entre hommes et femmes, le développement durable... De plus une série d'indicateurs sont mis en place par les PO pour évaluer l'impact des projets cofinancés³⁸.

B – L'INTÉGRATION DES POLITIQUES RÉGIONALES

Du fait de leur rôle d'AG, la région Alsace comme la province de Bolzano, ou encore les régions espagnoles, participent activement à l'élaboration des PO qu'ils gèrent, or ce sont les documents qui contiennent des choix stratégiques pour la région. En Italie comme en Espagne, des cadres stratégiques régionaux sont adoptés en plus des cadres de référence stratégiques nationaux prévus par le règlement (CE) n° 1083/2006. Ainsi, en Italie, le cadre stratégique national est élaboré par le ministère du Développement

économique avec l'aide des régions³⁹, notamment par le biais des Documents stratégiques régionaux (DSR) adoptés par les conseils régionaux et qui sont en partie à la base des programmes opérationnels régionaux. Ceux-ci sont approuvés par l'assemblée législative régionale avant d'être adoptés par la Commission européenne. En Espagne, les cadres stratégiques régionaux s'ajoutent eux aussi au cadre stratégique national pour orienter l'élaboration des programmes opérationnels.

Les PO se déclinent en axes qui reprennent les objectifs que s'assigne la région. Nous en donnons la liste exhaustive pour les quatre programmes qui font ici l'objet de notre étude, car ils permettent de se faire une idée plus précise des orientations régionales données à cette politique européenne⁴⁰.

- Compétitivité régionale en Alsace : axe n° 1 « Innover et entreprendre dans l'espace européen », axe n° 2 « Développer l'attractivité et la compétitivité économique des territoires », axe n° 3 « Valoriser le potentiel environnemental alsacien », axe n° 4 « Appel à projets pour le renforcement de l'attractivité et de la cohésion des agglomérations alsaciennes par un soutien cible sur les quartiers en difficultés ».
- Compétitivité régionale à Bolzano : axe n° 1 « Compétitivité du système économique », axe n° 2 « Croissance économique durable et respectueuse de l'environnement », axe n° 3 « Prévention des risques naturels ».
- INTERREG IVA Italie-Autriche : priorité n° 1 « Relations économiques, compétitivité, diversification » et priorité n° 2 « Territoire et développement durable ».
- INTERREG IVA Rhin Supérieur : priorité n° 1 « Utiliser le potentiel économique de l'espace du Rhin supérieur en commun », priorité n° 2 « Faire de l'espace du Rhin supérieur une région intégrée en matière de formation, de travail et d'habitat » et priorité n° 3 « Assurer un développement durable de l'espace du Rhin supérieur ».

Dans le cadre de ces différents axes, l'animation, l'instruction et la programmation des projets permettent aux AG de faire de véritables choix régionaux, sous le contrôle des autorités nationales et européennes (audit, contrôle, contrôle juridictionnel, en particulier du respect des règles de concurrence ou des programmes opérationnels et systèmes de gestion et contrôle). La connaissance du terrain peut être renforcée par une animation territoriale qui permet de faire remonter les projets locaux. La sélection des

37. Articles 9 à 17 du règlement (CE) n° 1083/2006, sur les principes d'intervention de fonds.

38. Ainsi par exemple pour le programme Objectif 2 en Alsace, la mesure B10 permettant d'adopter des projets d'accueil périscolaire en milieu rural, ou encore la mesure C12 des actions d'insertion ou de réinsertion sociale et professionnelle, dont les deux tiers des bénéficiaires étaient des femmes. Ces deux types d'opérations favorisaient l'égalité des chances hommes/femmes.

39. Adopté le 2 mars 2007 pour la période 2007-2013, il a fait l'objet de consultations entre l'État et les régions dans le cadre de la Conférence unifiée, qui a approuvé en 2005 des « Lignes directrices pour l'élaboration du Cadre stratégique national 2007-2013 ». *Innesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*, Conferenza Stato-Regioni, 3 février 2005, Repertorio Atti n° 820/eu, 10 p.

40. À ces différents axes ou priorités s'ajoute toujours un axe « assistance technique » qui comporte les crédits nécessaires à la gestion des programmes.

projets se fera en fonction des priorités de l'autorité de gestion, et ce plus fortement encore dans des mesures très populaires pour lesquelles il pourra être nécessaire d'introduire des critères de sélection. Par comparaison, dans le reste de la France en ce qui concerne le programme « compétitivité », les choix effectués échappent aux instances régionales, même si celles-ci peuvent donner leur avis sur les projets sélectionnés. La région Alsace a ainsi véritablement pu faire des choix de financement en adéquation avec les objectifs du PO et les objectifs et dispositifs régionaux. Les types de projets financés sont divers mais se rassemblent derrière quelques grandes thématiques : l'environnement, l'innovation, les réseaux, le développement territorial⁴¹...

En Alsace comme à Bolzano la gestion de plusieurs programmes et l'expérience de longue date de la collectivité permettent de valoriser les compétences au sein de la région et autour : participation aux différents comités de suivi, mise en place de groupes d'échanges et de groupes de réflexion... Par exemple en Alsace il a été décidé de renforcer la dimension européenne au sein de la région en instaurant le CODIR Europe, qui réunit tous les mois les directeurs ou chargés de missions sur les questions européennes d'intérêt pour la région.

Ces diverses organisations des services, l'ouverture des comités de suivi et de programmation au « partenariat économique et social⁴² » ainsi qu'aux collectivités locales⁴³ permettent de créer une véritable compétence régionale en matière de gestion des fonds européens et de capitaliser l'expérience quotidienne des services.

Les fonds européens doivent permettre de mobiliser d'autres financements publics et privés sur des projets en ligne avec la politique de cohésion de l'Union européenne. Ils jouent ainsi un rôle de levier pour le financement de projets partout en Europe. Le bilan des programmes 2000-2006 permet de se faire une idée de l'étendue de cet effet levier. Ainsi, en Alsace, pour le programme « Objectif 2 », les 110 millions d'euros de FEDER, FSE et FEOGA-G ont suscité des investissements publics et privés à hauteur de plus de 416 millions d'euros. Ou encore, le programme « INTERREG IIIA Italie-Autriche », pour 34 millions de FEDER, a permis un investissement total de 72 millions d'euros. Les autres financements publics sont assurés grâce à la coordination mise en place avec les différents acteurs du territoire et leurs politiques

41. Les différents projets financés sont décrits sur les sites internet des programmes ainsi que dans les rapports annuels rédigés par les autorités de gestion à destination de la Commission européenne, et qui sont souvent en ligne.

42. Expression utilisée par le PO Compétitivité à Bolzano, point 5.4.3, et désignant les syndicats, associations, universités, chambres de commerce...

43. Ainsi que les unités de coordination régionales pour le programme INTERREG Italie-Autriche, qui assistent l'AG dans l'information sur les territoires respectifs, vérifient les synergies avec les politiques provinciales et régionales et décident des cofinancements dans ce cadre.

respectives⁴⁴. Ainsi en va-t-il des unités de coordinations régionales pour le programme « INTERREG Italie-Autriche », qui décident des cofinancements une fois vérifiées les synergies avec les politiques provinciales et régionales des territoires du programme. La gestion décentralisée des fonds européens suppose et favorise donc la construction d'un véritable écosystème régional prenant en charge une partie de la politique européenne de cohésion sur son territoire, à des stades plus ou moins avancés selon les régions.

44. Implication dans l'élaboration des PO, dans l'animation et dans les comités de programmation, appels à projets de cofinanciers calqués sur les mesures des PO, référent Europe dans les différentes directions des régions...

Paris, le 19 avril 2013

à

Madame la Préfète de région

Messieurs les Préfets de région

Objet : gestion des fonds européens de la prochaine génération.

La déclaration commune Etat-régions signée au Palais de l'Elysée le mercredi 12 septembre 2012, comprend la mobilisation des fonds européens au service de la croissance et de l'emploi. Elle prévoit que « l'Etat confiera la gestion des fonds européens de la prochaine génération aux régions, en particulier en matière de développement économique, de formation, d'innovation, d'aménagement du territoire et de développement rural ».

Sur la base de cet engagement, les discussions se sont poursuivies entre l'Etat et l'ARF. A l'issue de cette période de concertation, j'ai arrêté les décisions suivantes dont je tiens à vous faire part. J'en informe dans le même temps personnellement, chacune et chacun des présidentes et présidents de région.

La gestion du FEDER sera confiée aux régions, sous réserve d'une enveloppe consacrée à l'assistance technique nationale d'une part, et d'un accord entre régions pour gérer les programmes massifs et fleuves, d'autre part.

Celle du FSE sera partagée. Les régions bénéficieront de 35% de l'enveloppe. L'Etat gèrera 65% de celle-ci, dont la moitié sera déléguée aux départements dans le cadre d'un accord cadre national avec l'ADF, en vue de la mise en œuvre d'une stratégie emploi/inclusion, conformément à la déclaration commune Etat-départements signée au Palais de l'Elysée, le 22 octobre 2012.

S'agissant du FEADER, un accord a été trouvé entre l'ARF et le ministre de l'agriculture qui prévoit de confier la gestion du développement rural aux régions, tout en assurant une cohérence nationale.

Pour ce qui concerne le FEAMP, le règlement européen impose une autorité de gestion unique. C'est dans ce cadre que les régions bénéficieront d'une délégation pour la gestion des mesures non régaliennes et qui n'ont pas un caractère d'ampleur nationale. Le ministre délégué aux transports et à l'économie maritime précisera avec l'ARF le champ de cette délégation de gestion.

.../...

Pour les outre-mer, le dispositif de droit commun prévu pour l'ensemble des régions sera mis en oeuvre, sous réserve bien entendu du volontariat des collectivités locales concernées.

Nous devons maintenant poursuivre avec les régions les travaux de préparation de l'accord de partenariat et des différents programmes, afin d'assurer leur transmission à la commission européenne dans les délais prescrits.

Il conviendra enfin de préciser de façon concertée, les conséquences à tirer de ces dispositions en termes de transferts de personnels.

Ainsi serons-nous en mesure, avec l'ensemble de ces décisions, comme des dispositions prévues dans le projet de loi de « mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires », adopté au conseil des ministres du 10 avril, qui renforcent les compétences des régions, de contribuer avec ces collectivités territoriales, au redressement économique de la France qui nécessite la mobilisation déterminée et cohérente de tous les territoires et de tous les acteurs politiques, économiques et sociaux.



Jean-Marc AYRAULT



PREMIER MINISTRE

20
DOCUMENT n° 7

Datar

Le Délégué Interministériel

n° 57088

ETLR 13 14 635 C

**Le délégué interministériel à
l'aménagement du territoire et à
l'attractivité régionale**

A

**Mesdames et Messieurs les
Présidents de Région**

Paris, le 04 JUIN 2013

Dans le prolongement du courrier qui vous a été adressé par le Premier ministre le 19 avril dernier sur la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une note d'orientation détaillée, qui précise les dispositions relatives à l'élaboration de ces documents. Je vous invite à vous y référer dans le cadre de la poursuite des travaux de préparation des différents programmes dont vous êtes l'autorité de gestion.

Je transmets cette note aux Préfets de régions et les invite à se rapprocher de vos services, afin de garantir le caractère partenarial et l'efficacité des travaux de préparation des futurs programmes européens dans les délais prescrits.


Emmanuel BERTHIER

PJ : Note d'orientation n°2013-001/DATAR – Préparation des programmes européens 2014-2020

DELEGATION INTERMINISTRIELLE A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ATTRACTIVITE REGIONALE
8, rue de Penthièvre - 75000 PARIS Cedex 08 - Tél : 01.40.65.12.34 / Télécopie : 01.43.06.99.01
www.datar.gouv.fr



3.3. Dispositions spécifiques à chaque fonds

3.3.1. Dispositions spécifiques aux programmes opérationnels du FEDER et au FSE (article 87 du règlement général)

- *Architecture des programmes*

Les autorités de gestion sont invitées à utiliser les éléments d'orientation fournis par la Commission européenne dans les documents suivants, qui figurent en annexe de cette note :

- Template PO (traduction indicative en français)
- Fiche SFC

Ces documents fixent les 13 sections constitutives des programmes opérationnels du FEDER et du FSE :

1. Préparation du PO et association des partenaires
2. Stratégie pour la contribution du PO à la stratégie EU2020
3. Description des axes prioritaires du PO
4. Plan de financement du PO
5. Approche intégrée du développement territorial
6. Besoins spécifiques des zones géographiques les plus affectées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus exposés au risque de discrimination ou d'exclusion sociale
7. Besoins spécifiques des zones géographiques souffrant de handicaps démographiques ou naturels sévères et permanents
8. Autorités responsables de la gestion, du contrôle et de l'audit et rôle des partenaires
9. Coordination
10. Conditionnalités ex-ante
11. Réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires
12. Principes horizontaux
13. Annexes

- *Concentration thématique (article 4 du règlement FEDER, article 4 du règlement FSE)*

Chaque programme opérationnel FEDER devra appliquer les exigences de concentration thématique définies à l'article 4 du règlement FEDER. Conformément au règlement, cette disposition ne s'applique pas au Programme national d'assistance technique.

Les autorités de gestion seront invitées à présenter une première analyse du respect de ces seuils dans leur(s) programme(s) lors de la transmission de la première version de travail du 15 Juin.

- *Désignation d'organismes intermédiaires*

Les autorités de gestion des programmes FEDER et FSE peuvent confier la gestion d'une partie d'un programme opérationnel à un organisme intermédiaire par convention dite de « subvention globale » entre les deux parties. Cet organisme intermédiaire doit présenter des garanties de solvabilité et de compétence dans le domaine concerné ainsi qu'en matière de gestion administrative et financière.

- *Dispositions spécifiques aux programmes opérationnels interrégionaux FEDER*

Suite à la décision gouvernementale sur l'architecture de la gestion des fonds, les Conseils régionaux sont invités à transmettre à la DATAR, dans les délais les plus brefs, des éléments témoignant de leur organisation sur les espaces interrégionaux identifiés.

Les espaces Interrégionaux qui feront l'objet d'un programme opérationnel interrégional sont soumis à l'ensemble des dispositions s'appliquant aux programmes opérationnels du fonds. Toutefois, du fait de leur spécificité, l'autorité de gestion pourra considérer, dans le cadre de la vérification des conditions ex-ante applicables à leur programme, que les conditions relatives à l'existence de documents stratégiques (en particulier la stratégie de spécialisation intelligente) sont remplies lorsque ces conditions sont remplies dans programmes opérationnels des régions situées dans l'espace Interrégional.

