

## CONGRES AFSP AIX 2015

### ST 41 – Crise et gouvernance territoriale en Europe : différenciation ou convergence ?

Vincent Lebrou  
Doctorant en science politique  
Université de Strasbourg  
Sociétés, acteurs et gouvernements en Europe (CNRS UMR 73 63)  
[vincent.lebrou@misha.fr](mailto:vincent.lebrou@misha.fr)

---

#### Les fonds structurels européens comme facteur de convergence gestionnaire des modes de gouvernance territoriale

Quelques semaines après son élection aux plus hautes fonctions de l'Etat, François Hollande annonçait sa décision de confier aux Conseils régionaux la gestion des fonds structurels européens jusque-là principalement dévolue aux administrations centrales et déconcentrées de l'Etat<sup>1</sup>. « L'Etat cède la place aux régions » (Kis, 2013), « les régions récupèrent la gestion des fonds européens » (Dépaigneux, Nierdercorn, 2012) : le traitement médiatique réservé à cette décision dans les semaines qui ont suivi a laissé entrevoir ce qui peut s'apparenter à un effacement progressif de l'Etat des enjeux relatifs à la mise en œuvre du principal instrument d'intervention de l'UE en France, la politique régionale de l'Union européenne (PRUE), tant par sa dimension financière (34% du budget) que constitutive (Lowi, 1972). Celui-ci prendrait alors la forme d'un triple transfert portant aussi bien sur la question financière (le transfert des fonds), celle du personnel (passage vers les Conseils régionaux d'une partie des personnels jusque-là affectés aux Secrétariats généraux des affaires régionales des préfetures) et des compétences (outre la gestion, les régions héritent de la fonction de contrôle des fonds communautaires). Cette décision constitue l'un des points centraux de l'acte III de la décentralisation et consacre une revendication historique des régions françaises désireuses de traiter directement avec les instances communautaires, qui plus est ici dans le cadre d'une politique qui leur est directement consacrée. La décision de

---

<sup>1</sup> François Hollande déclarait en conclusion des états généraux de la démocratie territoriale le 5 octobre 2012 : « Le second instrument, qui sera mis au service des régions, ce sont les fonds structurels européens. Rien ne justifie qu'en France, à l'inverse de tout ce qui a lieu chez nos voisins, ce soit l'Etat qui assure la gestion de moyens, dont l'objet même est d'aider les territoires à conduire leur développement. La gestion par les régions sera plus économe, plus rapide, au moment où il nous appartient, en plus, d'aller chercher les ressources que le plan de croissance, adopté au mois de juin, nous permet d'espérer »

François Hollande semble s'inscrire dans la continuité de deux processus simultanés, la décentralisation et l'approfondissement de l'intégration communautaire, dont la concomitance est régulièrement mobilisée comme l'une des principales explications au renforcement de la « crise de l'Etat » entamée au cœur des années 1970 (Muller, 1992).

Si l'État ne disparaît pas systématiquement des analyses sur la mise en œuvre du processus communautaires et de la politique de cohésion en particulier (Balme, Jouve, 1995; Smith, 1997), nombre de travaux insistent sur le lien plus direct que les entités infra nationales entretiendraient avec les instances communautaires (Costa, 2002) ou sur le renforcement de leurs prérogatives dans le cadre de la politique de cohésion (Marks, 1993). Les fonds européens constituent un financement « providentiel » (Hélie, 2004) pour les régions susceptibles de s'en servir pour affirmer leur légitimité face à l'État. Désormais dotées de personnels spécialisés sur les questions européennes (de Lassalle, 2010), elles font valoir depuis le début des années 2000 une capacité à gérer plus efficacement les fonds européens. La capacité des régions à se saisir de cette manne financière reste malgré tout inégalement distribuée et dépend des contextes politiques et de la précocité de la socialisation des élites locales à ces questions (Pasquier, 2002).

L'apport principal de ces travaux est de mettre en évidence les enjeux sociologiques et institutionnels que revêt la mise en œuvre de la PRUE en France. Celle-ci est objet de luttes entre acteurs désireux de capter les principaux instruments financiers de cette politique à leur avantage et dont les ressources ajustées à la fois à la captation et à la sollicitation des fonds est très inégalement distribuée entre régions (Pasquier, 2002), institutions (Nay, 2002) mais aussi entre acteurs (Breton, 2014). Elle laisse néanmoins dans l'ombre le contexte politique et institutionnel global dans lequel s'inscrivent ces luttes de concurrence.

L'objectif de cette communication consiste justement, à partir de l'exemple de la mise en œuvre de la PRUE, à reconsidérer les acteurs des politiques européennes à l'aune des enjeux structurants des espaces institutionnels dont ils dépendent. Leurs pratiques quotidiennes sont régies à la fois par les normes édictées par l'UE mais également par les routines administratives propres à leur institution de rattachement. La mise en œuvre de la PRUE est irréductible aux normes édictées par Bruxelles et implique de prendre en compte les transformations en cours des espaces institutionnels et sociaux qu'elle met en relation (Dubois, 2014). La restitution d'un contexte marqué à tous les niveaux par des enjeux d'efficience de l'action publique nous permettra de montrer à quel point l'environnement pèse sur la (re)définition des rôles institutionnels investis dans le déroulement quotidien de la principale politique publique communautaire. L'argument de la « crise économique » est d'ailleurs régulièrement mobilisé pour justifier un durcissement des conditions d'attribution et de gestion des fonds européens. Les acteurs investis sont désormais appréciés en fonction de leur capacité à faire preuve d'une efficience gestionnaire qui conditionne en retour la pérennité de leur participation au jeu.

Basée sur une enquête empirique menée auprès des administrations nationales et locales en charge de la gestion ou du contrôle des fonds communautaires, notre communication vise à interroger l'évidence apparente des effets de perturbation qu'exerce la politique européenne de cohésion sur les liens entre niveaux de gouvernement. À rebours de l'approche qui voit dans l'approfondissement de cette politique un facteur de l'affaiblissement de l'État dans une gouvernance devenue multi-niveaux, nous insisterons davantage sur la mobilisation de la variable communautaire comme élément de sa « re-production » (Eymeri, 2002). Loin de disparaître, sa confrontation au processus communautaire oblige l'État à se réinventer et à renouveler ses modes d'intervention. Désireux de bien figurer face aux instances communautaires dont l'intervention est de plus en plus basée sur le principe du *benchmarking* qui les considère en fonction de leurs performances (au sens de capacité à répondre aux objectifs politiques et gestionnaires fixés par Bruxelles), les États exercent un contrôle

renforcé sur les gestionnaires des fonds communautaires situés pour la grande majorité d'entre eux dans l'espace politique local (et de plus en plus dans les Conseils régionaux). Si les Conseils régionaux disposent depuis le début des années 2000 d'une autonomie renforcée en matière de gestion et d'allocation des fonds communautaires, celle-ci est largement contrainte par leur obligation de rendre compte aux services de l'État de leur capacité à tenir les objectifs en terme de résultats et de consommation des fonds. Cette communauté de contraintes a pour effet principal d'entraîner une convergence instrumentale forte. Au-delà de l'autonomie relative dont elles disposent en ce qui concerne la fixation d'objectifs politiques, les régions sont en effet contraintes de se doter d'instruments standardisés destinés à démontrer, sur la base de données quantitatives, le sérieux de leur mode de gestion. Cette double communauté de contraintes et d'outils de gestion contribue enfin au renouvellement du lien que les administrations tissent avec les « porteurs de projet » susceptibles de solliciter des fonds communautaires. Le choix du financé par le financeur repose dans le cas étudié ici systématiquement sur une appréciation des ressources administratives, gestionnaires et comptables dont la structure candidate peut se prévaloir si elle devait bénéficier de fonds européens.

Pour décrire la convergence gestionnaire des administrations régionales sous l'effet des politiques communautaires, nous procéderons en deux temps. Nous reviendrons dans un premier temps sur le renouvellement des contraintes qui pèsent sur les gestionnaires de fonds communautaires depuis le début des années 2000 et leurs effets sur la convergence de leurs préoccupations (1.). L'obligation de redevabilité qui structure l'ensemble des relations d'interdépendance entre tous les acteurs de la PRUE en France les oblige en effet à se concentrer sur des enjeux de gestion qui tendent à désingulariser les projets susceptibles d'être financés. Nous nous intéresserons dans un second temps à la façon dont ces contraintes sont appropriées au quotidien par les administrations régionales, ainsi qu'à la manière dont elles sont répercutées, notamment dans la sélection des structures financées (2.). Nous constaterons alors à quel point les enjeux de contrôle des dépenses publiques et les anticipations dont ils peuvent faire l'objet ont pris le dessus sur toute autre considération.

