

ETUDE

**LA GESTION PARTAGÉE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE
VALORISATION ET CONDITIONS DE RÉUSSITE
AUJOURD'HUI ET POUR LA FUTURE PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2021-2027**

CONNAÎTRE
les programmes européens
2014-2020

**RAPPORT FINAL
JANVIER 2020**

SOMMAIRE

Préambule.....	3
Contexte, champs et objectifs de l'étude	5
Méthodologie d'ensemble adoptée pour cette étude.....	8
1 Étape 1 : État des lieux et comparaison de l'exécution budgétaire des programmes européens en gestion directe, en gestion indirecte et en gestion partagée en France	11
1.1 Des logiques différenciées de mise en œuvre des programmes	11
1.2 Une avancée budgétaire contrastée des programmes européens.....	22
1.3 Les principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire.....	39
1.4 Conclusions de l'étape 1	55
2 Étape 2 : Identification de bonnes pratiques à partir d'un travail de benchmark des régions ou pays les plus performants dans la mise en œuvre et la consommation des programmes FEDER-FSE	57
2.1 Identification de bonnes pratiques lors de la préparation des programmes	57
2.1.1 Améliorer le ciblage de l'intervention FEDER-FSE.....	57
2.1.2 Intégrer de manière anticipée, des informations supplémentaires sur les capacités financières et administratives des porteurs de projet lors du dépôt du dossier	58
2.2 Identification de bonnes pratiques en matière de contrôle et audit	61
2.3 Synthèse des travaux de benchmark : les 10 bonnes pratiques identifiées à ce stade	62
3 Synthèse des conclusions et recommandations	63
3.1 Sur le cadre d'intervention et la préparation de la programmation	67
3.2 Sur l'accompagnement des porteurs de projets et la mise en œuvre du programme.....	68
3.3 Sur les stratégies de contrôle et d'audit.....	69
Annexes.....	- 72 -
Annexe A Table des acronymes.....	- 73 -
Annexe B Lettre de mission.....	- 74 -
Annexe C Campagne d'entretiens.....	- 75 -
Annexe D Études de cas Benchmark	- 83 -
Annexe E Bibliographie	- 93 -
Annexe F Liste des tableaux et Figures	- 94 -

Préambule

Le présent document constitue le rapport final de la mission de « Réalisation d'une étude sur la valorisation et les conditions de réussite de la gestion partagée des fonds européens en France aujourd'hui et pour la future période 2021-2027 ».

Après un rappel du contexte, des objectifs de l'étude et de la méthodologie déployée, le rapport est organisé autour de deux sections principales qui correspondent aux étapes 1 et 2 de notre étude :

- **Section 1** : état des lieux et comparaison de l'exécution budgétaire des programmes européens en gestion directe, indirecte et en gestion partagée
- ✓ une présentation analytique des programmes étudiés et des logiques différenciées de mise en œuvre. Il est question d'appréhender à la fois la comparaison purement quantitative de l'avancée de la consommation des programmes, ainsi que les éléments accélérateurs et ralentisseurs de chaque mode de gestion dans l'exécution budgétaire ;
- ✓ un état des lieux et une comparaison de l'exécution budgétaire des programmes européens en gestion directe, en gestion indirecte et en gestion partagée en France, en s'appuyant sur des méthodes de benchmark :
 - une mise en valeur budgétaire des performances des programmes en gestion directe, indirecte et partagée sur l'actuelle période de programmation 2014-2020 ;
 - une mise en valeur budgétaire des performances des programmes FEDER-FSE entre l'actuelle période de programmation (2014-2020) et la précédente (2007-2013) ;
 - des analyses plus détaillées sur l'exécution budgétaire des programmes pour l'actuelle période de programmation. Quand cela est possible, des éléments sont également fournis sur l'exécution budgétaire de la précédente période de programmation (2007-2013).
- ✓ une mise en perspective des principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire ;
- ✓ une sous-section présente les conclusions de l'étape 1.
 - **Section 2** : benchmark des régions ou pays les plus performants dans la mise en œuvre et la consommation des programmes FEDER FSE.
- ✓ Rappel des objectifs et de la méthode du benchmark
- ✓ Présentation des résultats de cinq études de cas menées auprès des autorités de gestion de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Région wallonne, d'Irlande du Nord, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Pomorskie Voivodeship
 - **Section 3** : Présentation des hypothèses et recommandations pour accélérer la consommation budgétaire dans la prochaine période de programmation 2021-2027.