Un groupe de travail Etat-Régions est mis en place afin d'identifier et de préciser les dispositions spécifiques à ces programmes au regard des exigences des règlements européens.

3.3.2. Dispositions spécifiques aux programmes de développement rural (article x du règlement FEADER)

- *Architecture du programme*

Les programmes de développement rural régionaux (PDRR) seront élaborés en tenant compte des lignes directrices communiquées par la DG Agri (cf. annexe « *Elements for successful programming* ») et en intégrant les dispositions établies au titre du cadre national élaboré conformément à l'article 753 du futur règlement de développement rural conformément à l'accord passé entre l'ARF et le ministre de l'agriculture. Ce cadre national sera construit selon un processus de co-élaboration Etat (MAAF)/ Régions qui accompagnera l'élaboration des PDRR et dont les premières conclusions sont attendues pour la fin du mois de juin. Il comprendra 2 volets :

- un volet comportant les éléments communs (en particulier les mesures) à tous les PDRR (transmis à la Commission) ;

- un volet stratégique et méthodologique qui traitera des grandes orientations pour le 2nd pilier, des liens 1^{er}/2nd pilier et des questions méthodologiques qu'il est nécessaire d'organiser pour garantir le fonctionnement efficace des systèmes mis en œuvre tout au long de la programmation tels que les relations AG/OP, le circuit de gestion des dossiers etc. Ce second volet ne fera pas l'objet d'une transmission à la Commission européenne.

Il définira également les orientations pour l'utilisation des crédits du MAAF qui viendront en cofinancement de certaines actions du programme.

Conformément à l'alinéa III de l'article 3 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, relatif au FEADER, un décret en Conseil d'Etat précisera en tant que de besoin les orientations prévues dans le cadre national.

Un comité national Etat régions est également prévu pour veiller à l'harmonisation des actions mentionnées ci-dessus.

- *Part minimale de FEADER allouée à l'instrument LEADER*

Chaque programme de développement rural devra appliquer la disposition de l'article 65.6 du règlement FEADER relative au fléchage d'un minimum de 5% de l'enveloppe de FEADER sur l'initiative LEADER.

- *Part minimale de FEADER allouée à la priorité de l'Union pour le développement rural n°6*

Chaque programme de développement rural régional devra consacrer un minimum de 10% à la priorité de développement rural n°6 portant sur la promotion de l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales (art.5 du projet de règlement FEADER).

- *Part minimale de FEADER allouée aux mesures en faveur de l'environnement, du changement climatique et de la gestion de l'espace*

Le considérant 28 du projet de règlement de développement rural tel qu'il a été proposé par la Commission prévoit que les Etats membres devraient maintenir le niveau d'efforts réalisé sur la période actuelle et dépenser un minimum de 25 % de l'enveloppe FEADER allouée à chaque programme pour les mesures agri-environnementales, l'agriculture biologique et le soutien aux zones soumises à handicaps naturels.

Cette disposition a fait l'objet de nombreuses discussions tant au niveau du Conseil que du Parlement. Elle pourra donc encore évoluer suite aux trilogues.

5 questions sur les fonds structurels (2014-2020) DOCUMENT n° 8

24

Le 8 février 2013, le Conseil européen est parvenu à un accord sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe les priorités budgétaires de l'Union Européenne pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.

1 Comment est élaboré le cadre financier pluriannuel (2014-2020) ?

L'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (UE) prévoit que le budget de l'UE et le cadre financier pluriannuel sont établis par un règlement financier pour une période d'au moins cinq années.

L'élaboration du cadre financier pluriannuel s'est effectuée sur la base de la proposition de la Commission européenne du 29 juin 2011, intitulée « Un budget pour la stratégie 2020 »¹, servant de base de négociations². Le Parlement européen, le 13 juin 2012, a adopté une résolution sur « le cadre financier pluriannuel et les ressources propres »³, en vue de la préparation de la réunion du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, confirmant le contenu de sa résolution du 8 juin 2011 sur « investir dans l'avenir : un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive »⁴, qui traduit sa position de négociation. Pour sa part, à compter de février 2012, le cadre financier pluriannuel est à l'ordre du jour de chaque réunion du Conseil Affaires générales qui a défini le cadre de négociation dans un document du 29 octobre 2012⁵.

2 Le cadre financier pluriannuel est-il définitivement adopté ?

Non pas encore. Il faudra attendre que le Parlement européen se prononce en juillet prochain, ce qui conduira la Commission à formuler de nouvelles propositions de règlement qui devront être adoptées à l'unanimité par le Conseil. En effet, après l'échec du Conseil européen des 22-23 novembre 2012⁶, l'accord dégagé au sein du Conseil européen des 7-8 février 2013 limite le montant maximal des dépenses pouvant être mobilisées pour une Union européenne à 28 Etats membres à 959,99 milliards d'euros en engagements, ce qui correspond à 1 % du revenu national brut (RNB) de l'UE. Le plafond global des dépenses a donc été réduit de 3,4 % en termes réels

par rapport au CFP actuel (2007-2013), afin de refléter les efforts d'assainissement des finances publiques déployés au niveau national.



C'est la première fois que la limite globale des dépenses d'un CFP a été abaissée par rapport au CFP précédent. Le plafond des paiements globaux est fixé à 908,40 milliards d'euros, contre 942,78 milliards d'euros dans le cadre du CFP 2007-2013.

Le 13 mars 2013, le Parlement européen a voté une résolution qui rejette en l'état l'accord sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 adopté par le Conseil européen⁷. Cette résolution fixe les conditions dans lesquelles le Parlement pourrait approuver un accord modifié, ce qui ouvrirait la voie des négociations avec le Conseil qui doit à son tour examiner les demandes du Parlement et définir sa stratégie lors du Conseil Affaires générales. Si le Parlement européen n'a pas remis en cause le volume global du CFP adopté par le Conseil européen, ni la répartition des montants entre les différentes rubriques, il a émis plusieurs propositions : refus de la reconduction dans le budget de l'Union de crédits de paiement non consommés, demande d'un accord sur les ressources propres, une plus grande souplesse budgétaire ainsi qu'une révision du CFP 2014-2020. La résolution votée par le Parlement européen constitue son mandat de négociation avec le Conseil. Le vote formel d'approbation est prévu pour le mois de juillet. Avant cela, la Commission européenne devra présenter une nouvelle proposition en prenant en compte la position du Parlement européen et celle des Etats membres.

3 A quoi va ressembler la politique de cohésion économique et sociale (2014-2020) ?

Il est d'ores et déjà acquis que les fonds structurels doivent s'intégrer dans le cadre de la stratégie Eu-

rope 2020 (2011-2020) ⁸ qui succède à la stratégie de Lisbonne (2000-2010) ⁹. Les grands axes de la stratégie sont la promotion des industries sobres en carbone, l'investissement dans le développement de nouveaux produits, l'exploitation des possibilités de l'économie numérique et la modernisation de l'éducation et de la formation. L'Union a également fixé cinq objectifs liés entre eux pour guider et orienter les progrès :

- remonter le taux d'emploi à au moins 75 %, contre 69 % aujourd'hui ;
- consacrer 3 % du produit intérieur brut à la recherche et au développement, au lieu des 2 % actuels, qui laissent l'Union loin derrière les États-Unis et le Japon ;
- réaffirmer les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique (dits « 20/20/20 ») ;
- proposer de réduire le taux de pauvreté de 25 %, ce qui reviendrait à faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté ;
- améliorer les niveaux d'éducation en réduisant le taux d'abandon scolaire à 10 % et en portant à 40 % la proportion des personnes de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent.

4 Comment la France fait-elle entendre sa voix ?

La politique de cohésion disposera d'une enveloppe de 325,15 milliards d'euros pour les 28 pays membres (adhésion de la Croatie au 1^{er} juillet 2013), comparé à 354 815 milliards d'euros durant la période de programmation précédente, soit une baisse de 29,7 milliards d'euros.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine programmation des fonds européens pour 2014-2020, chaque État membre de l'Union européenne est chargé de rédiger un accord de partenariat ¹⁰, document national, conclu entre les États et la Commission européenne qui définira les orientations stratégiques devant guider la mise en œuvre des fonds européens (au travers des programmes FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) sur cette période. En France, il revêt la forme d'une consultation nationale au terme de laquelle, sous l'égide de la DATAR, les différents acteurs des fonds européens vont être consultés par étapes.

Du 20 décembre 2012 au 31 janvier 2013, le « partenariat national », qui réunit plus de 300 partenaires institutionnels, socio-économiques et de la société civile, sera consulté par écrit. Depuis le 1^{er} avril 2013, le site www.partenariat20142020.fr est ouvert au grand public. À partir du printemps 2013, les autorités de gestion des futurs programmes seront associées à la rédaction d'une première version de l'accord de partenariat. Des réunions et des séminaires

seront également organisés et le grand public sera consulté en avril et mai 2013 via le site précité.



Le 13 mai a lieu la réunion de l'Instance Nationale de Préparation de l'accord de partenariat, puis le 9 juillet 2013, le Séminaire national de restitution de la concertation du partenariat, avant de présenter le 18 juillet la première version de l'accord de partenariat et la seconde le 10 octobre, préalable à l'envoi du document à la Commission européenne ¹¹.

5 Les priorités font-elles l'objet d'un accord entre la Commission européenne et la France ?

En guise de base de travail pour les 350 acteurs invités à répondre, la Datar a suggéré de flécher les quatre domaines de la stratégie Europe 2020 où la France est en retard : l'emploi, le décrochage scolaire, les énergies renouvelables, la recherche et l'innovation, ce qui a suscité différentes réactions de la part des associations concernées, comme le rapporte Euractiv ¹².

La Commission, dans la position de ses services du 9 novembre 2012 ¹³, juge que les priorités « concernent la faible intensité de recherche-développement et d'innovation, notamment dans les PME, le marché du travail, une utilisation durable des ressources (y compris énergétiques) et, pour les régions ultrapériphériques, l'amélioration des conditions socio-économiques générales, la dotation d'infrastructures de base, ainsi qu'une meilleure intégration sur le marché régional ». Par exemple, elle considère que la construction des infrastructures de base de TIC ne fait pas partie des priorités, car trois quarts des foyers disposent d'une connexion Internet, mais la Datar juge que ces investissements sont nécessaires en zone rurale où l'accès au haut débit n'est que de 28 %. Des débats en perspective... ♦

Philippe Deloire

- NOTES
1. COM (2011) 500 final
 2. *Journal des Maires*, sept. 2011, « Finances communautaires. Quel nouveau budget ? », p. 88
 3. V. 2012/2678(RSP)
 4. V. 2010/2211(INI)
 5. www.consilium.europa.eu/media/1775173/st15599en12.pdf en anglais.
 6. www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/eu-seven-year-budgetary-framework-work-will-continue?lang=fr
 7. V. 2012/2803(RSP).
 8. www.partenariat20142020.fr/
 9. *Journal des Maires*, mars 2008, « La stratégie de Lisbonne », p. 89.
 10. *Journal des Maires*, octobre 2012, « 5 questions sur les aides européennes », p. 30-31.
 11. www.europe-en-france.gouv.fr/concertationnationale
 12. www.euractiv.fr/collectivites-locales/?page=2
 13. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/fr_position_paper.pdf

QUEL RÔLE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE DE DEMAIN ?

DOCUMENT n° 9

par **Christophe Maubernard**

Maître de conférences HDR, Université Montpellier I, IDEDH (EA 3976)

■ Introduction

L'initiative d'une politique régionale européenne

La politique régionale européenne s'est constituée progressivement sous l'impulsion politique des chefs d'État et de Gouvernement réunis à Paris en 1972 puis, lors de la création en 1975, du Fonds européen de développement régional (FEDER). Dans une communication de la Commission de 1980, celle-ci précisait déjà que « la situation créée par la nouvelle conjoncture internationale impose que la solution des problèmes régionaux s'inscrive dans un effort pour améliorer la compétitivité et la productivité de l'économie européenne dans son ensemble »¹. Dans sa Résolution du 18 novembre 1988 sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions, le Parlement européen avait insisté, en outre, sur l'idée que « des progrès substantiels ne peuvent être accomplis sur la voie d'un rapprochement des niveaux de développement et de revenus des différentes régions de la Communauté que si la politique régionale communautaire ne se limite pas à l'action des Fonds (structuraux) mais est considérée comme faisant partie intégrante de toutes les politiques communes, en contribuant à la définition des objectifs qui leur sont assignés »². Très tôt, les « régions » participent donc à la réalisation d'objectifs majeurs, comme la cohésion économique et sociale entre les États, la politique agricole ou des transports, et plus récemment dans le cadre de la Stratégie « Europe 2020 », les politiques de l'environnement, du développement durable, de l'innovation et de la recherche.

ronnement; du développement durable, de l'innovation et de la recherche.

Un lien avant tout financier entre l'Union européenne et les « régions »

Le lien qui unit l'Union européenne et les régions est avant tout financier, à travers une série d'instruments spécifiques que constituent aujourd'hui les fonds structurels (FEDER et FSE)³ et le Fonds de cohésion. Cet ensemble a représenté pour la période 2007-2013 un total de 430 milliards d'euros, soit près de 46 % du budget de l'Union⁴. Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé le 11 septembre 2013, le président de la Commission a rappelé que « dans certaines [...] régions, le budget de l'Union européenne est le seul moyen d'obtenir des investissements publics parce que les sources de financement n'existent pas au niveau national ». Dans le projet de cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, il est prévu d'allouer un montant de 450 milliards d'euros à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, qui deviendrait ainsi le premier poste de dépenses de l'Union.

L'asymétrie entre le rôle dévolu aux collectivités territoriales et leur reconnaissance politique et juridique par l'Union

Malgré, en effet, le rôle important qu'assigne le droit de l'Union aux collectivités territoriales, celles-ci n'ont ni le statut juridique, ni la reconnaissance politique qu'elles pourraient revendiquer, ni même parfois les compétences proportionnées aux objectifs auxquels elles sont associées. Ces lacunes résultent de la combinaison de trois facteurs principaux qui peuvent être brièvement rappelés ici.