#### Les acteurs de la PRUE en France : quelques points de repère

La mise en œuvre de la politique de cohésion en France dessine un espace complexe de positions investies par des acteurs diversement concernés par les problématiques relatives aux fonds structurels européens. S'il ne s'agit pas ici de dresser de façon exhaustive le panorama progressivement constitué autour de et par la question de la gestion des fonds structurels européens, un aperçu global de cet « espace frontière » (Vauchez, 2012) semble indispensable pour mieux comprendre à la fois de quels objets, enjeux et espaces ils se font l'interface mais également par quels mécanismes ils parviennent à agir sur eux.

Si l'on s'en tient aux catégories institutionnelles forgées depuis la réforme dont les fonds européens ont fait l'objet en 1988, on distingue de manière générale trois grandes catégories d'acteurs intervenant de manière successive en tant qu'autorité de gestion, de certification et d'audit. Aux agents investis des fonctions de gestion revient notamment toute la première partie de la procédure consistant à faire connaître les programmes européens, à recevoir les éventuelles demandes de financement, à en évaluer la pertinence pour ensuite faire valider les projets dans le cadre d'une instance collégiale (le comité de programmation). Cette fonction est assurée principalement à l'échelon local par les services Fonds social européen (FSE) des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et par les Secrétariats aux affaires régionales (SGAR) au sein des préfetures de région. Cette répartition souffre de quelques exceptions, notamment par la possibilité depuis le début des années 2000 de confier la gestion d'une enveloppe globale à des Organismes intermédiaires (exemple : Pôle emploi, l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)...). Une fois validé, la structure bénéficiaire adresse ses demandes de remboursement dont l'« éligibilité » est validée par l'autorité de certification assurée par la DGFIP et ses antennes régionales. Intervient enfin la phase d'audit qui prend la forme de contrôles portant selon les cas sur la validité des dépenses consenties ou sur l'organisation interne des structures bénéficiaires et gestionnaires et sur leur compatibilité avec les exigences communautaires. Cette dernière fonction est assurée par des contrôleurs

positionnés à l'échelon local (SGAR ou SRC des DIRECCTE) et dont l'activité est coordonnée et contrôlée par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) qui assure la fonction d'audit.

Bien qu'intervenant dans des sphères et à des moments différents de la procédure, les animateurs et les instructeurs de la première phase partagent avec les auditeurs, contrôleurs et animateurs Presage les mêmes enjeux de restitution des réglementations européennes et de mise en conformité des différents acteurs aux exigences qu'elles portent en matière de traçabilité des dépenses publiques. Ces positions forment un espace dont les lignes de clivage ne reprennent que partiellement les découpages institutionnels prévus et dont les frontières sont régulièrement révisées par l'apparition de nouveaux acteurs, la structuration d'un marché privé du conseil par exemple, ou des décisions politiques susceptibles de réorganiser la répartition des rôles telle qu'initialement prévue, par exemple le fait de confier aux Conseils régionaux davantage de prérogatives en matière de gestion des fonds structurels.

## 1. Le renouvellement des injonctions communautaires : consommer les fonds et proprement

Le sommet de Lisbonne en mars 2000 marque un tournant important dans les modes de conduite de l'action publique communautaire. Dans la continuité notamment de la Méthode ouverte de coordination, les instances communautaires relèguent progressivement l'enjeu de l'harmonisation législative entre Etats et font de plus en plus reposer leur intervention sur des instruments d'action publique à forte dimension incitative. Les Etats sont désormais engagés dans la construction européenne sur la base d'objectifs communs dont la poursuite structure désormais leurs relations avec les instances européennes mais également les liens qu'ils entretiennent entre eux. La PRUE n'échappe pas à la règle et se trouve depuis le début des années 2000 largement régie par les instruments du *benchmarking* qui consiste à classer les Etats et autorités locales gestionnaires de fonds en fonction de leurs performances. Cette première partie vise à décrire les principaux indicateurs de la PRUE et leurs effets sur les modalités de sa mise en œuvre en région. Nous nous intéresserons d'abord à l'impératif de consommation qui pèse sur les autorités locales (1.), puis au rôle que joue l'Etat pour garantir la propreté des dépenses effectuées dans le cadre des fonds communautaires (2.). Nous reviendrons enfin sur les effets du recours désormais systématique aux indicateurs quantitatifs sur l'uniformisation des modes et enjeux de gestion des autorités locales invitées à se doter d'outils standardisés de mesure de leur activité (3.). Ceux-ci doivent leur permettre de rendre compte de la façon dont ils ont géré les fonds européens et des résultats qu'ils ont obtenus grâce à eux.

### a. Un tournant méthodologique majeur – l'alignement de la PRUE sur la stratégie de Lisbonne

L'alignement partiel des objectifs de la politique régionale de l'UE sur ceux énoncés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne constitue un tournant important dans les normes d'affectation des fonds européens. Conformément au nouveau principe du *earmarking*<sup>2</sup>, 65% des projets financés dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne doivent désormais répondre aux principaux objectifs énoncés en 2000 à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne. Si elle en emprunte en grande partie les objectifs, la politique de cohésion s'inscrit également ces dernières années dans la continuité du tournant

---

<sup>2</sup> « Le mot *earmarking* est bruxellois et concerne les objectifs issus de la stratégie de Lisbonne. C'est un concept proposé par la Commission européenne et accepté par les 27 Etats membres lors du Conseil de décembre 2005. Il vise à ce que 60 % dans les régions classées en objectif Convergence et 75 % dans les régions en objectif Compétitivité, des fonds programmés dans le cadre des Programmes Opérationnels FEDER et FSE contribuent à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (relative à la compétitivité et à l'innovation). Il sera demandé à chaque région de fournir un effort substantiel afin d'atteindre au niveau de son PO les objectifs en question » (Site internet « L'Europe s'engage en Réunion », Glossaire).

méthodologique initié lors du sommet de mars 2000<sup>3</sup>. Désormais il n'est plus (uniquement) question d'approfondir l'intégration européenne par le biais d'avancées et instruments juridiques mais au contraire d'avoir recours aux outils de la science manageriale pour favoriser une intégration plus ouverte fondée sur l'émulation entre Etats membres et territoires directement concernés par la politique de cohésion. Dans la continuité de la MOC et de la pratique du *benchmarking*, incarnation de cette « continuation de l'Europe par d'autres moyens » (Bruno, 2008), l'espace de la politique régionale va progressivement se structurer autour d'un certain nombre d'indicateurs agissant comme autant de vecteurs de mise en compétition des acteurs gestionnaires de la PRUE invités à adopter « un comportement rationnel de maximisation du score » (Salais, 2011).

L'un des indicateurs les plus emblématiques de la PRUE porte sur le niveau de programmation des dépenses effectuées par les autorités gestionnaires en région. Dotées d'une enveloppe budgétaire fixe pour une période de six ans, elles ont pour mission de trouver les projets susceptibles d'être financés par les fonds structurels européens. A ce fonctionnement historique est venue s'ajouter au début des années 2000 une contrainte supplémentaire. Pour pallier la sous consommation des fonds européens de l'époque, la Commission européenne va mettre en place la règle dite du dégageement d'office. Elle vise initialement à éviter des reports de crédits trop importants et à inciter les administrations nationales et régionales des Etats membres à assurer les conditions d'une programmation régulière et équilibrée dans le temps des fonds mis à disposition. Mentionnée pour la première fois de manière officielle dans le règlement du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, la règle du dégageement d'office, toujours renouvelée depuis, visait à « remédier à la sous consommation des fonds sur la période 1994-1999 »<sup>4</sup>.

Véritable « épée de Damoclès » placée au-dessus des autorités gestionnaires nationales et locales, la règle du dégageement d'office tire sa force incitative du risque de sanction financière qu'implique le non-respect des engagements contractés en matière de programmation des dépenses. Si les fonds ne sont pas programmés dans leur intégralité à la fin de la période de programmation, l'argent repart à Bruxelles et la région touchée pâtit de son « mauvais score », notamment au moment du renouvellement des enveloppes attribuées à chacune d'entre elles.

La mise en place d'un logiciel dédié au suivi financier des opérations fait partie des principales adaptations à cette nouvelle contrainte. Le logiciel *Presage*, mis en place au début des années 2000, doit en effet permettre de suivre l'état d'avancement du programme et, le cas échéant, de « sonner l'alerte » en cas de sous-consommation des fonds européens sur un axe précis ou l'ensemble du programme régional. Sa mise en place s'est accompagnée de la constitution d'un réseau d'animateurs positionnés en région et dont la principale mission consiste à faire en sorte que la région dont ils dépendent tienne ses objectifs en terme de dépense.

---

<sup>3</sup> L'objectif de cette stratégie fixé par le Conseil européen de Lisbonne est de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une grande cohésion sociale ».