Un État qui s'intercale entre l'Union et les collectivités

Tout d'abord l'État, en tant qu'entité internationale souveraine, fait « écran » entre l'Union européenne et les collectivités⁵. Cet écran étatique est d'autant plus étanche qu'il survient dans un pays centralisé comme la France, par exemple, où le mouvement de décentralisation n'est pas des plus naturels⁶. Mais l'on pourrait affirmer qu'il en va de même, au final dans les États fédéraux comme l'Allemagne, les Länder ayant dû accepter le transfert de compétences importantes au profit de l'Union européenne; tout comme les régions administratives de Belgique. Il est difficile, dans ce contexte, de nouer des liens directs entre l'Union et les collectivités tant la première et les secondes doivent en passer par l'État. Le Comité des régions ne peut pas prétendre non plus réaliser un tel lien, aussi longtemps que sa composition résulte de la volonté des Gouvernements nationaux exprimée au sein du Conseil.

(1) BUFF CE, suppl. 4/81, « Nouvel essor des politiques communes », p. 61.

(2) JOCE, n° C 324 du 19 déc. 1988, p. 1.

(3) Sur les fonds européens, v. C. Robin-Champigneux, Les programmes européens 2014-2020, AJCT 2013, 562, dans ce dossier.

(4) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 29 juin 2011, « Un budget pour la stratégie Europe 2020 », COM(2011) 500 final; non publié au JOUE.

(5) O. Dubois, L'Union européenne et la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : une tectonique à quatre dimensions, in J.-P. Brissot (dir.), Les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 293. Sur toutes ces questions, v. L. Mala, Autonomie locale et Union européenne, Bruylant, coll. « Droit de l'UE », Bruxelles, 2010.

(6) V. la loi n° 2010-1563 du 16 déc. 2010 ou le titre même retenu par les organisateurs de ce colloque « Décentralisation : le nouveau souffle », Avignon, 25 oct. 2013.



Une subsidiarité difficile à mettre en œuvre

Par ailleurs, la subsidiarité, qui devrait jouer un rôle majeur en la matière, est délicate à convoquer tant le principe se heurte à des résistances multiples. Résistances nationales, comme en France, où le principe de subsidiarité n'est visé dans la Constitution que de manière implicite en son article 72 (« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ») et, de manière expresse, à propos des avis motivés qu'adoptent les assemblées à l'égard d'un projet d'acte législatif européen. La loi de décentralisation du 16 décembre 2010 n'en fait pas mention et le projet de réforme actuel pas davantage. Résistances aussi du côté de l'Union européenne, car si le principe est bien consacré par les traités⁷, sa portée est faible, tant sur le plan politique (malgré l'intervention possible désormais des parlements nationaux) que juridique (la Cour de justice a bien reconnu sa justiciabilité, mais elle s'appuie davantage sur le principe de proportionnalité qui n'a ni la même nature, ni la même portée juridiques).

Des défis planétaires – globalisation et collectivités territoriales

Enfin, l'Union a le regard tourné vers des problématiques qui semblent de prime abord devoir faire intervenir les États plus que leurs collectivités. La globalisation – ou mondialisation – est perçue comme un phénomène planétaire auquel des solutions internationales (et non régionales ou locales) doivent répondre. De nouveaux instruments ont à ce titre été créés par l'Union, comme le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)⁸. La dernière crise économique, financière et monétaire a semblé exiger de son côté une réponse coordonnée des seuls États et de l'Union, les

collectivités ne semblant pas en mesure de répondre à une telle tempête, tant leurs moyens semblent dérisoires face aux enjeux spéculatifs et structurels. Derrière ces arguments, c'est en réalité la nature de la politique régionale de l'Union et aux objectifs qu'elle poursuit, ainsi qu'à la prise en compte par l'Union des collectivités territoriales, qu'ils renvoient et autorisent ainsi une réflexion renouvelée sur les rapports entre le droit de l'Union et ses collectivités infra-étatiques.

L'Union ne dispose pas de bases juridiques suffisantes pour mener à bien une politique régionale à l'échelle européenne.

collectivités ne semblant pas en mesure de répondre à une telle tempête, tant leurs moyens semblent dérisoires face aux enjeux spéculatifs et structurels.

Derrière ces arguments, c'est en réalité la nature de la politique régionale de l'Union et aux objectifs qu'elle poursuit, ainsi qu'à la prise en compte par l'Union des collectivités territoriales, qu'ils renvoient et autorisent ainsi une réflexion renouvelée sur les rapports entre le droit de l'Union et ses collectivités infra-étatiques.

■ L'Union européenne dispose-t-elle d'un « modèle » de politique régionale ?

Des réponses a priori évidentes

La question semble, de prime abord, appeler des réponses tranchées. Positivement, d'abord, l'Union met en œuvre une telle politique car les institutions se réfèrent dans les actes qu'elles adoptent à la *politique régionale* des Communautés ou de l'Union. Les traités révisés à Lisbonne en 2007 ont modifié le titre XVIII du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui s'intitule désormais « Cohésion économique, sociale et territoriale ». Il faudrait ajouter que les principaux transferts financiers de l'Union au profit des États se font avec le concours des collectivités territoriales. Il en va de même dans le cadre de la gestion de certains services d'intérêt économique général (transports, logements

sociaux)⁹, avec des responsabilités renforcées des collectivités en matière d'aides publiques et d'application du régime européen de la concurrence et des marchés publics¹⁰.

Mais de manière tout aussi évidente, le contraire peut être soutenu. L'Union ne dispose pas de bases juridiques suffisantes pour mener à bien une politique régionale à l'échelle européenne. Au nom du respect de l'autonomie et de l'identité constitutionnelles des États¹¹, l'Union ne peut régir des domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'État et en France de la loi. Une telle politique, en outre, supposerait que l'Union, à travers l'action de ses institutions, ait défini un *projet politique* : centralisation/décentralisation ; statut juridique et politique des collectivités ; rôle de la démocratie locale, etc. Or tel n'est pas le cas. Le professeur Ponthoreau en tirait d'ailleurs la conclusion que « d'un côté, la construction européenne a conduit à un rééquilibrage interne des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif et, de l'autre, elle n'a pas encore dirigé la réflexion vers un rééquilibrage interne entre l'État et les collectivités territoriales »¹².

La recherche d'un échelon pertinent au niveau européen

Pour l'Union, ce qui importe est de définir l'échelon pertinent pour l'exécution de son droit. Il s'agit d'une forme très pragmatique de subsidiarité, fondée non pas sur l'efficacité politique mais sur l'efficacité économique. L'Union demeure en la matière régie par le fonctionnalisme, qui l'incite à appréhender les collectivités comme de simples outils de gestion. Voilà pourquoi, dans le cadre de la politique de cohésion 2014-2020, trois niveaux d'action sont à nouveau définis : interrégional, transfrontalier et transnational. Aucun d'entre eux ne recoupe une collectivité territoriale définie, mais ils font intervenir l'ensemble des collectivités territoriales à un titre ou à un autre. Comme le résume un commentateur avisé, « le droit de l'Union européenne a (...) une petite idée de ce que sont les territoires pertinents de sa mise en œuvre, ainsi que les espaces territoriaux faisant sens au regard de ce que sont ses principes et ses structures »¹³.

(7) TUE, art. 5 et Protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(8) Sur le FEM, v. Dict. perm. Droit européen des affaires. Prêts et subventions UE, n° 53 et s.

(9) L'art. 1^{er} du nouveau Protocole 26 sur les services d'intérêt général dispose que les valeurs de l'Union en la matière comprennent « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ». V. sur ce point, N. Sudres, Le droit administratif français après le Traité de Lisbonne, Dr. adm. 2008, n° 12, étude 23.

(10) V. *infra*.

(11) F.-X. Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États*, LGDJ, Paris, 2013.

(12) M.-C. Ponthoreau, La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire, AJDA 2004, 1125.

(13) J.-B. Auby, Pluralisme territorial et droit communautaire, Dr. adm. 2009, n° 12, repère 11.

L'Union fonde, d'ailleurs, son postulat sur l'idée que les défis auxquels doit répondre l'organisation (globalisation, économie et monnaie, environnement, voire sécurité) n'ont pas les mêmes effets pour l'ensemble des collectivités et dépassent le découpage administratif et politique des États. Voilà pourquoi les institutions de l'Union œuvrent afin que ces dernières renforcent leur expertise dans certains domaines clés : modes de transport, gestion environnementale du territoire, gestion du domaine public et des espaces, zones économiques à statut juridique et fiscal particulier, etc., afin de ne pas demeurer des spectateurs passifs de la gestion commune des fonds, mais qu'elles deviennent des prestataires politiques et économiques de premier plan au cours de la réalisation des objectifs définis par l'Union.

Les lacunes nationales dans l'appréhension de l'action européenne des collectivités et les ressources du droit de l'Union

Il faut convenir, également, que les lacunes découlent parfois moins de la manière dont l'Union prend en compte les collectivités infra-étatiques que de la reconnaissance pleine et entière par l'État de la dimension « européenne » de ses collectivités en tant qu'acteurs essentiels dans la mise en œuvre de nombreuses politiques de l'Union¹⁴. Au nom, en par-

ticulier, des principes de coopération loyale et de primauté, il semble nécessaire que l'organisation constitutionnelle et administrative des États n'entrave pas la bonne application du droit de l'Union¹⁵. N'est-ce pas le cas lorsque, comme en France, les niveaux d'intervention se chevauchent au détriment de l'efficacité¹⁶, lorsque l'État exerce une tutelle financière qui empêche parfois la bonne marche de certains projets¹⁷, ou enfin lorsque l'État ne respecte pas ses propres obligations¹⁸ ? C'est à propos de cette dernière interrogation que la Cour de justice de l'Union européenne dans une affaire *CCI de l'Indre*

a pu dire qu'une obligation pèse sur « les États membres, sans qu'une habilitation prévue par le droit national soit nécessaire, de récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence [de l'État ou du pouvoir adjudicateur] »¹⁹.

La mise en place par les services de la Commission d'un nouveau « contrat stratégique commun » à travers lequel l'État s'engage à définir les objectifs et les modalités de réalisation précis dans la gestion des fonds européens, devrait permettre de bénéficier du concours de plusieurs d'entre eux (ce qui était impossible jusqu'à présent), et montre que le rôle des collectivités devra être mieux défini et sans doute étendu²⁰. En effet, la question centrale est ici celle de la responsabilité des différents acteurs. Si, du point de vue de l'Union, seul l'État est responsable de ses obligations communautaires, au plan national il est possible d'identifier plusieurs niveaux de responsabilités.

À travers ces quelques remarques, il apparaît que la politique régionale de l'Union est conçue comme un outil de bonne gestion dans l'exécution des objectifs des traités, que ce soit dans une dimension horizontale (cohésion) ou verticale (gestion des fonds et des politiques communes). Les collectivités territoriales ont-elles vocation, dans ces conditions, à demeurer de simples « exécutants » des politiques définies par l'Union et les États membres ou peuvent-elles revendiquer un rôle, voire un statut plus ambitieux ?

■ Les collectivités territoriales, simples exécutants des politiques communes européennes ?

Une jurisprudence assimilant les collectivités à des personnes privées

« Le Traité de Lisbonne (...) n'a pas offert aux collectivités infra-étatiques la reconnaissance, pourtant attendue et même nécessaire, d'un statut spécifique en droit de l'Union »²¹. Nous souscrivons à ce constat général. Les collectivités territoriales sont appréhendées par le droit de l'Union comme des personnes « privées » qui, comme telles, ont besoin du concours de l'État. Cette problématique est récurrente à propos du recours en annulation introduit par une collectivité territoriale à l'encontre d'un acte de l'Union, qui doit la concerner directement ou individuellement²². Comme l'affirme, en effet, la Cour de justice avec constance, « le recours d'une entité régionale ou locale ne peut être assimilé au recours d'un État membre, la notion d'État membre (...) ne visant que les autorités gouvernementales des États membres. Cette notion ne saurait être étendue aux Gouvernements des régions ou d'autres entités infra-étatiques sans porter atteinte à l'équilibre institutionnel prévu par le Traité »²³. Le problème toutefois est qu'« un tel traitement n'est pas toujours motivé et tend à ignorer la nature *publique* de leur

(14) Des réformes ont été entreprises en ce sens comme en France la loi dite « Thiollière » sur les compétences internationales des collectivités territoriales, v. sur ce sujet, Y. Gounin et O. Guillaumont, *Le cadre juridique de la coopération décentralisée*, AJCT 2011, 545.

(15) Tel est le sens de la solution dégagée par CJCE, 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo c/ Commune de Milan*, aff. C-103/88, pt 31 : « Il en résulte que, lorsque sont remplies les conditions requises par la jurisprudence de la Cour pour que les dispositions d'une directive puissent être invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales, tous les organes de l'administration, y compris les autorités décentralisées, telles les communes, sont tenus de faire application de ces dispositions », AJDA 1990, 281, chron. T. Debard et C. Alibert ; D. 1990, 61, obs. P. Terneyre.

(16) M. Long, Vers un « Acte III de la décentralisation » ?, RFDA 2011, 17.

(17) C. Mondou, L'autonomie financière des collectivités territoriales ou une réforme en trompe-l'œil, RFDA 2005, 419.

(18) CAA Lyon, 9 déc. 2012, *Cne de Pradines*, AJCT 2013, 145, obs. A. Desingly.

(19) CJUE, 21 déc. 2011, aff. n° C-465/10, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ CCI de l'Indre*, pt 35 AJDA 2012, 708, note D. Dero-Bugny, AJCT 2012, 149, obs. A. Desingly ; RMCUE 2013, 350, chron. S. Rodrigues, C. Bernard-Glanz et L. Lévi.

(20) Commission européenne, Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le Règl. (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 22 avr. 2013, COM(2013) 246 final.

(21) C. Mayeur-Carpentier, Le statut des collectivités infra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne, RFDA 2010, 1035.

(22) CJUE, ord., 9 juill. 2013, *Regione Puglia c/ Commission*, aff. C-586/11 P, pt 26.

(23) CJCE, gde ch., 2 mai 2006, *Regione Siciliana c/ Commission*, aff. C-417/04 P, pt 21. Plus récemment sept. 2009, *Commission européenne c/ Ente per le Ville Vesuviane*, aff. jtes C-445/07 et 455/07 P, pts 45 et s.

personnalité, c'est-à-dire, l'irréductibilité d'une fonction d'intérêt général constitutive de leur identité juridique »²⁴.

Seules des circonstances particulières peuvent amener le juge à reconnaître aux entités infra-étatiques « un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique » et ainsi des « pouvoirs suffisamment autonomes » de ceux exercés par l'État²⁵. Il faudra que cette entité remplisse trois critères cumulatifs :

- la Constitution de l'État l'a dotée d'un « statut politique et administratif distinct de celui du Gouvernement central » ;
- le Gouvernement central ne peut intervenir directement sur le contenu de la politique menée dans le domaine de compétences concerné ;
- elle dispose d'une autonomie économique et fiscale ne faisant l'objet d'aucune compensation de la part du Gouvernement central.

Une subsidiarité renforcée

Au-delà des révisions constitutionnelles et législatives laissées à l'appréciation souveraine de l'État central, l'absence de statut définitif consacré en droit de l'Union n'a pas pour effet de restreindre leur capacité d'action. Ainsi, les collectivités peuvent revendiquer désormais une présence accrue dans le processus décisionnel européen. Le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, prévoit dans son article 2 qu'« avant de proposer un

acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. ». L'assouplissement des règles relatives à la recevabilité des recours en annulation devant la Cour de justice, associé à cette « constitutionnalisation » du principe de subsidiarité, pourrait ici ouvrir la voie à un contrôle plus substantiel de cette

Seules des circonstances particulières peuvent amener le juge à reconnaître aux entités infra-étatiques « un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique » et ainsi des « pouvoirs suffisamment autonomes ».

exigence. Dans le même sens, le Comité des régions s'est vu reconnaître un intérêt à agir devant la Cour de justice, au nom du principe de subsidiarité, à l'égard des actes pour lesquels il doit être consulté²⁶. Or, les domaines relevant de cette consultation sont nombreux : articles 91 TFUE (politique des transports), 140 TFUE (lignes directrices en matière d'emploi), 164 TFUE (fond social européen), 165 TFUE (actions en faveur de l'éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport), 167 TFUE (action culturelle), 168 TFUE (santé publique), 172 TFUE (orientations pour les réseaux trans-européens), 175 et 177 TFUE (actions spécifiques de cohésion économique, sociale et territoriale en dehors des fonds et dans le cadre des fonds), 192 TFUE (environnement), et 194 TFUE (énergie).

Le groupement européen de coopération territoriale comme modèle possible de reconnaissance

La création des groupements européens de coopération territoriale (GECT) pourrait, également, constituer un exemple de prise en compte de l'importance des collectivités comme acteurs essentiels des politiques de l'Union²⁷. Ces derniers doivent posséder en effet « dans chacun des États membres la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale de l'État membre ». Sans aller jusqu'à la reconnaissance d'un statut politique et juridique spécifique, il permet à tout le moins de s'assurer que les GECT disposent des compétences suffisantes

pour mener à bien leurs objectifs (proportionnalité des moyens au regard des objectifs à réaliser).

La prise en compte de la gouvernance « multi-niveaux »

Le comité des régions, reprenant les travaux d'une partie de la doctrine, demande que soit traduite au plan de l'Union l'idée d'une gouvernance multi-niveaux. La création de réseaux, au sens propre (transports, communications) comme au sens figuré (le maillage politique), devrait inciter l'ensemble des acteurs politiques à répartir les compétences en fonction de l'efficacité et du but recherché davantage qu'en vertu d'un principe idéologique de répartition des compétences²⁸. Dans cette configuration nouvelle, les collectivités peuvent jouer un rôle élargi, à la condition de garder à l'esprit les risques d'un tel repositionnement institutionnel. Leur atout réside dans la proximité, le savoir-faire dans la gestion des programmes communautaires et la démocratie locale qui constitue un échelon vivant de l'Union. Mais elles doivent être soucieuses dans le même temps de ne pas perdre ce qu'elles ont conquis, dans une logique de subsidiarité « ascendante », qui aspirerait leurs compétences au profit cette fois-ci des États et de l'Union. Bref une recentralisation, non plus nationale mais européenne. Ce dernier risque n'est pas théorique. Selon les articles 121, § 2 et 148, § 4, TFUE, par exemple, les États et les collectivités territoriales devront prendre en considération, dans leur contrat stratégique avec l'Union²⁹, les recommandations du Conseil et de la Commission au titre de la procédure de contrôle des dépenses publiques dite « semestry européen ». Dans le même sens, exercer des compétences nouvelles suppose également de respecter les règles qui les régissent. Or, le droit de l'Union, en matière de marchés publics³⁰, de procédures d'attribution des aides³¹, voire de gestion des délégations de service public³² contraint déjà les

(24) R. Colavitti, *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes, entre organe et sujet*, thèse dactyl., Aix-en-Provence, 2012, p. 11.

(25) CJCE, 6^e ch., 6 sept. 2006, *Portugal et Commission*, aff. C-88/03, pts 66 et 67 ; AJDA 2006, 2335, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert ; *ibid.* 2006, 1697, chron. L. Richer, P.-A. Jeanneney et N. Charbit ; *ibid.* 2271, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert ; V. aussi CJCE, 11 sept. 2008, aff. jtes aff. C-428/06 à C-434/06, pts 48 et s., RTD eur. 2010, 159, chron. D. Berlin.

(26) Art. 8 du Protocole sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(27) Régl. (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juill. 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOUE n° L 210 du 31 juill. 2006, p. 9. V., R. Degron, *Le GECT : consécration des eurorégions ?*, AJDA 2008, 1373 et l'avis du Comité des Régions sur le thème « Nouvelles perspectives pour la révision du règlement GECT » du 27 janv. 2011, JOUE n° C 104 du 2 avr. 2011, p. 7.

(28) R. Ost et M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis Bruxelles, 2002.

(29) V. *supra*.

(30) CJUE, 26 sept. 2013, *France et Commission européenne*, aff. C-115/12 P.

(31) S. Dyens, *Du droit des aides d'État, et de (quelques) conséquences pratiques*, AJCT 2013, 290.

(32) F. Lindtch, *Droit de la délégation de service public et droit de l'Union européenne. Guerre de Troie ou bataille de Trafalgar ?*, JCP Adm. 2012, n° 19, p. 2152.

collectivités au respect d'obligations rigoureusement interprétées par les institutions de l'Union, Commission et Cour de justice en tête.

■ Conclusion

Comme le rappelle le professeur Brisson, si le concept de compétences est statique, il entre par-

fois en concurrence avec celui de l'action politique qui, tout au contraire, est dynamique et à géométrie variable³³. C'est en exprimant leur volonté d'exercer une action politique au niveau européen que les collectivités territoriales assumeront un rôle nouveau dans l'Union européenne. Alors que le principe de subsidiarité pourrait être un facteur d'articulation entre compétence et action politique, celui-ci est envisagé avec circonspection tant au plan national qu'euro-péen. Les collectivités territoriales ne doivent pas avoir peur de prendre appui sur le droit de l'Union pour rééquilibrer les rapports qu'elles entretiennent avec l'État et donner par ce biais du sens à la subsidiarité. Car, en effet, « accepter le jeu de la décentralisation, c'est accepter le jeu d'une certaine liberté par laquelle l'action des collectivités ne peut se cantonner à l'exécution des tâches voulues par l'État »³⁴.

(33) J.-F. Brisson, La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, J.-Cl. Administratif, Fasc. 116-50, pt 17.

(34) B. Faure, La nouvelle compétence générale des départements et des régions, RFDA 2011. 240.

**13. LES COMPÉTENCES RÉGIONALES
ET LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS :
LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIMENTATION ALSACIENNE**

par

Claire BARTHÉLÉMY*

*Docteur en droit public de l'université de Paris I, Panthéon-Sorbonne
Codirectrice de l'Institut de la Gouvernance Territoriale (IGT) à Strasbourg*

- I - Les questions soulevées par l'expérimentation alsacienne
 - A - Une expérimentation concomitante avec la réforme territoriale française
 - B - La responsabilité de l'emploi des fonds, entre État, région et Caisse des Dépôts
- II - Les enjeux de la gestion régionale des fonds structurels
 - A - Une gestion régionale performante
 - B - La convergence des choix politiques régionaux

Les interventions de l'Union européenne dans le cadre de sa politique régionale sont conçues dans un esprit de complémentarité avec les actions nationales et de partenariat « entre la Commission et l'État membre ainsi qu'avec les autorités et les organismes désignés par l'État membre dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles, notamment : – les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes [...] »¹.

En vertu du principe de subsidiarité et conformément à la volonté d'associer davantage les collectivités locales et régionales aux politiques et stratégies de l'Union européenne, la décentralisation de la gestion des fonds structurels a été ainsi rendue possible. Aussi, dans la continuité des règlements de la période

* Claire Barthélémy a participé à la rédaction des rapports finaux d'exécution du programme Objectif 2 2000-2006 en Alsace destinés à la Commission européenne.

¹ Article 8 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels.

précédente, le règlement (CE) n° 1083/2006 prévoit-il que l'autorité de gestion d'un programme opérationnel pour la période 2007-2013 puisse être « une autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre pour gérer le programme opérationnel »?

La gestion des fonds structurels est confiée aux régions dans 9 États sur les 27 de l'Union européenne pour le Fonds européen de développement régional (FEDER) et 3 États pour le Fonds social européen (FSE)³. Cette gestion régionale a été revendiquée du fait du champ d'intervention des fonds, qui interviennent dans des domaines de compétence des régions (développement économique et territorial, innovation...).

En France, la région Alsace gère à la fois le programme de coopération territoriale (INTERREG IVA Rhin Supérieur), et, ce qui est unique, le programme compétitivité régionale cofinancé par le FEDER⁴.

Cette expérimentation unique en son genre a commencé avec le programme « Objectif 2 zone nominale et soutien transitoire Alsace » pour la période 2000-2006, qui a été adopté par la Commission européenne en mars 2001. L'annonce de l'expérimentation a été faite au conseil des ministres du 31 juillet 2002, prévoyant un transfert effectif des fonctions d'autorité de gestion⁵ et d'autorité de paiement⁶ de ce programme pour le 1^{er} janvier 2003. Il s'agissait du seul programme Objectif 2

2. Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

3. Selon un travail de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne qui a servi de base au Rapport n° 161 (2006-2007) de M^{me} Catherine Troendle, fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 janvier 2007 au Sénat concernant le Projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens finalement abandonné.

4. Le programme de compétitivité régionale, financé par le FEDER et géré par la région Alsace, le programme de développement rural, financé par le FEADER et géré par l'État et la région, et le programme emploi, financé par le FSE et géré par l'État, la région Alsace bénéficiaire d'une subvention globale, font suite, pour la période 2007-2013, au programme Objectif 2 2000-2006 qui réunissait les trois fonds FEDER, FSE et FEOGA-G. La région Alsace était autorité de gestion pour l'ensemble du programme et donc pour ces trois fonds. Elle n'est aujourd'hui autorité de gestion que pour les fonds FEDER et une partie des fonds FEADER.

5. L'autorité de gestion est responsable de la mise en œuvre du programme et de l'efficacité et de la régularité de la gestion. Elle programme et contrôle les opérations et assure le suivi et l'évaluation du programme.

6. L'autorité de paiement (autorité de certification pour la période 2007-2013) verse au porteur de projet les fonds européens après vérification des pièces justificatives et du respect des règles communautaires et nationales.

faisant l'objet d'un transfert de la gestion au profit d'une région en France. Un protocole préparatoire au transfert des fonctions a été signé à Strasbourg le 6 septembre 2002 par le Premier ministre et le président du conseil régional, puis une convention entre le Conseil régional d'Alsace et l'État organisant ce transfert, le 15 février 2003. Le Document Unique de Programmation (DOCUP) modifié a été validé par la Commission européenne le 17 mars 2003. En effet, le transfert a été réalisé en cours de programme.

Le premier comité de programmation sous responsabilité régionale s'est tenu le 8 avril 2003 et la première certification de dépenses FEDER adressée par la région à la Commission a été honorée le 17 juin 2003.

L'expérimentation a été reconduite pour la période 2007-2013 en Alsace, mais n'a pas été étendue au reste du territoire français, d'autres régions bénéficiaires plutôt d'une subvention globale de l'enveloppe FEDER. Le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), réuni le 6 mars 2006, « a en effet estimé, d'une part, que l'État restait le mieux à même de garantir la coordination et la cohérence des différentes aides, d'autre part, que les expérimentations conduites sur le fondement de la loi du 13 août 2004 étaient encore trop récentes pour donner des résultats probants »⁷. Ainsi, dans les autres régions françaises, pour ce qui concerne l'objectif compétitivité régionale et emploi (volet compétitivité), l'autorité de gestion reste le préfet de Région (les programmes opérationnels sont régionaux). Des conventions de subvention globale, dans la limite de 50 % des fonds FEDER alloués au programme, sont passées avec des « organismes intermédiaires » : régions, départements, communes...

Une telle expérimentation n'est pas indifférente pour les compétences régionales. Elle augmente la capacité d'action politique de la région Alsace en la mettant à la tête des choix stratégiques et financiers du programme opérationnel qui s'applique sur son territoire. La décentralisation de cette mission de mise en œuvre d'une partie des interventions de la politique régionale européenne n'a pas été sans soulever des questions diverses (1). Une fois réglées ces questions, nous pourrions nous intéresser aux enjeux d'une gestion régionale des fonds structurels en Alsace (11).

7. C. TROENDLE, Rapport du Sénat n° 161 sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, du 17 janvier 2007, 84 p. p. 8 et p. 28 et s.

L'expérimentation alsacienne a posé certains problèmes juridiques. Ils concernent le lien entre une telle expérimentation et les règles constitutionnelles et législatives de l'organisation territoriale de la France, qui sont alors en pleine évolution (A), mais aussi la responsabilité de l'utilisation des fonds vis-à-vis des autorités européennes comme nationales et du citoyen (B).

A – Une expérimentation concomitante avec la réforme territoriale française

En France, le choix de confier la gestion d'un programme européen à une collectivité territoriale se place jusqu'à aujourd'hui uniquement dans le cadre d'une expérimentation. La décentralisation de la gestion des fonds n'est donc pas généralisée et c'est par exception aux règles constitutionnelles et législatives d'organisation de la République que celle-ci a lieu, tant pour le programme Objectif 2 puis Compétitivité régionale que pour le programme INTERREG.

La notion d'expérimentation⁸ en droit constitutionnel français suppose deux types d'expérimentation locale, introduites suite à la réforme constitutionnelle de 2003⁹. La première, qui nous intéresse ici, est prévue à l'article 37-1 de la Constitution. Elle prévoit que « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental », et a été rendue possible dans divers secteurs par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (financement d'équipement sanitaire, élaboration du schéma régional de développement économique, et bien entendu, gestion des fonds structurels européens). Conséquence de l'expérimentation alsacienne, une différenciation sur le territoire français apparaît. Le programme

Objectif 2 en Alsace représentait 110 millions d'euros de FEDER, qui ont suscité des investissements publics et privés à hauteur de 416 millions d'euros, jouant ainsi pleinement le rôle de levier qui est l'esprit même de l'intervention de ces fonds en soutien de la politique régionale européenne¹⁰.