<sup>4</sup> La règle du dégageement d'office est prévue à la section 7 du règlement général sur les fonds structurels européens : « la commission dégage d'office la partie d'un engagement budgétaire pour un programme opérationnel qui n'a pas été utilisée pour le paiement de préfinancement ou pour les 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 » (Règlement (CE), n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européens de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, article 93).

Ils se distinguent par leur maîtrise technique du logiciel et la capacité d'initiative qu'ils tirent de leurs connaissances de l'état d'avancement des programmes dans la régulation des flux financiers. La vision d'ensemble dont ils bénéficient à l'échelle régionale leur permet en effet de pointer les éventuelles défaillances des institutions locales dans leur consommation des fonds. L'exemple le plus régulièrement mobilisé renvoie aux conséquences financières qui peuvent découler d'un déficit de consommation en raison d'un manque de demande sur un axe donné. Le rôle des animateurs Presage consiste alors à « sonner l'alerte », à essayer de « susciter des réflexions » afin de prévenir tout problème de sous consommation pour la structure en question. Ils incarnent par leur intervention les risques de déclassement et de sanction financière encourus par leur institution et région d'appartenance.

D'alerteurs, les animateurs Presage peuvent alors rapidement se transformer en force de proposition, notamment dans l'identification d'objets possibles de réaffectation des fonds non consommés. S'ils ne sont pas dépensés ici, ils le seront peut-être ailleurs.

Patrick David est animateur Presage dans un Conseil régional de métropole. Il a débuté sa carrière au tournant en 1999 dans le cadre d'un volontariat civil au sein d'un SGAR, avec pour mission de mettre en place logiciel et de former les personnels de la région à son utilisation. Après une année d'expérience, il est recruté par un Conseil régional pour devenir animateur puis chef de projet Presage. Toujours en place, il explique l'un des principaux aspects de sa fonction : « si tu vois que sur un axe l'argent n'est pas consommé, si tu changes telle thématique ou telle chose, crac, tu vas pouvoir repartir et avoir des dossiers qui vont vraiment venir et qui va permettre de rebooster la programmation ». Non content d'animer leur réseau à l'échelon local afin notamment d'inciter à la saisie des indicateurs de suivi et d'éviter tout risque de déclassement de leur région d'appartenance, les animateurs Presage jouent un rôle actif de régulateur par leur capacité à peser sur les objectifs et/ou zones d'affectation des fonds structurels européens. Plus encore, leur intervention informe un aspect complémentaire du retournement des critères d'attribution des fonds européens. Les contraintes diverses que leur position leur permet d'incarner les amène à renverser la charge de l'affectation des financements. Les fonds ne sont plus alloués en fonction du niveau d'importance ou d'urgence d'une attente sociale à laquelle les dispositifs communautaires pourraient apporter un début de réponse financière. Plus que de répondre à une demande identifiée, les animateurs Presage cherchent à la faire émerger, espérant que les réaffectations décidées seront susceptibles de « rebooster la programmation » grâce à l'afflux de dossiers qui ne venaient plus dans un domaine donné : « si on prévoit de mettre un million sur telle thématique et qu'au final on a pas dépensé un centime dessus, on peut peut-être s'interroger sur l'utilité de cette politique. Si il n'y avait pas de dossier, c'est qu'il n'y a pas de demande, pas de besoin, ou le besoin va intervenir un peu plus tard, mais il faut peut-être le susciter, susciter quelque chose ».

Plutôt que de trouver les réponses à une situation économique et sociale que les fonds européens ont vocation à corriger, les animateurs Presage appliquent une solution – mesurer le travail, tracer les financements – avant même d'avoir identifié le problème correspondant (Mauger, 2001). Ils contribuent par leur intervention à la redéfinition des critères d'allocation des financements publics. Les risques que peut engendrer une gestion inadaptée aux exigences communautaires les incite en effet à concentrer leur attention sur les domaines ou structures de financement qui permettront à la région de bien figurer dans le classement relatif au niveau de consommation des fonds. Afin de satisfaire aux impératifs de consommation et de bonne gestion qui pèsent sur la région dans et pour laquelle ils travaillent, les animateurs Presage tendent à valoriser des critères d'affectation des fonds européens reposant sur une approche essentiellement gestionnaire. Celle-ci est dictée par la nature de leur intervention mais également par la problématique du contrôle dont les pratiques de gestion des fonds européens sont susceptibles de faire l'objet.

## b. Consommer les fonds, mais proprement

L'imposition du *benchmarking* dans la gestion des fonds européens au tournant des années 2000 va peser durablement sur l'architecture institutionnelle et sociale de la PRUE. Outre les fonctions relatives à la mise en indicateurs des principaux circuits de gestion des fonds communautaires, cette nouvelle configuration valorise la place prise par les pratiques de contrôle.

Le développement d'une telle activité constitue à la fois l'un des effets domino de la LOLF, dont le développement d'une bureaucratie de contrôle constitue l'un des principaux avatars (Bezes, 2008), et la réorganisation au cours des années 2000 de l'espace de la politique régionale de l'UE autour des enjeux de consommation et de « propreté » des dépenses<sup>5</sup>. Comme nous le confirmera la seconde partie de ce texte, le contrôle structure fortement la configuration que forment l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la PRUE en France. Il intervient à la fois en amont, les administrations locales anticipent les capacités des structures bénéficiaires à répondre aux exigences communautaires en terme de restitution de leur activité, et en aval, avec des vérifications menées par de véritables « contrôleurs » qui peuvent aboutir à des sanctions<sup>6</sup>.

Parmi les nombreux effets du développement de cette logique de contrôle systématique des dépenses, deux effets nous intéressent plus particulièrement. En premier lieu, ils contribuent à un recentrement général des régions autour de problématiques d'ordre gestionnaire – comment s'assurer que les dépenses ont été effectuées conformément aux réglementations qui s'appliquent à l'ensemble des acteurs de la chaîne. Nous verrons notamment dans le point suivant que cela implique de se douter d'instruments de mesure standardisés. Cet appareillage tend à détourner les acteurs de la PRUE des problématiques politiques auxquelles ils sont censés consacrer leur action quotidienne et les amène à porter leur attention sur l'impératif de surveillance du comportement de l'ensemble des acteurs avec lesquels ils sont amenés à traiter.

Un second effet du développement des contrôles réside dans le renforcement progressif des prérogatives et de la légitimité de l'autorité d'audit dans l'espace national. Sa fonction principale consiste à s'assurer de la conformité aux réglementations européennes des dépenses effectuées dans le cadre des fonds communautaires et à en rendre compte à la Commission européenne. Elle est assurée depuis 1993 par une Commission indépendante rattachée aux services du Premier ministre, la Commission interministérielle de coordination des contrôles des fonds structurels européens (CICC). Celle-ci est composée de hauts

---

<sup>5</sup> Chaque année, la Cour des comptes européenne adresse une Déclaration d'assurance à la Commission européenne. Elle atteste de la fiabilité des comptes et des opérations financées sous son autorité (la « propreté » des dépenses).

<sup>6</sup> Il existe des contrôles de premier niveau, réalisés de manière exhaustive par les services gestionnaires. Ils visent à vérifier la conformité de l'opération au projet prévu et portent une première appréciation sur l'éligibilité des dépenses. Les contrôles de second niveau interviennent après l'étape de certification des dépenses assurée par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et ses correspondants en région. Ils sont réalisés à l'échelon local par des contrôleurs dépendant directement des SGARE des préfectures de région pour le FEDER et des services régionaux de contrôle de la formation professionnelle pour le FSE. Ils portent sur un échantillon d'opérations tirées au sort en début d'année par l'autorité d'audit nationale. En tout, et si l'on inclut les vérifications que les instances communautaires sont susceptibles d'effectuer, on dénombre au minimum sept niveaux de contrôle qui peuvent intervenir parfois plusieurs années après.

fonctionnaires issus pour la plupart d'entre eux des grands corps d'inspection de l'Etat (inspections générales des affaires sociales, des finances, de l'administration, de l'agriculture et contrôle général économique et financier) et de membres, actuels ou anciens d'administrations concernées par les fonds communautaires (un ancien trésorier payeur général, un ancien préfet et depuis 2014, deux représentants des collectivités territoriales désignés par l'Association des régions de France).

Le cœur de son activité consiste à assurer la coordination de l'ensemble des contrôles d'opération effectués chaque année en région. Elle en synthétise ensuite les résultats pour rendre compte à la fin de chaque année civile du niveau de « propreté » des dépenses effectuées dans le cadre des fonds communautaires.

Le rôle central que joue la CICC dans la conduite de la PRUE – ou plus exactement de la restitution annuelle qu'elle réalise de la façon dont la PRUE est conduite en France – ne tient pas uniquement au positionnement charnière qu'elle occupe, à l'intersection des champs du pouvoir nationaux et communautaires.

Sa composition, de même que la nature des liens qu'elle entretient avec les autorités régionales chargées de la gestion et du contrôle des fonds constituent autant d'indications sur le rôle central que joue l'Etat dans la conduite des politiques publiques communautaires en France.

La CICC se caractérise en premier lieu par sa dimension interministérielle. Celle-ci a pour objectif, outre un souci de représentativité de l'ensemble des acteurs des fonds structurels européens en France, de permettre un travail d'information harmonisé. Interlocuteur direct de Bruxelles, elle fait redescendre les informations importantes aux administrations régionales, et, en sens inverse, synthétise l'ensemble des données et récriminations formulées à l'échelon local de manière à faire en sorte que « la France ne parle que d'une seule voix » (Eymeri, 2002).

Une autre caractéristique des membres de la CICC réside dans leur proximité avec les principaux enjeux et configurations relatifs à la modernisation de l'Etat. L'intégration de membres du CGEFI en 2008 en est une première illustration<sup>7</sup>. Elle consacre une dimension jusque-là implicite dans la structuration de la CICC. Fondée au départ sur une logique de représentativité – doivent être réunis les corps d'inspection dépendant de ministères concernés par les différents fonds européens – la CICC intègre en son sein la problématique de la performance et de l'« optimisation de la gestion de l'argent public »<sup>8</sup>. De manière plus générale, la création du CGEFI poursuit la logique générale de fusion des corps de fonctionnaires et d'évolution de leurs missions initiée par la réforme de 2005. Ils sont

---

<sup>7</sup> Le Conseil général économique et financier est né en 2005 de la fusion de quatre grands corps d'inspection et de contrôle : le contrôle d'Etat, chargé du contrôle économique et financier sur les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), les sociétés détenues majoritairement par l'Etat et les groupements d'intérêt public (GIP) ; le contrôle financier, dont les missions s'exercent dans le cadre rénové de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ; l'inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC), créée en novembre 1947 en tant que corps d'inspection ministérielle et des services placés sous la tutelle du ministère chargé de l'industrie ; l'inspection générale des postes et télécommunications (IGPT), créée en 1890 et qui était le corps d'inspection du ministère chargé de la poste et des télégraphes (exerçait depuis 1996 dans le cadre du Conseil général des technologies de l'information – CGTI) Le CGEFI comprend 175 fonctionnaires (administrateurs civiles et chefs de bureau pour les contrôleurs généraux de 2<sup>ème</sup> classe et sous directeurs et chefs de service pour les contrôleurs généraux de première classe) Viennent s'ajouter 35 emplois fonctionnels de chefs de missions de contrôle général recrutés parmi les contrôleurs généraux de 1<sup>ère</sup> classe ayant trois ans de service effectif dans le corps et les fonctionnaires exerçant ou ayant exercé des fonctions de directeur d'administration centrale ou de chef de service.

<sup>8</sup> Le site du ministère des Finances et des Comptes publics indique que l'objectif du CGEFI consiste à « optimiser la gestion de l'argent public » par les 600 organismes publics qui délimitent son périmètre d'action.

désormais invités à collaborer plus régulièrement dans le cadre de missions d'audit communes relatives à la modernisation de l'Etat<sup>9</sup>. Au-delà de leur participation aux audits de modernisation de l'Etat, ils sont investis depuis le milieu des années 2000 d'une missions de « responsabilisation » des directions d'organismes publics en charge d'enveloppes financières conséquentes (Coppolani, 2007). Ce renouvellement des attributions s'inscrit dans une logique plus globale de modernisation des modes de gouvernance des crédits publics. La dimension transversale qui caractérise la CICC dès le début des années 1990 est en quelque sorte annonciatrice du mouvement engagé une décennie plus tard de rapprochement des corps d'inspection dans une logique de développement des missions d'audit.

Dans un registre proche, la CICC permet autant qu'elle prolonge la socialisation progressive des corps d'inspection de l'Etat aux préceptes du *New Public Management*. Les corps d'inspection mobilisent en effet de plus en plus le « tournant managérial » (Bezes, 2008) de l'administration publique comme prétexte à un renforcement de leur positionnement et à un enrichissement de leurs missions. La construction européenne entre pleinement dans cette perspective dans la mesure où elle a permis aux membres de la CICC de s'affirmer au sein de leurs corps d'inspection respectifs comme les dépositaires d'un « label modernisateur » (Pasquier, Weisbein, 2009) dont le principal ressort réside dans la généralisation des pratiques de l'audit de gestion auprès des administrations et bénéficiaires de fonds publics. Les réglementations européennes dont ils sont chargés de vérifier la bonne application par le biais de contrôles d'opération sont également mobilisées par la CICC comme un argument destiné à faire évoluer les pratiques. Garante auprès de la Commission de la bonne gestion des fonds communautaires en France, elle invite régulièrement les régions, que ce soit par le biais de contrôles, d'audits ponctuels ou de recommandations, à faire évoluer leurs pratiques et modes de gestion vers une place grande rigueur.

On touche là au second mécanisme de la centralité du positionnement occupé par la CICC dans la conduite de la PRUE en France. Elle est non seulement chargée de vérifier la conformité des modes de gestion aux exigences communautaires, mais elle est également investie d'une mission d'harmonisation des pratiques que commande notamment le risque de sanction financière dont les administrations locales et nationales peuvent être frappées si elles ne parviennent pas à rectifier le tir/amender leurs pratiques.

Les interventions de la CICC, que ce soit dans le cadre de contrôles d'opération, d'audits ou de recommandations sont largement marquées par une dimension méthodologique. Le registre pédagogique est régulièrement mobilisé par ses différents membres pour justifier une action de la CICC qui ne serait pas uniquement orientée vers la sanction d'une plus ou moins bonne gestion par les structures bénéficiaires ou gestionnaires. Elle chercherait au contraire à accompagner les transformations méthodologiques et organisationnelles rendues indispensables par l'élévation progressive des exigences communautaires en matière de restitution des dépenses :

C'est des apports méthodologiques, des points de vigilance par rapport à la réglementation européenne. C'est énormément de points méthodologiques en fait. On constate souvent que les autorités de gestion, même si il y a des réunions par ci par là. Ils ont souvent des problèmes à interpréter ou à prendre en compte les bonnes pratiques. La CICC, du fait qu'elle mène des audits dans des différentes régions, ça lui permet de capitaliser, de véhiculer des bonnes pratiques et surtout de mettre en ordre un certain nombre de dossier. Et on constate que souvent les gens c'est

---

<sup>9</sup> A titre d'exemple, CGEFI a contribué à plus de 20% de la campagne d'audits de modernisation lancée à partir de juillet 2005 (Coppolani, p. 630). Les audits de modernisation de l'Etat impliquent également les cabinets de conseil privés.

parce qu'ils ont une faiblesse au niveau méthodologique ou même des apports, par exemple il peut y avoir un turn over dans les services (entretien avec Stéphane Jacquot, membre de la CICC).

Les « apports méthodologiques » que la CICC souhaite insuffler reposent en premier lieu sur une démarche *capitaliste*. La vision nationale dont dispose la CICC à la suite des audits de gestion qu'elle réalise en région lui permet en effet de repérer les régions où d'éventuels déficits méthodologiques empêchent la « mise en ordre d'un certain nombre de dossiers ». Elle vise non seulement à harmoniser les pratiques mais également à faire en sorte que tout le monde se dote d'instruments de gestion – d'une compétence méthodologique conforme aux exigences de traçabilité que véhiculent les fonds européens : « le problème des fonds européens, c'est qu'il faut une vraie compétence technique qui déroge un peu de la connaissance administrative classique ». L'enjeu réside ici dans le fait que tout le monde parvienne à travailler selon des procédures communes – une « même grille » - afin que de combler d'éventuelles insuffisances des autorités de gestion ou organismes intermédiaires.

L'objectif affiché par la CICC de participer au développement d'une armature méthodologique conséquente au sein des différentes institutions ou organisations concernées par les fonds communautaires participe d'un premier objectif politique de minimisation des risques de reversement des fonds communautaires en raison de procédures inadaptées aux contraintes qui s'appliquent à leurs pratiques de gestion. L'adoption par les différents acteurs de la PRUE de procédures standardisées (rapports type de contrôle, fiches de suivi...) renvoie en second lieu à l'objectif d'une moindre dépendance à l'égard des personnes : « votre but c'est que les gens ne se sentent pas propriétaires de leurs dossiers, le but c'est de faire en sorte que le jour où vous partez, n'importe qui peut reprendre le dossier derrière vous. Mais ça il faut être un manager et le dire, l'impulser, c'est pas toujours évident ».