À ceux qui opposent le principe d'égalité à la loi de 2004, le Conseil Constitutionnel répond qu'il est possible à introduire dans la Constitution des dispositions qui « dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle; que tel est le cas de l'article 37-1 de la Constitution [...] ; que, toutefois, le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle »¹¹, ce qui est le cas en l'espèce pour le Conseil Constitutionnel.

Autre point problématique, le transfert de l'autorité de gestion du programme Objectif 2, qui a été réalisé antérieurement à la réforme de l'expérimentation, entraine alors en contradiction avec les dispositions de la loi prévoyant la compétence du représentant de l'État pour la mise en œuvre des politiques nationale et communautaire sur le développement économique et social et l'aménagement du territoire (article 21-1 de la loi 72-619 du 5 juillet 1972 de création et organisation de la région, complété par l'article 5 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République)¹². Décidée en Conseil des ministres, formalisée dans différentes conventions, l'expérimentation ne trouve de base légale *a posteriori* que par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 44, qui la valide rétroactivement¹³. L'article 131 de la loi avait aussi restreint le rôle du représentant de l'État à la mise en œuvre des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État.

8. Pour un aperçu historique de l'apparition de l'expérimentation en droit français, voir S. DE CHARENTENAY, « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », *17^e Congrès français de droit constitutionnel, Congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, 50^e anniversaire de la Constitution de 1958*, article issu de l'atelier 4, « Constitution et territoire », disponible sur le site internet de l'Association Française de Droit Constitutionnel : www.droitconstitutionnel.org/congres/Paris/ComC4/CharantenyTXT.pdf.
9. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Voir aussi J.-F. BRISSON, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de la répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », dans « Dossier Organisation décentralisée de la République », *ADDA*, n° 11, 2003, p. 529-539.

10. Institut de la Gouvernance Territoriale, *Regard sur le programme Objectif 2, 2000-2006*, en Alsace, Édition Région Alsace, décembre 2009, 18 p.
11. Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Recueil*, p. 144.
12. Cette absence de base légale a été soulignée notamment par la Cour des comptes dans son rapport de 2005 : *Cour des comptes, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 2005, Paris : La Documentation française, février 2006, 789 p., p. 169, ainsi que par C. Troendle dans son rapport au Sénat lors du Sénat n° 161 sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, du 17 janvier 2007, 84 p.
13. Article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les actes par lesquels l'État a confié la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de

La loi de 2004 prévoit aussi une évaluation des résultats de la gestion décentralisée, conformément à l'esprit de l'expérimentation qui est de tester une mesure pour éventuellement l'étendre à l'ensemble des collectivités concernées. Pour cela une évaluation est nécessaire afin de connaître les résultats du processus. À l'issue de la période 2000-2006, l'expérimentation n'avait d'ailleurs pas été étendue notamment au motif qu'il était encore trop tôt pour évaluer l'efficacité du transfert de gestion au Conseil régional.

La prolongation de l'expérimentation était d'abord prévue dans un projet de loi de 2006 finalement caduc¹⁴. C'est la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite loi LME, qui dans son article 125 a finalement donné une base légale à la poursuite de cette expérimentation pour la période 2007-2013¹⁵. Par deux fois donc, la région a exercé ses fonctions d'autorité de gestion et de paiement, signé des conventions avec l'État, passé des marchés avec la Caisse des Dépôts (autorité de paiement/de certification) sans base légale, la validation par la loi intervenant rétroactivement. Le Conseil Constitutionnel admet cette possibilité à partir des années 1980, et dans une jurisprudence abondante¹⁶.

programmes relevant de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne, ainsi que l'ensemble des actes pris sur leur fondement, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de la compétence reconnue au représentant de l'État dans la région, par l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, pour mettre en œuvre les politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. »

14. Projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, Texte n° 31 (2006-2007) de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, déposé au Sénat le 19 octobre 2006.

15. « La convention par laquelle l'État a confié à la région Alsace, à titre expérimental, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de certains programmes européens peut être prorogée pour lui confier la fonction d'autorité de gestion et la fonction d'autorité de certification pour les programmes relevant, pour la période 2007-2013, de l'objectif communautaire Compétitivité régionale et emploi. Les stipulations de cette convention sont conformes à celles énoncées dans le troisième alinéa du 1 de l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. »

16. Voir par exemple les décisions 2006-544 DC, 14 décembre 2006, *Journal officiel* du 22 décembre 2006, p. 19356, texte n° 2, cons. 18, 19 et 21, *Rec. p. 129* ou 2010-4/17 QPC, 22 juillet 2010, *Journal officiel* du 23 juillet 2010, p. 13615, texte n° 115, cons. 14, 16 et 17 : « Si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle ni aucun

B – La responsabilité de l'emploi des fonds, entre État, région et Caisse des Dépôts

Cette question se pose à un double niveau : responsabilité de l'emploi des fonds vis-à-vis des autorités communautaires, mais aussi responsabilité vis-à-vis du citoyen, dans le respect des règles budgétaires et comptables nationales.

Du fait du transfert des fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement du programme Objectif 2 puis du programme Compétitivité régionale, la région Alsace a la responsabilité financière de l'exécution du programme. C'est elle, et non l'État, qui doit prendre en charge les éventuelles corrections financières forfaitaires ou extrapolées imposées par la Commission européenne¹⁷. Ces éventuelles corrections financières sont des dépenses obligatoires de la région. En tant que telles, ces dernières peuvent donc être mandatées d'office par le représentant de l'État en cas de manquement du président du Conseil régional d'Alsace, conformément et dans les conditions de l'article L 1612-16 du Code général des collectivités territoriales. L'ambiguïté de la question réside dans le fait que le règlement général n'envisage le cas des corrections financières que dans un rapport avec l'État, et non avec l'autorité de gestion. Non seulement « Il incombe en premier lieu aux États membres de rechercher les irrégularités » (article 98)¹⁸, mais en plus, la procédure à suivre en cas de corrections financières décidées par la Commission européenne se fait entre elle et l'État, c'est pourquoi la convention État/région prévoit (article 4), d'une part, la responsabilité financière de la région, qui n'est pas prévue dans le règlement, et d'autre part, que soit associée la région Alsace à la procédure contradictoire, la Commission européenne ne traitant pas *a priori* directement avec elle en cas de correction financière¹⁹.

principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie. »

17. Les divers cas sont énumérés à l'article 99 du règlement (CE) n° 1083/2006. 18. Ce rôle est notamment assuré par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), autorité d'audit nationale.

19. Sur cette question, voir S. RODRIGUES, « Politique régionale européenne et contractualisation territoriale », *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Cahier du GRIDAUH n° 12, 2005. Série « Aménagement du territoire ». La Documentation française, p. 239 et s.

Le second niveau de responsabilité concerne le lien entre fonds structurels et budget régional. La région Alsace a décidé d'externaliser les fonctions d'autorité de paiement lors du transfert. C'est la Caisse des dépôts²⁰ qui remplit donc les fonctions d'autorité de paiement/autorité de certification déléguée du programme. Elle effectue des contrôles systématiques des ordres de paiement émanant des instructeurs et paie les bénéficiaires dans un délai de 4 jours. Les fonds ne transitent pas par le budget régional. Ils sont versés directement sur un compte dédié ouvert à la Caisse des Dépôts. Ce dernier point a posé problème à la Cour des comptes, qui s'exprime ainsi dans son rapport 2005 :

« Cette situation enfreint l'article 60 de la loi de février 1963 qui réserve notamment aux seuls comptables publics la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics. Elle est contraire au principe d'unité et d'universalité budgétaire qui veut que les budgets publics englobent la totalité des opérations de recettes et dépenses. Elle empêche le compte de la région de refléter fidèlement la totalité de ses opérations. Elle comporte d'importants inconvénients en matière de contrôle, de suivi et de recouvrement des trop-perçus. [...] l'instruction comptable provisoire M 71, actuellement applicable aux régions, prescrit de budgétiser l'emploi des subventions globales sur crédits européens, auparavant traité hors budget. »

La région a répondu à ces conclusions en rappelant tout d'abord le fait qu'elle est autorité de gestion et autorité de paiement du programme Objectif 2 et en assume donc toutes les responsabilités, notamment financières, telles qu'elles sont prévues dans la convention signée avec l'État le 15 février 2003 sur le transfert de la gestion du programme.

De plus la loi du 13 août 2004, dans son article 44, permettait de légaliser le rôle de la Caisse des Dépôts, car elle prévoyait la possibilité de déléguer les fonctions d'autorité de paiement (à l'exception de la certification des dépenses).

20. Conventions du 31 janvier 2003 puis du 2 juin 2008 entre la région Alsace et la Caisse des Dépôts et Consignations pour la délégation des missions d'autorité de paiement du programme Objectif 2 2000-2006 en Alsace puis de certification du programme Compétitivité régionale FEDER Alsace 2007-2013.

Conformément à ce texte, il a été décidé d'externaliser la fonction de caissier, ce qui est possible après une mise en concurrence préalable, comme le préconisait la fiche technique annexée à la circulaire interministérielle du 27 novembre 2002 relative à la simplification de la gestion des fonds structurels²¹.

Au-delà des problèmes juridiques posés par la décision de recourir à une telle expérimentation, tant au niveau de l'organisation territoriale de la France qu'aux règles de responsabilité financière, les questions qui ont été soulevées par celle-ci concernaient les modalités mêmes de la réalisation du transfert de la gestion du programme Objectif 2 en 2003, c'est-à-dire en cours de période de programmation, de l'État au conseil régional d'Alsace, mais aussi la gestion des fonds depuis huit ans, véritable enjeu de développement régional.

II – Les enjeux de la gestion régionale des fonds structurels

D'une pluralité d'intervenants étatiques, on passe à un interlocuteur unique, une équipe restreinte et polyvalente, organisée en trois pôles (animation, instruction, contrôle) : le « service Objectif 2 », qui deviendra par la suite le service « Politiques régionales européennes », au sein de la Direction de l'animation et de l'aménagement du territoire de la région Alsace (DAAT) puis aujourd'hui de la Direction de la coopération et des relations internationales (DCRI). Dès 2003, il doit assurer une gestion régionale performante (A), ainsi que la convergence des choix politiques régionaux (B).

21. « La fonction de caissier [...] peut être externalisée à un organisme financier ou au Trésor public (qui situe alors sa démarche dans un cadre concurrentiel). Cette option a fait l'objet, à la demande du Gouvernement, d'une analyse juridique approfondie qui a fait apparaître :

- la nécessité, pour assurer une bonne sécurité juridique, d'une mise en concurrence dans le cadre des règles communautaires et, le cas échéant, nationales de la commande publique ;
- l'impossibilité de mettre en œuvre, à droit constant, dans cette hypothèse, les procédures habituelles de recouvrement des indus auprès des maîtres d'ouvrage par titres exécutoires. En cas de refus de remboursement par un maître d'ouvrage, la région devrait donc recourir à la voie d'exécution judiciaire. Compte tenu des incertitudes de délais et de résultats liées à cette procédure, le contrat passé entre la région et l'organisme financier devrait prévoir les modalités selon lesquelles seraient assumées, dans ce cas, les éventuelles conséquences financières qui pourraient en résulter. »

Le pari de la bonne gestion des fonds : c'était l'objectif de ce transfert, à une période où les programmes européens étaient en sous-consommation, et en parallèle à diverses mesures de simplification visant à augmenter la consommation des fonds en France. L'expérimentation a été réalisée en cours de programme. Il a donc fallu organiser le transfert de la gestion de l'État vers le Conseil régional, qui a été réussi dans des délais très courts. Il s'est aussi accompagné d'un partenariat État/région qui se confirme avec la prolongation de l'expérimentation. La nouvelle organisation de l'autorité de gestion et de paiement du programme Objectif 2 s'est faite selon divers principes directeurs lui permettant d'assurer l'efficacité et le bon déroulement du programme, d'y associer tous les acteurs du territoire et de respecter les principes concernant les systèmes de gestion et de contrôle des fonds structurels issus des normes européennes ou nationales.

448 dossiers ont été transférés de l'État à la région. Les crédits d'assistance technique²² ont été mis à la disposition de la région et ont permis le cofinancement des postes du nouveau service Objectif 2, soit en moyenne depuis 2003 un peu plus de 13 postes. Quatre personnes ont été transférées des services de l'État vers la région, sur la base du volontariat, ce qui a permis à la région de bénéficier de compétences importantes (animation, gestion financière, contrôle, animation PRESAGE²³). Le transfert a abouti à une gestion économe des crédits d'assistance technique²⁴.

Le transfert de la gestion du programme Objectif 2 a été l'occasion de réfléchir à des améliorations du système de gestion grâce aux expériences passées des services de l'État, qui a fortement coopéré à cette réflexion, en particulier le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales et Européennes (SGARE). La région a bénéficié d'un appui technique important de la part des services de l'État pour la mise en place de l'examen des dossiers, des plans de contrôle et de la piste d'audit.

22. Ces crédits servent à « financer les actions relatives à la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et au contrôle des programmes opérationnels ainsi que les activités visant à renforcer les moyens administratifs nécessaires à la mise en œuvre des Fonds », article 45 du règlement (CE) n° 1083/2006.

23. Logiciel de suivi et de gestion des programmes européens.

24. Le budget FEDER de l'assistance technique représente 1,62 % du coût total programmé et 2,36 % de la dotation FEDER, soit un montant bien inférieur aux 5 % réglementaires. C'est le cas aussi pour le FSE. Le conseil régional d'Alsace prend à sa charge divers frais, dont les frais généraux et ceux de l'organisme de paiement, à savoir, la Caisse des Dépôts et Consignations. *Programme Objectif 2 Alsace 2000-2006 – Rapport final d'exécution FEDER, validé par le Comité de suivi* du 27 janvier 2010 (en cours de validation par la Commission européenne).

Le partenariat État/région a continué pendant toute la durée du programme ainsi que pour la période de programmation actuelle. La région peut ainsi recueillir l'avis informel des services déconcentrés de l'État lors de la phase d'instruction et de programmation, notamment un avis technique, par exemple dans les dossiers d'aide aux entreprises ou d'aide à l'innovation. Le préfet de Région conserve la coprésidence du Comité régional de suivi²⁵. Les services de l'État y sont représentés par le SGARE. L'autorité de gestion communautaire toute information concernant la gestion du programme à l'État²⁶. Pour les actes de gestion courante, les échanges se font directement entre la région et la Commission européenne. Les services de l'État en région notamment le SGARE communiquent à la région Alsace toutes les informations utiles à la gestion du programme. La CICC et la DATAR échangent aussi avec la région²⁷.

Éviter les dégagements d'office²⁸ était l'objectif qui est à l'origine de l'expérimentation, et le premier souci de la nouvelle autorité de gestion. La Commission dégage d'office la partie d'un engagement budgétaire pour un programme opérationnel qui n'a pas été utilisée pour le paiement du préfinancement ou pour des paiements intermédiaires, ou pour laquelle aucune demande de paiement ne lui a été transmise, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire au titre du programme. Le transfert a donné lieu à une véritable mobilisation de tous les partenaires pour éviter le dégagement d'office.

Il est cependant difficile d'évaluer l'efficacité du transfert de gestion, qui tient dans l'idée de décentraliser et simplifier pour améliorer la gestion. Deux missions d'audit des systèmes de gestion et de contrôle ont été conclues auprès de l'autorité de gestion par la CICC, en 2004 et 2007, et les constats des évaluations sont globalement positifs sur la gestion du programme. À la clôture du programme

25. C'est toujours le cas pour la période actuelle, article 9 de la convention entre l'État et la région : « Conformément aux dispositions de la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007 il est institué un comité régional de suivi plurifonds (FSE, FEDER et FEADER), co-présidé par le préfet de Région et le président du conseil régional. »

26. C'est aussi le cas dans la nouvelle convention entre l'État et le conseil régional, article 7 : « L'État et la région Alsace s'engagent à se donner réciproquement accès à toutes les informations nécessaires pour exercer les responsabilités qui leur incombent en vertu de la réglementation en vigueur et de la présente convention. »

27. *Programme Objectif 2 Alsace 2000-2006 – Rapport final d'exécution FEDER, validé par le Comité de suivi* du 27 janvier 2010 (en cours de validation par la Commission européenne).

28. Article 93 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

37

Objectif 2, le taux de réalisation se situait à 96,59 %. Les évaluations du programme Objectif 2 ont montré que l'expérimentation avait permis une visibilité forte de l'action de l'Europe en région et une gestion performante des fonds alloués²⁹. Des débats ont aussi eu lieu au moment du changement de période de programmation sur la généralisation ou non de l'expérimentation, qui ont donné lieu soit à des appréciations positives³⁰, soit au constat de la difficulté à évaluer pour l'instant l'impact de ce transfert de gestion à la région.

On peut néanmoins souligner les innovations suivantes dans la gestion du programme : — un pôle d'instruction guichet unique mais territorialisé et polyvalent ; — des accords d'expertise avec divers comités régionaux pour recueillir des avis techniques ; — des réunions « revue de projets » entre animateurs et instructeurs ; — la mise en place de mesures de simplification (par exemple, en fin de programmation, versement du solde des petites opérations).

B – La convergence des choix politiques régionaux

Le transfert de gestion va permettre une identification de la région et des fonds européens : les bénéficiaires potentiels savent qu'ils trouveront des fonds européens auprès de la région Alsace. Par ailleurs, celle-ci va pouvoir définir les priorités et objectifs du programme opérationnel en cours de période de programmation, et choisir le type de projets financés par le biais de l'animation territoriale mise en place et du Comité de programmation.

29. Le règlement CE 1260/1999 du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels européens, prévoyait dans ses articles 40 à 43 trois évaluations principales : ex ante, à mi-parcours, ex post. Il s'agit ici des résultats de l'évaluation intermédiaire en 2003 et de l'évaluation finale en 2005, qui ont été réalisées par des cabinets externes.

30. C'est le cas de C. TROENDLE, *Rapport du Sénat n° 161 sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens*, du 17 janvier 2007, 84 p., p. 35-36 « Les caractéristiques communes de ces expérimentations, qui expliquent leur succès, sont la mise en place d'équipes exclusivement dédiées à l'exercice de cette fonction et l'accent mis sur l'animation des programmes, c'est-à-dire la diffusion de l'information sur les financements susceptibles d'être accordés et l'aide à l'élaboration des projets et des dossiers. [...] Ce travail en amont réalisé par les équipes des collectivités territoriales chargées de la gestion des fonds structurels a également permis de raccourcir les délais d'instruction des dossiers. Enfin, le recours à des organismes comme la Caisse des dépôts et consignations ou le CNAISEA semble également avoir permis de réduire les délais de paiement. »

Cas unique, la région gère trois fonds pour la période 2000-2006 (et, concrètement, jusqu'à 2009 à la clôture du programme) : le FEDER, le FSE et le FEOGA-G. En plus du programme Objectif 2, elle gère déjà depuis 1990 le programme INTERREG de coopération transfrontalière (financé lui aussi par le FEDER). La région Alsace a donc le potentiel pour être identifiée comme une source de financements européens par les porteurs de projets et les citoyens.

Le transfert des fonctions d'autorité de gestion et de paiement du programme a donné lieu à une importante communication à destination à la fois des porteurs de projets ou des bénéficiaires potentiels (par des plaquettes, des réunions, des courriers d'information notamment aux entreprises de la région) mais aussi des partenaires, qui ont eux-mêmes relayé l'information dans des journées d'information ou des réunions (Centre national de la fonction publique territoriale, chambres d'agriculture, etc.). De plus, la création d'un « service Objectif 2 » au sein de la région, guichet unique pour le dépôt des dossiers de demande de financement, a permis de rationaliser l'organisation du programme et de le rendre plus visible.

Dans un premier temps, la programmation a dû respecter les orientations adoptées en début de programmation par la Commission européenne et l'État français. Le programme opérationnel (PO) est un document approuvé par la Commission européenne et qui prévoit un ensemble de mesures pluriannuelles (en l'occurrence pour la période 2007-2013) réunies par axes prioritaires. Pour la période 2000-2006, ce document était dénommé DOCUP (Document unique de programmation). Le délai entre l'annonce de l'expérimentation et sa mise en œuvre effective était très court (cinq mois), ce qui explique le ralentissement dans la programmation de nouveaux dossiers au démarrage. La priorité était accordée à éviter un dégageant d'office. Selon Catherine Troendle, la région s'est ensuite efforcée « d'inflechir la programmation pour la rendre plus conforme à ses propres priorités que sont le développement économique et l'innovation ». La région a eu plus de poids pour l'adoption du nouveau PO pour la période 2007-2013, pilotant la procédure partenariale d'adoption de ce dernier, dans le respect du Cadre de référence stratégique national, qui structure en priorités stratégiques l'utilisation des fonds structurels pour la période 2007-2013.

Le Comité de programmation a aussi joué un rôle dans la détermination des choix régionaux. Il est intervenu pour fixer des critères de sélection des projets dans le cas de mesure trop « populaires », critères établis dans un cadre partenarial et spécifiques à chaque mesure concernée.

Les choix réalisés dans le cadre de l'élaboration ou des modifications des documents de programmation (DOCUP, PO), ainsi que lors de la programmation des projets ont été complémentaires des choix politiques régionaux. C'était déjà le cas

pour le programme Objectif 2, bien que les fonctions d'autorité de gestion aient été récupérées en cours de programmation, pour des projets tels que la réhabilitation de friches ou encore de gros projets culturels et touristiques. Par la suite, le programme Compétitivité a par exemple choisi de cofinancer avec le FEDER les Plans climat-énergie territoriaux³¹ qui doivent être mis en place sur le territoire dans le cadre de l'objectif de baisse des émissions de gaz à effet de serre³², et qui s'inscrivent dans le Schéma régional Climat Air Énergie (SRCAE) en cours d'adoption par la région Alsace, qui coordonne les différentes initiatives. En particulier, les dispositifs d'aide régionale peuvent être coordonnés avec les priorités du programme, mobilisant le financement régional nécessaire au bon fonctionnement du programme³³. C'est particulièrement le cas de la stratégie régionale de l'innovation, qui est une mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne au niveau régional et qui s'appuie sur le programme Compétitivité³⁴.

La gestion par la région Alsace va être faite avec le souci d'assurer un ancrage territorial à ce programme européen, ancrage qui se fait à la fois par une animation territoriale³⁵ et par l'association des collectivités locales à la vie du programme par le biais de leur participation au comité régional de programmation, ce qui permet d'allier les compétences et connaissances des divers acteurs sur le fonctionnement du programme et d'augmenter l'implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre du programme au niveau des territoires.

La gestion décentralisée des fonds européens en Alsace se fait donc avec le territoire, et implique tous les échelons présents sur le territoire de la région, de la commune à l'État, pour mettre en œuvre les objectifs de cohésion de la politique européenne.

31. Mesure 3-1 « Efficacité énergétique et énergies renouvelables » du PO. Ces plans sont cofinancés par l'ADEME et leur mise en œuvre est prévue au niveau des Pays.
32. La loi dite Grenelle 2 (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) rend obligatoire la mise en place de ces plans pour les régions, les départements ainsi que les communes et EPCI de plus de 50 000 habitants.
33. Il est d'ailleurs prévu parfois respecter les critères techniques d'attribution des aides régionales (complémentaires).
34. Document adopté par le Conseil régional d'Alsace lors de la séance plénière du 4 décembre 2009.
35. Le programme Objectif 2 était zoné, il intervenait dans les zones les plus en difficulté, qu'il s'agisse de zones rurales, de zones de reconversion industrielle ou de quartiers urbains. Il concernait 41 % du territoire alsacien, soit 27 % de la population. Le programme Compétitivité régionale concerne l'ensemble du territoire alsacien.

Bibliographie -

Articles

- BRISSON J.-F., « Les nouvelles clefs constitutionnelles de la répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », dans « Dossier Organisation décentralisée de la République », *AJD*, n° 11, 2003, p. 529-539.
 - CHARENTENAY S. DE, « Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation », *V1^{er} Congrès français de droit constitutionnel, Congrès de Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, 50^e anniversaire de la Constitution de 1958*, article issu de l'atelier 4, « Constitution et territoire », disponible sur le site internet de l'Association Française de Droit Constitutionnel : www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC4/CharentenayTXT.pdf.
 - COUR DES COMPTES, *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, 2005, Paris, La Documentation française, février 2006, 789 p.
 - INSTITUT DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, *Regard sur le programme Objectif 2 2000/2006 en Alsace*, Édition région Alsace, décembre 2009, 18 p.
 - RODRIGUES S., « Politique régionale européenne et contractualisation territoriale », *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, Cahier du GRIDAUH n° 12, 2005, Série « Aménagement du territoire », La Documentation française, p. 239 et s.
 - TROENDLE C., *Rapport du Sénat n° 161 sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens*, du 17 janvier 2007, 84 p.
- ### Documents et lois
- Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels.
 - Décision de la Commission des Communautés européennes du 22 mars 2001 portant approbation du document unique de programmation pour les interventions structurelles communautaires dans la région Alsace relevant de l'objectif n° 2 en France.
 - Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
 - Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
 - Programme Objectif 2 Alsace 2000-2006 – Rapport final d'exécution FEDER, validé par le Comité de suivi du 27 janvier 2010 (en cours de validation par la Commission européenne).

Présidence lituanienne du Conseil de l'Union européenne

Renforcer les pouvoirs locaux et régionaux pour renforcer l'Europe

La Lituanie a la charge et l'honneur de présider le Conseil de l'Union européenne en des temps très ardu. Aujourd'hui, l'Europe doit avancer grâce à des décisions résolues et cohérentes pour mettre fin à la crise financière et poser les grands axes de sa croissance économique et de son développement dans les années qui viennent.

Lorsque nous nous efforçons de réaliser nos objectifs communs, il importe au plus haut point de ne pas oublier les citoyens européens ordinaires. L'Union européenne a pour but ultime d'assurer leur prospérité et, ce faisant, d'entretenir la confiance qu'ils placent en l'Europe. Aussi les dirigeants des nations et des institutions européennes doivent-ils écouter les Européens, entendre leurs préoccupations les plus pressantes et les aider à réaliser leurs initiatives et leurs idées. Dans ce contexte, il est tout à fait judicieux d'avoir proclamé 2013 l'Année européenne des citoyens.

Les collectivités territoriales et les communautés locales jouent un rôle crucial en vue de rapprocher l'Europe de chacun des citoyens. Avec l'adhésion de la Croatie, l'Union européenne rassemblera non seulement 28 États membres, mais aussi presque cent mille collectivités locales. Ce sont ces collectivités territoriales qui mettent directement en œuvre plus des trois quarts de l'acquis communautaire; leur action est donc essentielle pour réaliser les objectifs européens communs.

Dans ce contexte, le Comité des régions joue un rôle majeur en tant qu'organe consultatif européen représentant les pouvoirs publics infranationaux. Consulter les membres du Comité, c'est-à-dire les dirigeants élus des collectivités régionales et locales, c'est se donner la possibilité d'améliorer la législation européenne, de prendre en compte les besoins spécifiques des régions de moindre taille en Europe et de tirer parti de leurs atouts.

Des travaux ciblés et des petits projets réussis à l'échelon local peuvent produire d'excellents résultats. Ainsi, la rénovation d'habitations et de bâtiments publics permettra non seulement de réduire les coûts, mais contribuera également à la protection de l'environnement et à l'efficacité énergétique. Utiliser les ressources locales permettra de faire progresser la sécurité énergétique, d'améliorer dans le même temps les conditions de vie et de travail dans les régions, de renforcer l'inclusion et de stimuler la compétitivité.

En Lituanie, les collectivités territoriales ont une tradition vieille de plus de six siècles. Une fois la Lituanie redevenue indépendante en 1990, les premières élections libres ont été des élections municipales. Actrices cruciales de la constitution de la nation, les collectivités locales de Lituanie continuent de jouer un rôle actif dans le processus d'intégration européenne et d'être des partenaires importantes dans la mise en œuvre des politiques européennes de cohésion, de développement rural et autres.

Lors de mes déplacements en Lituanie et de mes rencontres avec les communautés locales, je vois les changements positifs qui se produisent dans notre pays. Il importe tout particulièrement que les aides de l'UE touchent directement la vie des citoyens. La modernisation des infrastructures et la mise à disposition de financements en faveur des initiatives locales ont renforcé le dynamisme des communautés locales et leur ont permis d'agir sans devoir attendre de décisions spécifiques ou de consignes venues d'ailleurs. Cette évolution prouve clairement que l'Union européenne permet non seulement d'améliorer notre niveau de vie, mais aussi d'affirmer l'identité européenne.