L'entreprise d'harmonisation méthodologique qui occupe la CICC renvoie donc à un second enjeu de désingularisation des modes de gestion des dossiers. Il s'agit en d'autres termes, grâce à l'adoption de procédures standardisées, de rendre l'administration pérenne en élaborant des outils permettant de maintenir (au maximum) les gestionnaires dans une fonction d'exécution stricte.

### c. Se doter de ses propres indicateurs

L'une des principales modifications apportées par les règlements communautaires en prévision de la future période de programmation réside dans le durcissement des contraintes de restitution qui pèsent sur l'ensemble des acteurs qui composent l'espace de gestion des fonds communautaires. La saisie d'indicateurs de réalisation et de résultats constitue désormais une obligation dont le niveau d'accomplissement conditionne le versement des fonds<sup>10</sup> et le cas échéant de la réserve de performance<sup>11</sup>. Si la prégnance progressivement acquise par les indicateurs sur les modalités de gestion des fonds européens ne constitue pas une nouveauté en soi, l'obligation faite aux autorités de gestion d'adopter (et d'adapter) des indicateurs comparables à ceux élaborés par les institutions européennes et les autres AG implique de définir de manière stricte et pour une longue durée la nature des actions à financer. Les services financements européens des futures autorités de gestion, dont notamment

---

<sup>10</sup> A l'inverse de la période de programmation précédente, ce conditionnement est rendu automatique par l'édification d'indicateurs en amont dont la non saisie par les organisations bénéficiaires bloque instantanément le versement des sommes attendues.

<sup>11</sup> 4% des crédits européens sont affectés à la réserve de performance destinée à être réaffectée aux régions considérées comme les plus performantes sur la base d'indicateurs quantitatifs mesurant notamment le niveau d'engagement et la régularité de leur programmation

les Conseils régionaux, sont ainsi invités à définir à l'avance leurs « valeurs cibles », en l'espèce les catégories de population ou d'action dont on souhaite financer l'accompagnement

Laurence Boileau est chargée de mission au service FSE de la région Ile-de-France depuis 2007, après avoir obtenu un DESS en gestion de projets territoriaux et un master en gestion de projets européens à l'université de Paris 3. D'abord en charge de l'instruction des dossiers, notamment dans le domaine de la formation professionnelle, elle s'est progressivement spécialisée sur les questions d'évaluation avant qu'on ne lui attribue la mission de construire les indicateurs pour la future autorité de gestion en prévision de la prochaine période de programmation.

Elle a effectué ce travail de construction des indicateurs en lien avec les autres services du Conseil régional et dont les fonds européens, ici le FSE, sont susceptibles de financer les actions. Cela s'est traduit par l'édification de 17 indicateurs de réalisation et 24 indicateurs de résultat. Leur définition se fait à la fois en fonction des priorités politiques définies dans le programme opérationnel régional mais également en fonction de considérations d'ordre financier. Ils sont en effet construits à partir du calcul du coût « moyen » de l'action financée (ce que coûte un participant à une formation, la construction de tant de m2 de laboratoires...) qui permet ensuite de définir une « cible pertinente » :

Il y a eu une méthode qui a été proposée par la DATAR qui a mandaté un cabinet pour accompagner les autorités de gestion dans le calcul du coût unitaire. Ça va être déterminé par des actions financées sur l'ancienne programmation, sur des actions pas financées par les fonds mais de nature similaire. Quand on connaît des coûts, des ratios moyens, de pouvoir déterminer un coût moyen d'action et à partir de là, déterminer le nombre de participants, de structures, d'entreprises qui pourront bénéficier de soutien (entretien avec Laurence Boileau, chargée de mission indicateurs Conseil régional)

La contrainte porte non seulement sur la dimension lointaine de l'échéance imposée aux autorités gestionnaires, savoir ce qu'elles souhaitent financer et les résultats escomptés à l'horizon 2023, mais également sur la précision du calcul effectué pour définir le « coût unitaire de l'action ». En lien avec les agents de la cellule prospective du Conseil régional, elle cherche à établir des indicateurs qui soient non seulement réalisables mais qui reposent sur le meilleur ratio somme engagée / résultats obtenus. La recherche systématique de l'efficacité qui caractérise l'activité de BL fait naître une tension entre « la représentation du réel que sous-tendent les indicateurs, et le fonctionnement concret des organisations mises en mesure » (Pillon, Sallée, 2014). Plus ou moins socialisés aux pratiques évaluatives, les services saisis par cette nouvelle contrainte vont avoir d'autant plus de difficultés à l'intégrer dans leur mode de fonctionnement qu'elle concerne pour certains une part minoritaire de leur action. Porteurs d'une approche basée sur l'efficacité les agents chargés de la construction des indicateurs vont notamment mettre en avant le risque collectif qu'engendrerait la non mise en conformité de leurs pratiques à des obligations communautaires aux effets présentés comme « structurants » :

Ca peut même être assez marginal dans leur activité, ce qui du coup ne provoque pas un intérêt transcendant pour le sujet. Très pragmatiquement, nous pour la réussite du PO, c'est absolument indispensable. Après, d'une manière plus large, c'est mon propre avis qui n'engage que moi, un peu comme l'effet structurant des fonds, cette approche peut apporter un effet assez structurant et apporter une nouvelle vision, un nouveau regard sur la nécessité de savoir ce qu'on fait avec les fonds publics. je pense que ça peut aussi amener ce regard là. Comme les anciennes programmations ont permis d'amener un regard un peu plus fin (entretien avec Laurence Boileau, chargée de mission indicateurs Conseil régional)

Les risques sont avant tout d'ordre financier et s'inscrivent à deux niveaux indissociables. En fonction du niveau de performance atteint, le Conseil régional est

susceptible de faire l'objet de corrections financières qui prennent la forme de non versement des fonds promis. Des performances moindres auraient également pour conséquence de priver le Conseil régional de la réserve de performance promise à ceux qui atteignent leurs objectifs chiffrés au préalable. L'hypothèse de telles sanctions rend d'autant plus impératif une prise de conscience collective concernant la « nécessité de savoir ce qu'on fait avec les fonds publics ».

L'incapacité à disposer de données chiffrées sur l'affectation des fonds et les modalités de leur mobilisation – à quoi ont-ils servi – est susceptible d'entraîner non seulement un déclassement de l'institution mais plus globalement de la zone géographique dans laquelle elle s'inscrit mais également des pénalités financières. Les régions capables de démontrer qu'elles ont consommé les fonds européens et de dire à quoi ils ont servi sur la base de chiffres précis seront en effet en bonne place pour bénéficier de la réserve de performance. Un tel dispositif renforce les effets du *benchmarking* et appuie encore un peu plus le rôle des intermédiaires chargés de mesurer et rendre mesurables l'ensemble des aspects relatifs à l'utilisation des fonds en région, de leur niveau de consommation jusqu'aux résultats obtenus en passant par leur compatibilité avec les réglementations en vigueur.

La mise en indicateurs systématique de la PRUE constitue l'une de ses évolutions majeures depuis la réforme dont elle a fait l'objet à la fin des années 1980. Cette première partie avait pour objectif d'éclairer non seulement les mécanismes de cette mise en chiffre mais également le poids qu'elle exerce sur les pratiques des agents chargés d'en assurer la conduite. Elle contribue en premier lieu à la redéfinition du regard porté sur les acteurs de l'action publique territoriale. L'impératif de « prévisibilité » et « calculabilité » (Vauchez, 2008) qu'implique la captation de fonds structurels communautaires contribue à une forme de banalisation des institutions et des actions qu'elles portent dans l'espace local. Désormais moins considérées pour ce qu'elles font et davantage pour la façon dont elles gèrent les financements publics, les institutions de l'action publique territoriale renoncent progressivement à l'incommensurabilité et à la singularité de leurs activités et de ses effets sur les ressortissants de leurs politiques publiques. Dans la continuité de cette première conséquence, la politique de cohésion a également pour effet de faire exister un « espace de comparabilité » (Vauchez, 2008) au sein duquel sont hiérarchisées entre elles les institutions en fonction du niveau d'efficacité dont elles font preuve dans leur gestion des fonds communautaires. Par l'ouverture du jeu qu'ils initient, les fonds communautaires contribuent en effet à faire se confronter des acteurs aux enjeux et dimensions hétéroclites mais invités à s'inscrire dans un même « espace pertinent d'ajustement » (Vauchez, 2008).

Le recours désormais systématique aux indicateurs comme instrument central dans la conduite de la PRUE ne constitue pas l'unique facteur expliquant la convergence des préoccupations et des pratiques des acteurs concernés par sa mise en œuvre en région. Le financement sur projet (FSP), élément historique de l'architecture de la PRUE constitue lui aussi un puissant vecteur d'uniformisation des pratiques, notamment en raison de la mutualisation des risques qu'il implique.