Je me réjouis de constater que les municipalités offrent aux citoyens et aux communautés de nouvelles chances de réaliser leurs idées, d'atteindre leurs objectifs et d'améliorer leur bien-être. Les collectivités territoriales sont l'échelon de gouvernement le plus proche des citoyens; elles sont donc les mieux placées pour traiter de leurs problèmes et de leurs préoccupations, ainsi que pour entendre leurs avis et leurs questions.

Des pouvoirs publics locaux forts et efficaces favorisent le développement économique dans toute l'Europe, qui constitue l'une des principales priorités du programme de la présidence lituanienne de l'UE. En conséquence, puisque nous voulons relancer la croissance économique et créer de nouveaux emplois, nous soutenons une coopération aussi intense que possible avec les collectivités locales et régionales, ainsi qu'entre ces dernières, et leur association à chacune des étapes de la prise de décision et de la mise en œuvre.

La vision de l'avenir de l'Europe prend sa source à l'échelon local. Seuls les Européens eux-mêmes, des communautés actives, ainsi que des collectivités locales et régionales fortes peuvent œuvrer ensemble pour bâtir l'Europe crédible, prospère et ouverte que nous appelons de tous nos vœux.

Dalia Grybauskaitė
présidente de la République
de Lituanie

FONDS EUROPÉENS

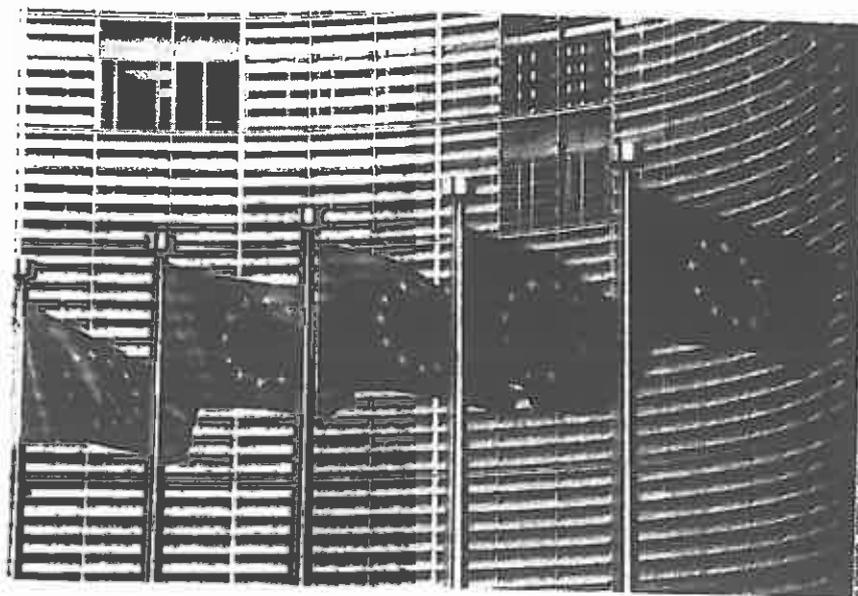
Le grand saut pour les régions

Pour les fonds européens, l'année 2014 marquera un tournant, avec une nouvelle programmation jusqu'en 2020. Mais les effectifs dans les collectivités seront-ils suffisants et assez pointus pour éviter les dégage­ments d'office ? Préfets et SGAR ferraillent actuellement sur le sujet...

L'objectif est de fixer à la fois les priorités stratégiques de la France et de les harmoniser avec la stratégie Europe 2020 pour « une croissance intelligente, durable et inclusive »... La concertation nationale s'est articulée autour de 17 séminaires thématiques et territoriaux, avant une restitution terminale, le 9 juillet 2013, à Tours. Trois thèmes majeurs ont émergé de cette concertation : le développement de la compétitivité de l'économie et la création d'emplois ; la transition énergétique et écologique et l'égalité de tous les territoires (urbains, ruraux, etc.). En 2014, la compétitivité des PME, la recherche et l'innovation, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables devront représenter 80 % des investissements. Les projets d'infrastructures ou d'équipements passeront donc au second plan, au profit de projets stratégiques territoriaux.

Les régions plus efficaces que l'État

Autre nouveauté, la montée en puissance des régions et, dans une moindre mesure, des départements. Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale envisage en effet de confier, à leur demande, la gestion des programmes européens



en qualité d'autorité de gestion. Plusieurs régions assurent déjà une autorité de gestion par délégation, elles sont donc prêtes et jugées plus réactives par le rapport sur « Le risque de dégage­ment d'office des fonds structurels européens », publié en 2010. Ce dernier attribuait en effet « une meilleure efficacité des conseils régionaux que de l'État, à efficacité égale, dans le rythme de programmation des fonds structurels ». Mais cette autorité de gestion relève d'un « exercice très exigeant », assure Johannes Hahn, commissaire européen à la politique régionale, présent le 9 juillet dernier à Tours. En effet, désormais, les corrections et autres sanctions financières, habituellement prises en charge par l'État lorsque les projets financés par l'Europe sont défaillants, seront assumées par les régions. Le couperet tombera à la fin de l'année. Le 31 décembre 2012, il restait environ 1,5 milliard d'euros à dépenser nationalement sur le Feder pour échapper au dégage­ment d'office. Cette sous-utilisation des fonds

européens reste incompréhensible à l'heure où les finances des collectivités présentent de sacrées défail­lances.

Besoin de personnel qualifié

L'Alsace expérimente depuis 2003 la gestion des fonds européens, rendant obligatoire la tenue d'un échéancier prévisionnel pour l'ensemble des porteurs de projets. Tout dépendra de la qualité de l'instruction des dossiers en amont. Tout le monde sait cependant que les personnels « Europe » des collectivités concernées sont insuffisants. Il est donc urgent de transférer le personnel des secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) des préfectures vers les collectivités. Les échanges entre les SGAR et les préfets sont, dit-on, gratinés et la crainte de nombreux présidents d'exécutifs reste de ne pas disposer de suffisamment de personnels pour se sortir sereinement de la menace du fameux dégage­ment d'office. Au gouvernement de trancher... ♦ Stéphane Menu

DOCUMENT n° 13

LES PROGRAMMES EUROPÉENS 2014-2020

par Cyril Robin-Champigneul

Chef de la représentation régionale de la Commission européenne en France

Quatre messages me semblent importants à retenir sur les programmes européens 2014-2020 :

- le montant des programmes européens est relativement modeste en comparaison avec les budgets publics nationaux : moins de 140 milliards d'euros par an, soit environ 1 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne ;
- mais ces programmes sont concentrés sur quelques domaines où ils peuvent jouer un rôle important pour les territoires, notamment dans des domaines cruciaux pour notre avenir : l'innovation, la compétitivité des entreprises, la jeunesse, l'emploi, l'éducation et la formation, les grandes infrastructures de transport, d'énergie et numériques (v. *infra*) ;
- à côté des fonds structurels, toujours présents à l'esprit des responsables territoriaux, il ne faut pas négliger d'autres programmes tout aussi importants potentiellement, mais dont les bénéfices pour la France dépendent entièrement de la mobilisation des acteurs, puisque ces programmes fonctionnent par appels à propositions européens et non par enveloppes nationales ou régionales pré-affectées ;
- cet automne est le moment opportun pour mobiliser tous les acteurs français, non seulement pour préparer la programmation des fonds structurels 2014-2020, mais également pour se préparer à tirer pleinement parti des autres programmes.

■ Le cadre financier de l'Union européenne

Les programmes de financement européens sont fixés pour des périodes de sept années, dans un cadre financier pluriannuel

qui courra, pour le prochain, de 2014 à 2020⁽¹⁾. À une heure où les budgets publics sont particulièrement contraints, les pays européens font donc le choix d'unir une partie de leurs forces pour leurs investissements de long terme au niveau européen.

Le montant total des programmes européens 2014-2020 s'élèvera à 960 milliards d'euros en crédits d'engagement⁽²⁾. Soit, pour la première fois dans l'histoire de l'Union, une diminution en termes réels. C'est donc un budget « de crise ».

Néanmoins, les négociations entre le Parlement européen et les Gouvernements ont permis d'obtenir des avancées positives sur les modalités d'utilisation de ce budget. Notamment :

- des éléments de simplification importants rendront la vie plus facile aux bénéficiaires – à condition, bien sûr, que la simplification se retrouve aussi dans les modalités de gestion nationale ou régionale, pour les 80 % du budget européen qui sont gérés de façon décentralisée ;

(1) À ce jour (oct. 2013) les futurs programmes européens ont fait l'objet d'accords sur les grandes lignes entre le Parlement européen et les gouvernements (Conseil européen et Conseil des ministres) mais les négociations se poursuivent sur certains points et il n'y a donc pas encore d'accord définitif. Toutes les informations données sont donc à caractère indicatif.

(2) V. sur ce sujet, not. Dic. perm. Droit européen des affaires. Prêts et subventions UE, n° 12 et s.

(3) Montants exprimés en euros constants 2011. Ils seront ajustés chaque année en fonction de l'inflation.

42

- le maintien d'un programme européen d'aide aux plus démunis a été acquis; malgré l'opposition initiale de plusieurs pays. Grâce au soutien, entre autres, du Gouvernement français et du Parlement européen aux côtés de la Commission, ce programme 2014-2020 sera maintenu au niveau du programme précédent;
- un nouveau programme pour l'emploi des jeunes a été créé. À côté du Fonds social européen, ce programme sera doté d'au moins six milliards d'euros sur les deux prochaines années. Ses ressources seront concentrées sur les régions où le chômage des jeunes dépasse les 25 %, y compris plusieurs régions françaises.

Les frais d'administration (bâtiments de Strasbourg et Bruxelles, traitements et salaires, etc.) ne représentent qu'environ 6 % du budget européen. 94 % sont donc réinvestis sur les territoires européens ou – pour les programmes d'action extérieure – au service de leurs intérêts dans le monde. Il appartient aux acteurs français d'en tirer pleinement parti.

■ Panorama des programmes européens 2014-2020

La politique agricole commune

La France en est le premier bénéficiaire. Les deux piliers traditionnels seront maintenus pour 2014-2020 :

- aides directes aux agriculteurs (278 milliards d'euros). Nouveauté, ces aides seront en partie conditionnées à la pratique d'une agriculture plus durable : préservation de la biodiversité, pluralité de cultures, etc.
- aides structurelles (FEADER ; 85 milliards d'euros). Le Fonds européen agricole pour le développement durable (FEADER) comprendra, entre autres, de nouvelles possibilités d'aide à l'installation et aux jeunes agriculteurs, ainsi qu'un renforcement du soutien aux groupements de producteurs.

Les fonds structurels

D'après les projections actuelles, ces fonds devraient représenter plus de 12,5 milliards d'euros pour les seules régions françaises (y compris 3,6 milliards pour les régions ultrapériphériques) plus 8,5 milliards pour les programmes de coopération territoriale impliquant les régions de plusieurs pays. Une grande partie de ces fonds seront désormais gérés sous l'autorité des conseils régionaux.

Un élément important est la création d'une nouvelle catégorie de régions, dites « régions en transition ». Il s'agit des régions dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'Union. Cette catégorie concernera un certain nombre de régions françaises et leur permettra de bénéficier

d'un taux de cofinancement supérieur (60 % au lieu de 50 %) et d'une moindre concentration du Fonds européen de développement régional (FEDER) sur un nombre limité de priorités⁴.

Deux fonds concernent plus particulièrement la France :

- le FEDER (8 milliards d'euros pour la France)
- et le Fonds social européen (FSE - 4,6 milliards d'euros pour la France).

Nouveauté importante, l'emploi du FEDER sera concentré à 80 % (régions développées) ou 60 % (régions en transition) sur quatre objectifs : la compétitivité des petites et moyennes entreprises, l'innovation, le numérique et la transition énergétique.

Les autres programmes

Il est essentiel de garder à l'esprit que, à côté des fonds structurels, il existe d'autres outils financiers, complémentaires, qui peuvent et doivent être mis à profit dans les stratégies d'investissement des territoires. Ces autres programmes sont gérés, pour la plupart, directement au niveau européen, sans enveloppe pré-allouée par pays : le montant qui reviendra aux acteurs français dépend donc entièrement de leur capacité à se mobiliser pour les obtenir.

Huit programmes, en particulier, peuvent être cités ici.

- « Horizon 2020 » (70 milliards d'euros). C'est le nouveau nom du programme européen pour la recherche et développement (R&D) et l'innovation, souvent appelé « PCRD ». Il s'agit de l'un des plus grands programmes de R&D et d'innovation au monde. Il financera de grands programmes collaboratifs, avec trois axes principaux : l'excellence scientifique, les technologies-clés pour l'industrie, les grands défis sociétaux. Les pôles de compétitivité français peuvent y jouer un rôle important. Beaucoup de TPE/PME innovantes y participent aussi. Paradoxe : alors que les organismes français ont le meilleur taux de succès aux appels à propositions de ce programme, la France arrive loin derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni en budget et nombre de participations. Ce programme est sous-exploité par les acteurs français. Il faut donc lancer un appel à la mobilisation : il est éminemment regrettable que, malgré ses atouts, la France joue ici dans la même cour que l'Italie et les Pays-Bas, plutôt que dans celle de l'Allemagne et du Royaume-Uni. C'est une perte d'opportunités qui se chiffre en milliards d'euros.
- l'instrument pour les interconnexions (19,3 milliards d'euros, dont 13 pour les transports). Il s'agit d'un nouvel instrument pour financer de grands projets d'infrastructures transfrontalières de transport, d'énergie et numériques, ainsi que l'amélioration des goulots d'étranglement des grands réseaux européens. L'enveloppe financière sera démultipliée par le recours à des instruments financiers, avec l'appui de la Banque européenne d'investissement. Les grands ports, aéroports, lignes à grande vitesse françaises font partie du « réseau central » européen et ont donc vocation à en bénéficier ; à condition que les territoires se mobilisent pour cela, avec des projets crédibles et des contreparties financières suffisantes, puisque les fonds européens ne peuvent

Une grande partie de ces fonds seront désormais gérés sous l'autorité des conseils régionaux.

Pour aller plus loin

- Représentation de la Commission européenne en France (Paris, Marseille)
- <http://ec.europa.eu/france>

⁴ V. *infra*.

évidemment couvrir qu'une partie des coûts.