## 2. Anticiper et faire anticiper les contrôles : les effets du financement sur projet

Les acteurs positionnés tout au long de la chaîne de gestion des fonds communautaires n'agissent pas isolément. Du porteur de projet jusqu'à la Commission européenne, en passant, notamment, par les administrations locales en charge de l'allocation des fonds, tous sont liés les uns avec les autres en raison de la dimension contractuelle de leur engagement. Le projet déposé par la structure candidate suppose d'adopter un certain nombre d'engagements dont l'acquittement conditionne en retour la capacité des administrations locales à remplir les leurs

vis-à-vis de l'échelon étatique. Le FSE structure l'ensemble des liens d'interdépendance entre acteurs de la chaîne. Il conditionne la façon dont les gestionnaires des fonds communautaires dans l'espace local envisagent leur intervention mais également la nature des liens qu'ils vont entretenir avec les structures financées. Invitées à se conformer à de nouvelles contraintes de gestion, elles vont intégrer dans leur fonctionnement un certain nombre d'outils internes qui participent à la désingularisation de leur activité.

Nous reviendrons dans un premier temps sur l'auto-contrôle que le FSP incite à enclencher auprès des administrations gestionnaires qui sélectionnent désormais les structures bénéficiaires non plus en fonction de ce qu'elles proposent mais du risque plus ou moins grand qu'elles font courir à l'institution avec laquelle elles contractent (a.). Nous verrons ensuite les effets qu'exerce cette pression à respecter les engagements en terme de bonne gestion qu'impliquent de contracter les financements communautaires (b.). Dans les deux cas, il s'agit de minimiser les risques de sanctions qu'engendrerait une gestion inadaptée des fonds.

#### a. Le renouvellement des critères de sélection des projets

Le FSP ne se limite pas uniquement au lien qui unit gestionnaire administratif et « porteur de projet ». Si l'on considère un projet comme la définition d'un cadre ponctuel d'action impliquant le cas échéant des partenaires et un certain nombre d'engagements contractuels, c'est l'ensemble de l'espace de la PRUE qui repose sur des projets d'envergures variables indissociables les uns des autres. Le projet défini, évalué, éventuellement financé et réalisé entraîne un certain nombre d'obligations pour la structure bénéficiaire qui ne sont que le prolongement des contraintes qui pèsent sur l'organisation gestionnaire, un Conseil régional ou une administration déconcentrée par exemple, et ses éventuels partenaires. L'action financée s'inscrit en effet dans le cadre d'un Programme opérationnel régional qui adopte lui-même l'ensemble des traits du projet. Définis pour une durée précise (principe de programmation), il délimite un certain nombre de priorités d'action auxquelles sont affectées des enveloppes financières dont le montant est défini à l'avance. La consommation de ces enveloppes de même que les domaines préalablement définis auxquels elles doivent être affectées forment un cadre contraignant dont il n'est pas possible de sortir sous peine de subir un certain nombre de sanctions financières. Il est d'autant plus difficile d'en sortir qu'elles découlent directement d'un dispositif contractuel défini à l'échelon national – et qui prend des traits similaires de programme opérationnel définissant des priorités d'action – qui encadre l'organisation des dispositifs contractuels en vigueur à l'échelon régional. En plus d'être un mécanisme d'« externalisation de la contrainte » (Tricoire, 2006) des instances communautaires jusqu'au « porteur de projet », le FSP constitue bien ici un outil d'organisation des rapports entre l'ensemble des acteurs de la PRUE. La structure qui bénéficie des fonds communautaires en bout de chaîne ne s'engage pas uniquement envers son interlocuteur direct, elle s'engage vis-à-vis d'une chaîne d'acteurs

Le FSP n'est pas simplement un dispositif de financement possible ou d'organisation juridique et financière des rapports entre acteurs de la PRUE. Il constitue un instrument de mutualisation des risques supportés « en cascade ». La contraction d'engagements précis, chiffrables et chiffrés facilite les contrôles de chacun des acteurs de la chaîne de gestion des fonds communautaires les uns par les autres. La Commission peut contrôler la façon dont la France gère les fonds, ce qui signifie qu'au préalable les services régionaux en charge de l'instruction des dossiers (la sélection et l'accompagnement des porteurs de projet), peuvent également être contrôlés sur la base des engagements relatifs à la gestion (le rythme de programmation par exemple) ou à l'affectation des fonds (à quelle grande problématique

s'étaient ils engagés à financer). La mutualisation des risques et l'imbrication des différents niveaux de contrôle incitent les acteurs dont ce n'était a priori pas la mission à se recentrer sur des enjeux de traçabilité et de transparence des dépenses effectuées.

Le développement des contrôles fait naître chez les agents chargés de sélectionner les projets des catégories de jugement qu'ils mobilisent afin de distinguer les structures en mesure de répondre aux exigences communautaires et celles qui ne le seront pas. La préoccupation commune à l'ensemble de ces acteurs est de minimiser le risque que ferait courir le financement d'une structure jugée inadaptée et inadaptable aux exigences communautaires, peu importe la nature du projet qu'elle soumet au processus de sélection régionale.

Louis Jean est directeur du service fonds structurels européens d'un Conseil régional depuis 2005 et travaille dans le domaine des fonds structurels européens depuis la fin des années 1980, dans le cadre d'un Conseil général, puis à la Mission d'appui aux programmes communautaires, après avoir obtenu un DESS en économie régionale et aménagement du territoire à l'Université Bordeaux 2. Un pan important de son activité consiste à évaluer le niveau de capacité des structures potentiellement concernées par l'obtention de fonds communautaires à s'engager dans la procédure de sollicitation – activité de sélection qui révèle un second enjeu ayant trait davantage aux risques que cela pourrait faire prendre non seulement aux structures bénéficiaires qui ne disposent pas des capacités pour faire face aux exigences, mais également la collectivité qui dans une grande majorité des cas assume ensuite les éventuelles conséquences financières en cas de déficience du porteur de projet :

J'ai un point de vue là-dessus qui est un peu difficile à formuler parce qu'il est pas très politiquement correct, c'est pour ça qu'il est difficile à formuler, parce que dans ma tête il est pas difficile à formuler. En clair, moi je pense que bénéficier de ces financements suppose chez le bénéficiaire une organisation forte et sophistiquée dédiée à la gestion de ce financement. Je pense qu'il y a beaucoup de bénéficiaires qui ne peuvent pas faire ça et donc moi je suis à certains moments dans une position où je déconseille à des porteurs de projet d'aller chercher un financement FEDER et ça je devrais pas le dire. Mais il faut que la commission l'entende, ça devient prohibitif, le coût d'accès à la subvention finit par se monter pas loin du montant global de la subvention. C'est du calcul économique tout bête. C'est effrayant (...) je considère qu'il y a un certain montant de projet, si ils sont en dessous d'un montant, en cout total d'un projet, ça vaut pas le coup d'aller chercher un financement FEDER, par contre ça doit nous interroger nous les autorités publiques nationales sur quelles alternatives on donne à ces porteurs de projet qui pour autant qui ont des projets qui sont légitimement intéressants, qui participent à l'atteinte des objectifs de notre politique, mais comment on les prend en compte sans FEDER (entretien avec Louis Jean, directeur d'un service fonds européens, Conseil régional)

Si il n'est pas fixé formellement, Louis Jean préconise l'instauration d'un seuil en deça duquel il ne doit pas être possible de solliciter des fonds communautaires : « de mon point de vue y a déjà un niveau financer qui permet de trier. En dessous de 80, 100 000 euros aller chercher une subvention de 4500 euros de FEDER, ça n'a pas de sens, d'ailleurs ça n'a pas de sens de les octroyer ». La concentration des fonds européens sur les « gros projets », soit des actions portées par des structures disposant de moyens suffisants pour intégrer dans leur mode de fonctionnement les exigences communautaires, constitue selon lui un impératif afin d'éviter la multiplication des sanctions financières à l'encontre de structures « dont ce n'est pas le boulot de faire de l'administratif » : « à un moment donné on demande bien des choses au bénéficiaire, les éléments constitutifs de la dépense, les éléments constitutifs de sa recette, c'est quand même des choses qu'il a lui et si le type n'a pas un suivi hyper organisé, il va toujours être en faute à un moment donné. Il va manquer un truc et on lui pose des questions qui ne sont pas de son domaine, c'est pas une administration, le bénéficiaire il est dans l'action économique, il est dans le développement économique ou social, il fait pas de

l'administration, or ce qu'on lui demande de faire c'est de l'administration, je pense qu'il y a un vrai hiatus là-dessus et ça je sais pas comment on le traite (...) y en a qui rendent du fric à n'en plus finir et se disent j'aurais jamais dû y aller » (entretien avec Louis Jean, Conseil régional).

L'anticipation des contrôles et des sanctions financières parfois lourdes qui les accompagnent constitue l'un des enjeux majeurs de l'intervention des acteurs situés entre les différents contrôles possibles. L'intériorisation des risques que les contrôles font courir non seulement pour les structures bénéficiaires mais également pour l'institution qu'ils incarnent les poussent à organiser une sélection en amont des projets financés. Il faut choisir les structures en fonction de leur capacité à gérer le hiatus que crée l'obtention de financements communautaires entre d'un côté le niveau d'exigence que contiennent les fonds structurels européens et la capacité variable des structures à y répondre. Louis Jean exprime ici presque un souci de préservation, conscient que ce qui est demandé aux différentes structures ne relève pas de leur domaine ou niveau de compétences.

Le recours systématique à la forme projet dans la conduite des projets européens conduit à une forme de désépécification des pratiques qui ne se limite pas aux agents chargés de suivre les projets de leur formulation jusqu'aux différents contrôles dont ils pourront faire l'objet. La généralisation des procédures d'appel à projet dans le cadre des fonds communautaires conduit les structures bénéficiaires à mobiliser des stratégies d'alignement sur les critères décisifs dans l'attribution des fonds communautaires.

a. Jusqu'à où la convergence des pratiques s'exerce-t-elle ?

L'architecture globale de la PRUE pèse fortement sur la nature des liens que les administrations régionales vont entretenir avec les acteurs susceptibles de solliciter ou de bénéficier des fonds communautaires. L'obligation pour les services gestionnaires de rendre des comptes de manière régulière à leur tutelle institutionnelle se répercute en retour sur les porteurs de projet dont il est attendu qu'ils fassent preuve d'une rigueur accrue dans la gestion des pièces justificatives de leurs dépenses effectuées dans le cadre des fonds communautaires :

Je veux dire, je comprends, mais moi je peux dire, oh c'est l'Europe, c'est la commission machin, attention il va y avoir un contrôle. Et c'est vrai, il y a ça. Là on est en train de faire rembourser un brave paysan de la vallée vosgienne, 10 000 euros, parce qu'il a bidouillé je sais pas quoi sur ses factures. Ca je peux vous dire ça marque. Les gens ils le savent autour. On a la carotte, mais on a aussi le bâton, ce que n'ont certainement pas d'autres. Donc, on apporte une forme de caution, de rigueur...Après, que nos pratiques diffusent... (entretien avec Henriette Marie, directrice du service politiques européennes d'un Conseil régional)

« On a la carotte mais on aussi le bâton » : la mobilisation d'une telle formule résume bien la nature des impératifs qui pèsent sur la gestion des intermédiaires de l'Europe au local et de leur obligation de la répercuter sur les opérateurs avec lesquels ils sont amenés à traiter. L'argent ne sert plus seulement à faire venir les structures à un nouveau circuit de financement ; les contrôles dont son utilisation est susceptible de faire l'objet agissent comme un outil de responsabilisation des structures bénéficiaires au double sens d'une injonction à l'autonomie et à l'imputation à leur mode de fonctionnement des problèmes qu'ils rencontrent (Fassin, 2000).

Le lien que ces porteurs de projet entretiennent avec les administrations locales prend en effet la forme d'un contrôle permanent de leur mode de fonctionnement et de sa plus ou moins grande adaptation aux exigences communautaires qu'ils sont chargés de médiatiser. La

mise en évidence de dépenses inéligibles est le plus souvent imputée à un mode de fonctionnement qu'il convient de faire évoluer soi-même si ils veulent continuer à bénéficier des fonds communautaires. Les porteurs de projet sont enjoint, le plus souvent de manière implicite, à se transformer au sens de se doter des outils de gestion internes qui permettent de répondre aux attentes communautaires et que portent dans l'espace local les administrations gestionnaires de fonds communautaires.

Qu'ils soient envisagés comme un moment de remise en cause des compétences professionnelles ou comme un financement dont les exigences administratives et comptables « draconiennes » tendent vers l'absurde, les fonds structurels européens vont plonger le plus souvent ces structures dans une phase de doute et d'incertitude. Néanmoins, cette première phase d'apprentissage des réglementations européennes reste rarement sans lendemain. En partie « parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement », ils vont pour la plupart continuer à solliciter une subvention dont ils aimeraient pourtant « pouvoir se passer ». Le renouvellement contraint de la démarche de sollicitation de fonds communautaires va impliquer la conformation de ces structures et de leurs modes de gestion internes aux « normes de comportement émanant des institutions européennes » (Michel, Robert, 2010). Cela va se traduire notamment par la mise en place de nouveaux outils de gestion administrative et comptable qui relèvent indifféremment de la « nouvelle rationalité managériale » (Vigour, 2006) ou du « management de la qualité » (Avril, Cartier, Siblot, 2005).

Un des traits majeurs du *New public management* et des solutions pratiques qu'il préconise de mettre en œuvre, renvoie à la question de la mesure des performances (grâce à la mise en place d'indicateurs) et à l'efficacité et à la maîtrise des coûts (raisonnement fondé sur un calcul coûts/bénéfices) (Bezes, 2007). Dans le cadre de leurs confrontations respectives avec les fonds communautaires, les structures étudiées ont du trouver par elles-mêmes des solutions pratiques pour répondre à ces exigences nouvelles. Non sans un certain nombre de résistances internes, les porteurs de projet vont mettre en place, le plus souvent « sur le tas », des instruments destinés à découper le travail effectué. Parmi ces outils, on retrouve notamment la généralisation des « fiche temps ». Remplies par les membres ou par les collaborateurs ponctuels de ces structures, elles sont le plus souvent destinées à décrire le temps passé par chacun sur chaque action :

Si, des fiches temps. On en avait pas. Parce que pour prouver que machin est à 40 % et l'autre à 30, il faut des fiches temps. C'est la seule chose qu'on a mise en place pour le FSE, les fiches temps. Et une compta... Alors c'est pas une compta analytique. En fait on proratisé les dépenses. Donc en fin d'année, quand je fais ma demande de remboursement, mon BQQF, je prends toutes les factures, tous les bulletins de salaire, je fais des photocopies et je constitue un dossier FSE. On le voit là, il est dans le carton... c'est le dossier FSE parce que comme ça le jour où j'ai le contrôle, déjà ils les veulent, et tout est là. Et tout correspond à ce qu'il y a dans le dossier (Florence Liotard, directrice d'une maison de l'emploi en Aquitaine)

Les fiches temps sont un outil de découpage du temps de travail que passe chaque salarié sur une action ou un projet cofinancé par les fonds communautaires. Elles constituent un instrument de justification dont dépend le versement ultérieur des sommes prévues. Si la structure bénéficiaire est dans l'incapacité de transmettre les documents en question, elle prend le risque de voir le montant de sa subvention réduit.

De manière générale, la somme de ces adaptations organisationnelles et pratiques s'inscrit dans la construction progressive d'une forme d'« auto-contrôle » de la structure dont le financement du projet ne sera assuré que si elle anticipe dans son fonctionnement quotidien un certain nombre de réflexes pratiques qui la mettront à l'abri de toute mésaventure. Cela va passer notamment par le fait de constituer un dossier contenant

l'intégralité des éléments susceptibles d'être demandés au moment du contrôle des opérations financées. Cela implique de photocopier les pièces, le cas échéant de les scanner et de transcrire systématiquement dans son agenda le déroulé exact de ses journées et des actions effectuées :

Et ils peuvent nous demander par exemple la photocopie, notamment la dernière fois, la personne qui nous contrôlait était je ne sais où en France, et nous demandait la photocopie entière d'un agenda. Il fallait prouver avec l'agenda, ce qui est difficilement prouvable, le temps qu'on avait passé. La dernière fois c'était le mien, l'autre fois c'était celui d'une coordinatrice (entretien avec Rachel Laurie, directrice d'un CIDFF en région)

L'adaptation des structures bénéficiaires aux nouvelles exigences de restitution qui accompagnent l'obtention de fonds communautaires entraîne une explosion du coût administratif de gestion des financements obtenus. En d'autres termes, les fonds européens ne servent pas uniquement à financer les projets pour lesquels ils ont été obtenus. Ils entraînent également un coût de gestion parfois lourd à supporter pour les organisations en question.