- COSME (2 milliards d'euros) est un nouveau programme d'aide à la compétitivité des TPE/PME⁵. Son enveloppe servira à financer des projets d'intérêt européen, à valeur exemplaire, mais contribuera également au développement d'instruments financiers pour les PME, sous la forme d'investissements en capital-risque et de prêts, ayant un effet de levier important.
- le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (815 millions d'euros). Ce programme comprendra trois volets : « Progress », volet qui financera notamment des projets d'expérimentation sociale à valeur exemplaire⁶ ; EURES, qui est un important service de l'emploi trans-européen (intégré en France à Pôle emploi)⁷ ; et le volet « microfinance et entrepreneuriat social », qui peut soutenir des outils locaux de microfinance à vocation sociale, tels que celui expérimenté actuellement en Languedoc-Roussillon.

Dans les limites de leurs champs d'action, les programmes européens offrent des opportunités importantes pour nos territoires.

Erasmus+ (13 milliards d'euros). En augmentation de 40 % (priorité à la jeunesse !) ce programme réunira sous le label « Erasmus » tous les programmes de mobilité actuels pour l'éducation formelle (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius et Grundtvig), le programme « Jeunesse en action » pour l'éducation informelle⁸ et les programmes de coopération internationale existant dans ces domaines.

- Life+ (3 milliards d'euros). Nouvelle incarnation du programme européen pour l'environnement, ce programme devrait continuer à soutenir différents projets en France, en fonction de ceux qui seront proposés par les acteurs de nos territoires. Il s'agit typiquement de projets exemplaires de protection ou d'aménagement de zones sensibles, de conservation d'espèces menacées, ou encore de soutien à certaines activités dans les zones Natura 2000⁹.
- Europe Créative (1,3 milliards d'euros). Ce nouveau programme réunira l'actuel programme Culture – bien connu en Avignon – et le programme Media consacré à l'audiovisuel. Il y ajoutera des instruments financiers (prêts et prises de participation) pour aider au financement du secteur. De très nombreux films, projets culturels et festivals français bénéficient déjà de ces dispositifs.

Par rapport à ses prédécesseurs, Europe Créative mettra un accent particulier sur la diffusion et la promotion internationale des œuvres, ainsi que sur la recherche de nouveaux publics.

- les différents instruments financiers de la politique extérieure de l'Union (58 milliards d'euros). Ces programmes budgétairement importants incluent notamment les futurs instruments européens de soutien aux pays du voisinage, d'aide humanitaire et de coopération au développement. Ils comprendront aussi un nouvel instrument pour la démocratie. Il peut être opportun de garder à l'esprit, si vos collectivités envisagent des projets de coopération décentralisée, que l'Union européenne est le premier pourvoyeur mondial d'aide humanitaire et d'aide au développement – et de prendre contact avec les délégations de l'Union dans la zone qui vous intéresse.

Pour conclure, dans les limites de leurs champs d'action, les programmes européens offrent des opportunités importantes pour nos territoires. On entend parfois dire que la France reçoit moins qu'elle ne contribue aux budgets européens. Cet argument est doublement erroné : d'abord, parce qu'il s'agit d'une logique comptable étriquée, qui ne tient compte ni des programmes extérieurs, ni de la valeur ajoutée que constitue, par exemple, la participation des acteurs français à de grands réseaux d'innovation transeuropéens ; ensuite, parce qu'une part importante des montants reçus par les acteurs français dépend, purement et simplement, de leurs propres capacités à se mobiliser pour participer à plein aux programmes européens.

(5) V. le site de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/index_en.htm (en anglais uniquement).

(6) V. le site <http://ec.europa.eu/social/>.

(7) V. le site : <https://ec.europa.eu/eures/>.

(8) Par ex : jeunes volontaires européens.

(9) V. Rép. communautaire, v° Environnement, par Y. Petit, n° 156 et s.

ECONOMIE

Des milliards d'euros d'aide européenne restent non utilisés

Avec l'AFP | Europe | Publié le 30/11/2010

Des milliards d'euros affectés par l'Union européenne pour le développement de zones économiquement sinistrées ne sont pas utilisés parce que les états membres ne fournissent pas les fonds requis, rapporte le 30 novembre 2010 le Financial Times.

L'Union européenne n'a dépensé que 10% des 347 milliards d'euros (456 milliards de dollars) alloués jusqu'en 2013 pour promouvoir le développement de régions pauvres, selon le quotidien citant des documents officiels.

L'enquête du journal critique également la bureaucratie et le manque de contrôle du Fonds structurel et du Fonds de cohésion, les deux outils financiers de la Commission européenne pour la gestion de ces fonds d'aide.

Les directives pour l'allocation des fonds avaient été définies en 2006, avant que la crise financière n'oblige les gouvernements à des restrictions budgétaires.

Les conditions

Selon ces directives, l'UE ne peut débloquer ces aides que si les autorités nationales ou locales concernées contribuent de leur côté à hauteur de la moitié du financement des projets retenus.

Une étude interne de la Commission européenne le mois dernier, à laquelle le journal a eu accès, avait déjà soulevé le problème.

Les fonds destinés à aider les petites et moyennes entreprises ont également été absorbés par des multinationales comme Coca-Cola, IBM et Nokia Siemens, bien que ces mesures ne soient pas illégales, souligne le FT.

Le commissaire européen aux Affaires sociales Laszlo Andor a mis en garde contre une exploitation de ces chiffres: « Ce n'est pas une banque qui doit à tout moment donner un équilibre ».

POLITIQUE DE COHÉSION

Fonds européens : les Etats incapables de dépenser ?

Euractiv.fr | Europe | Publié le 06/12/2010

Un document interne de la Commission souligne que seuls 10% des fonds alloués aux régions de l'UE ont été dépensés sur le terrain.

Les Etats ont bien du mal à dépenser les fonds européens. Alors que la crise frappe de plein fouet la zone euro, un document interne de la Commission, révélé par le Financial Times, souligne que seuls 10% des fonds alloués aux régions de l'UE ont été utilisés sur le terrain.

Au total, l'enveloppe consacrée à la politique régionale s'élève à 347 milliards d'euros pour la période 2007-2013. La France bénéficie de plus de 14 milliards d'euros. «Alors que les finances publiques sont soumises à des pressions croissantes, beaucoup de projets de cohésion ont dû être annulés avant que la phase contractuelle ait commencé ou pendant leur application. Il est impossible pour les bénéficiaires des fonds de sécuriser leur propre contribution.»

Autrement dit, quand les autorités publiques nationales ou régionales doivent verser la deuxième moitié des fonds nécessaires aux projets, elles sont souvent incapables de le faire. Pourtant, les fonds européens sont bel et bien disponibles.

Le document interne, qui date du mois d'octobre, pointe également des lourdeurs bureaucratiques importantes concernant la gestion des fonds européens.

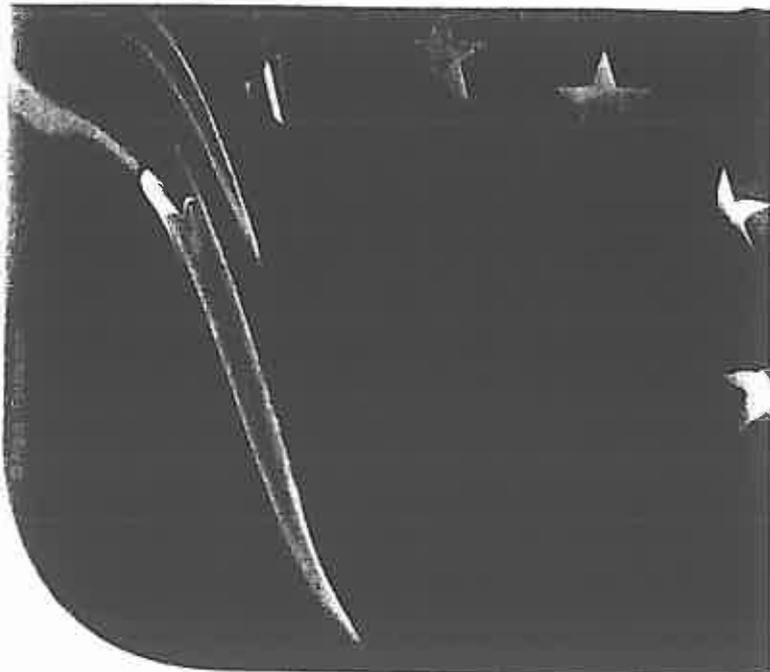
Dépenser ou rembourser

En France, les derniers chiffres publiés par l'Agence de services et de paiement font état d'un taux de dépense un peu meilleur en métropole, comparé à la moyenne européenne. Au total, 19% des dossiers ont été payés. Soit 5 milliards d'euros, dont 1,36 milliard est issu des fonds européens. Dans les départements d'outre-mer,

14,3% des projets ont effectivement bénéficié des fonds qui leur avaient été promis. En tout, cela représente une dotation de 868 millions d'euros, dont 310 millions venus de l'Europe. Etat d'avancement des programmes européens, nov. 2010 [1]

L'Europe : ⁴⁶ un laboratoire d'idées

DOCUMENT n° 16



Les importants budgets que l'Europe investit dans ses régions profitent aussi aux collectivités françaises. Elles ont donc tout intérêt à développer la veille nécessaire et à savoir s'intégrer dans les programmes existants. Il y a des milliards à la clé.

À travers les politiques régionales et différents programmes européens, l'Europe investira 14 milliards d'euros dans les régions françaises entre 2007 et 2013. De quoi faire de l'Union européenne un partenaire privilégié des collectivités territoriales. Grâce à ces financements, de nombreux projets verront le jour, sur des thématiques aussi variées que l'environnement, l'emploi, la recherche, le développement des territoires ruraux...

DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE GLOBALE

Les collectivités sont aujourd'hui largement engagées dans la mise en place de politiques de développement durable. Les agendas 21 locaux leur ont en particulier permis de travailler sur cinq finalités essentielles : lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère, préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources, épanouissement de tous les êtres humains, cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations, dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

La stratégie de développement durable révisée au niveau de l'Union a été adoptée par le Conseil européen en juin 2006. C'est une stratégie globale qui concerne toutes les politiques de l'Union européenne et veut répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Cette stratégie de développement durable traite de manière intégrée les aspects économiques, environnementaux et sociaux, et vise

à relever les sept grands défis suivants : le changement climatique et l'énergie propre, le transport durable, la consommation et la production durables, la conservation et la gestion des ressources naturelles, la santé publique, l'inclusion sociale, les questions démographiques et migratoires, la pauvreté dans le monde.

S'INTÉGRER DANS DES APPELS D'OFFRES EXISTANTS

L'UE va mettre à disposition des différents porteurs de projets des lignes de financement au travers de ses politiques internes (agriculture, environnement, entreprises, éducation, culture, transports, santé publique...).

Il va donc falloir, pour les collectivités qui veulent travailler au niveau communautaire, instaurer une veille sur les appels à projets de l'UE qui pourront financer des projets complémentaires à ceux mis en place dans le cadre des fonds structurels, ou qui ne répondent pas aux critères de sélection des projets dans le cadre des politiques régionales.

Le dépôt d'un appel à projets de l'UE répond lui aussi à certaines règles : la transversalité (un nombre de partenaires est exigé), la rédaction de rapports, la publicité... Pour la collectivité qui aimerait s'engager sur ce type

“ La notion de partenariat a été renforcée dans la programmation 2007-2013 et le sera encore plus dans la prochaine ”

“ L’UE va mettre à disposition des porteurs de projets des lignes de financement au travers de ses politiques internes ”

de projet, il peut être pertinent de consulter les offres de partenariat d’opérateurs européens qui sont publiées en amont de ces appels à projets et qui proposent des dossiers sur lesquels il devient possible de s’intégrer, l’objectif étant d’apporter votre expertise ou savoir-faire sur des thématiques données. N’étant pas chef de file du dossier qui sera déposé, vous n’aurez pas la responsabilité du montage et de la gestion – ce qui peut s’avérer plus souple pour un premier engagement et notamment en terme financier. Mais cette première expérience peut être riche en termes d’apport et de relations interculturelles (mise en place de réseaux).

MIEUX VAUT VEILLER AUX STRATÉGIES EUROPÉENNES

La dimension du territoire européen et l’utilisation des différents financements européens par un grand nombre de porteurs de projets sur des thématiques et des besoins similaires font de l’UE un véritable laboratoire d’idées, dans lequel les collectivités pourront puiser des idées, des conseils, rechercher des savoir-faire ou uniquement réaliser des échanges d’expériences.

Cette nouvelle démarche de travail rentre petit à petit dans les collectivités. Elle les oblige notamment à mettre en place des services de

veille qui permettront, en amont de leur stratégie de territoire, de déterminer et fixer des axes de travail parfois différents de ceux que l’on aurait pu établir sans cette démarche. La coopération décentralisée, qu’elle soit transfrontalière, interrégionale ou transnationale, va certainement jouer un rôle déterminant dans les années à venir. Cette notion de partenariat a été renforcée déjà dans la programmation 2007-2013 et elle le sera encore plus dans la prochaine. L’Union européenne reste en phase d’élargissement et pour les pays déjà adhérents, la notion de SDEC (schéma de développement de l’espace communautaire) et le poids des régions de plus en plus important dans la politique européenne sont des facteurs déterminants dans le renforcement de cette notion de coopération.

Les collectivités ont un rôle fondamental à jouer dans cette cohésion territoriale européenne. Elles doivent approfondir leur connaissance des politiques européennes, se donner les outils qui leur permettront de répondre en terme de projets aux défis lancés dans le cadre du développement durable, pour le façonnement d’une Europe de demain. ■

Lionel Martin

Directeur adjoint Virocchio

Pour les 20/20/20, comptez sur l’Europe

Les objectifs définis dans le cadre de la stratégie européenne de développement durable ont été prolongés par l’adoption par le Conseil européen du 17 juin 2010 de la stratégie « Europe 2020 » qui définit pour les dix ans à venir une nouvelle stratégie pour l’emploi et pour une croissance intelligente, durable et inclusive. L’Union européenne réaffirme à cette occasion l’objectif des 20/20/20 (réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ; faire passer à 20 % la part des sources d’énergie renouvelable dans la consommation finale d’énergie ; s’acheminer vers une augmentation de 20 % de l’efficacité énergétique). L’atteinte de ces objectifs nécessite ainsi une mobilisation de l’ensemble des acteurs concernés, en particulier les collectivités territoriales. Cette stratégie « Europe 2020 » sera également au cœur des négociations sur le budget et les programmes de financement européen pour 2014-2020, auxquels participent déjà nombre de collectivités européennes.

ÉPREUVE N° 8