En cela, le découpage de l'activité des organisations bénéficiaires de fonds communautaires entraîne une forme de « despécification » de leur activité et tend à survaloriser les ressources de type gestionnaire que la gestion de fonds européens invite à mobiliser :

Avant, avec le même financement, on devait recevoir 25% de plus de public qu'on n'en reçoit actuellement : mettons qu'avant, avec 100 000 euros, on recevait 70 personnes en accompagnement. Et bien maintenant, on en reçoit plus que 50. Parce qu'avec les 100 000 euros, y a un temps sur l'administratif qui est énorme (...) « et c'est pas là-dessus qu'on est évalué, c'est pas sur le service rendu, enfin si, pour certaines collectivités locales, ça reste encore pour les collectivités locales. Mais par contre, alors là, est-ce que vous avez bien mis tel truc à tel endroit. Et justifiez moi à la minute près que tel jour vous étiez bien à tel endroit » (entretien avec Rachel Laurent, directrice d'un CIDFF régional)

Si la démarche de sollicitation de fonds communautaires est considérée comme une de façon quasi unanime comme une expérience douloureuse contribuant à détourner (en partie) la structure bénéficiaire du cœur de son activité, elle ne fait pas pour autant l'objet d'un rejet systématique. Elle donne lieu à des réappropriations de la part des personnes gestionnaires de dossier FSE ou FEDER qui y voient notamment un outil de modernisation/de professionnalisation des modes de fonctionnement de leur structure. Plus encore, la mobilisation de fonds communautaires peut être perçue comme un outil de rentabilisation de l'activité qui permet à la fois de contrôler les membres de la structure et leur travail, mais également de comparer les différentes actions susceptibles d'être menées par une organisation et leur niveau de rentabilité respectif.

On sait que si on va faire une intervention juridique, j'ai un outil maintenant, grâce au FSE, qui va me permettre de dire, quand on fait une permanence, voilà comment je compte, parce que je sais grâce au FSE, la personne elle coûte tant par heure. Et là-dessus, je dois rajouter parce que, j'ai aussi un outil comptable, qui me permet de dire, le temps qu'elle passe en face, il faut compter le temps à côté, qui est différent pour les juristes, pour les créations d'entreprise, pour machin, parce que j'ai un autre outil pour compter. Donc on a mis en place des outils qui nous permettent rapidement de savoir, si on veut rentrer dans nos frais, pas être rentable, juste rentrer dans nos frais, combien on doit demander pour faire une intervention. Et ça c'est grâce au FSE qu'on a mis en place ces outils de gestion. C'est quand même important. Avant c'était plus... (entretien avec Rachel Laurent, directrice d'un CIDFF en région)

L'imposition aux structures bénéficiaires de fonds européens d'une obligation de restitution chiffrée/comptable de leur activité par le biais d'indicateurs de réalisation et/ou de

résultats (combien de personnes concernées, quels résultats à la sortie, efficience des dépenses notamment), les expose directement à des contrôles de nature variable et susceptibles d'intervenir à tout moment de la procédure. Qu'elles en aient réellement fait l'expérience ou qu'ils ne soient l'objet que de craintes sur leur potentielle survenance, ces contrôles agissent comme un rite de passage opérationnalisant la frontière existant désormais entre organisations légitimes à postuler aux dispositifs de financement communautaires (et par extension publics) et celles qui en sont de fait exclues.

Ce déplacement soudain vers une valorisation des ressources gestionnaires et managériales fait en effet l'objet d'une appropriation différenciée de la part des différentes structures. Malgré le coût d'accès que peut représenter l'entreprise de conformation de ces organisations aux exigences communautaires, celui-ci est régulièrement mobilisé comme un vecteur de professionnalisation notamment par l'ensemble des procédures de gestion nouvelles que la sollicitation de fonds européens contraint de mettre en place. Non seulement les fonds communautaires permettent de rationaliser le fonctionnement interne, mais ils permettent en outre d'évaluer la rentabilité des salariés et des actions menées en comparant à chaque fois les coûts qu'ils représentent. Ils peuvent également faire office de marqueur réputationnel auprès d'éventuels futurs partenaires : « les gens, quand ils savent qu'il y a des fonds européens, ils se disent, c'est des gens qui derrière ont une structure carrée (...) si on sort vivant du contrôle FSE, c'est qu'il y a une gestion qui est saine » (entretien avec Florence Liotard, directrice d'une maison de l'emploi en Aquitaine).

La convergence des pratiques et représentations légitimes à laquelle participe le financement sur projet, instrument caractéristique des politiques publiques contemporaines (ref), exerce ses effets jusqu'aux « opérateurs » de la PRUE. Elle ne concerne pas uniquement les administrations régionales, dont les routines administratives se structurent désormais autour d'enjeux tels que la quantification de leur activité ou l'anticipation des contrôles dont elles peuvent faire l'objet, mais également les structures bénéficiaires des fonds communautaires. Celles-ci sont enjointes d'adapter leurs pratiques conformément à une logique de responsabilisation des bénéficiaires de subsides publics (Dubois, 2007). Les financements communautaires ne sont en effet pas – ou plus – attribués sur la base de critères standardisés et de plus en plus en fonction de la capacité des structures concernées à mettre en scène leur capacité à bien gérer les fonds communautaires, autrement dit leur propension à mobiliser les ressources nécessaires à la mise en conformité de leurs pratiques et routines de fonctionnement aux exigences communautaires.

Il est ainsi possible de cerner l'un des effets du processus de convergence gestionnaire à l'œuvre sous le double effet, entre autres, du financement sur projet et du *benchmarking*, soient les deux principaux instruments de mise en œuvre de la PRUE depuis le début des années 2000. L'attention de moins en moins grande portée à la nature des opérations et structures financées contraste avec la tendance désormais généralisée à agir sur les comportements de ceux qui les portent.

## Bibliographie

- Christelle Avril, Marie Cartier, Yasmine Siblot, « Les rapports aux services publics des usagers et agents des milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Société contemporaines*, n°58, 2005, p. 5-18.
- Richard Balme, Bernard Jouve, « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, 13 (2), 1995, p. 35-58

- Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 2007/2, n°35, p. 9-29.
- Philippe Bezes, « Le tournant néo managerial de l'administration française », in Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
- Valérie Boussard, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, 43 (2001), p. 533-551.
- Eleanor Breton, « Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014/1, n°105, p. 213-232.
- Isabelle Bruno, *A vos marques, prêts...cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe en Bauge, Ed du Croquant, 2008, 267 p.
- Charles Coppolani, « Le contrôle général économique et financier », *Revue française d'administration publique*, 2007/4, n°124, p. 625-631.
- Olivier Costa, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union. Processus de professionnalisation diversifiés et intérêts communs », in Didier Georgakakis (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002, p. 147-168.
- Marine De Lassalle, « Multilevelgovernance in practice : actors and institutional competition shaping EU regional policy in France », *French Politics*, 2010, 8, p. 226-247.
- Marie Annick Dépagneux, Franck Niedercorn, « Les régions récupèrent la gestion des fonds européens », *Les Echos*, 13 septembre 2012.
- Vincent Dubois, « Etat social et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politiques européennes*, 2007, p. 73-95.
- Vincent Dubois, « L'action de l'Etat, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014/1, n°201-202, p. 11-25.
- Jean-Michel Eymeri, « Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La Médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.
- Didier Fassin, « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales*, 55-5, septembre-octobre 2000, p. 955-981.
- Thomas Hélie, « Cultiver l'Europe. Eléments pour une approche localisée de l'« européanisation » des politiques culturelles », *Politique européenne*, n°12, hiver 2004, p. 66-83.
- Martine Kis, « L'Etat cède la place aux régions », *Courrier des maires*, 10 septembre 2013.
- Theodore J. Lowi, « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, 11, 197, p. 298-310.
- Hélène Michel, Cécile Robert, « L'Europe comme objet, agent et enjeu de socialisation », in Michel (Hélène), Robert (Cécile) (dir.), *La fabrique des Européens*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010, p. 7-21
- Gary Marks, « Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community »; in Alain Cafruny, Glenda Rosenthal (dir.), *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 391-410
- Gérard Mauger, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales, Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, vol. 136, n°136-137, p. 5-14.
- Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, p. 275-297.

- Olivier Nay, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison dans la mise en œuvre des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/3, vol 9, p. 409-425.
- Romain Pasquier, « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales », *Politique européenne*, 2002/3, n°7, p. 159-177.
- Romain Pasquier, Julien Weisbein, « L'Europe au quotidien », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2009.
- Jean-Marie Pillon, Nicolas Sallée, « De la construction des normes gestionnaires à leur comparaison Pôle emploi – Protection judiciaire de la jeunesse », in Manuel Boucher, (dir.), *L'Etat social dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 71-86.
- Robert Salais, « Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ? », *Informations sociales*, 2011/5, n°167, p. 60-70.
- Andy Smith, « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels ? », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 57-71.
- Aurélie Tricoire, « Externaliser la contrainte. Le dispositif de pilotage d'un projet de recherche communautaire », *Terrains et travaux*, 2006/2, n°11, p. 122-139.
- Antoine Vauchez, « Le chiffre dans le « gouvernement » de la justice », *Revue française d'administration publique*, 2008/1, n°125, p. 111-120.
- Cécile Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, n°63-64/ 2006, p. 425-455