Les messages clés des entretiens quant à la démarche d'ensemble de l'étape 1 d'étude sont présentés en détail dans l'**Annexe C.3** du rapport. Les études de cas du benchmark de l'étape 2 sont disponibles en **Annexe D**.

Encadré 1 Qu'est-ce que la consommation budgétaire ?

Qu'est-ce que la consommation budgétaire ?

Le CCTP définit la consommation budgétaire comme « le rythme et la régularité avec lesquels les crédits européens sont injectés dans l'économie nationale ». Le rythme de consommation des budgets est défini comme faisant référence « aux appels à projets, aux calendriers des autorisations d'engagement, des premiers crédits de paiement, etc. ». Cette définition comprend donc une composante financière (montant total payé) et une composante temporelle (à quel moment le paiement est-il effectué).

En partant de cette définition, et afin de pouvoir effectuer une comparaison inter-programmes, nous avons sélectionné plusieurs indicateurs de suivi de la mise en œuvre financière applicables à l'ensemble des programmes. Après une consultation des informations à notre disposition (tableau d'état d'avancement de la programmation, rapports d'activités annuels), les indicateurs retenus sont les suivants :

Taux de programmation : montant total programmé (c'est-à-dire dont la demande de financement a été validée / votée) par rapport à l'enveloppe totale du programme sur la période.

Taux d'engagement : montant total contractualisé (signature de la convention d'attribution) par rapport à l'enveloppe totale du programme sur la période

Taux de paiement : montant total payé (aux bénéficiaires) par rapport à l'enveloppe totale du programme sur la période;

Délai moyen d'octroi (durée entre la date de dépôt de candidature et la date de signature de la convention d'attribution¹) **et de paiement** (durée entre la date de demande de paiement par le bénéficiaire et date de versement effectif²).

Taux de cofinancement UE : la plupart des programmes reposant sur le principe de cofinancement UE/ États-membres, le taux de cofinancement fixe la part du coût total éligible d'un projet financé avec des crédits européens (le reste étant financé soit via une contribution publique nationale/régionale, soit en autofinancement du bénéficiaire).

¹ Dans ses rapports sur la mise en œuvre des programmes H2020, LIFE ou encore COSME, la Commission européenne utilise le terme de « time-to-grant ».

² Une durée de 90 jours maximum est légalement fixée pour chaque programme européen (pour les FESI : l'article 132 du règlement UE 1303/2013), cette durée doit être respectée sous réserve des disponibilités budgétaires et de la validité du montant demandé et des pièces justificatives appropriées.

Contexte, champs et objectifs de l'étude

Rappels des éléments de contexte dans lequel s'inscrit la présente étude

La France est le troisième pays contributeur net au budget européen et le deuxième pays bénéficiaire des dépenses européennes (première bénéficiaire de la Politique Agricole Commune), derrière la Pologne et l'Espagne³.

La France contribue et bénéficie de plusieurs programmes européens, gérés de manière directe, indirecte et partagée selon les articles 62,63 et 154 du règlement UE, Euratom n°2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union européenne. Le **mode de gestion partagée représente environ 80 % du budget de l'Union européenne, dont près de 50 % sont constitués des Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI)**⁴.

Depuis 2014, la gestion en France du FEDER-FSE est partagée entre la Commission européenne, l'État (FSE), et les Régions (FEDER, et une partie du FSE).

La période de programmation 2014-2020 a été marquée par un certain nombre de changements au regard du suivi, de la gestion et du contrôle des programmes par rapport à la période de programmation 2007-2013⁵ :

- une partie du transfert de l'autorité de gestion de l'État vers les conseils régionaux pour le FEDER, le FEADER et en partie pour le FSE (et un enjeu sur les transferts de personnel) ;
- des conseils départementaux qui sont devenus pour la plupart des Organismes Intermédiaires (OI) avec délégation de gestion sur le FSE (Programme opérationnel (PO) national - volet Insertion) ; il est à noter que les régions sont OI pour le FEAMP ;
- le développement du recours aux instruments financiers en tant qu'alternatives aux modes de financement classique sous forme de subventions, mis en œuvre directement par les autorités de gestion ou à travers une contribution à des instruments mis en place au niveau européen ;
- le développement d'une logique de concentration thématique, financière et de performance des programmes dont la réserve de performance qui oblige à une certaine dynamique de programmation avant le 31 décembre 2018 ;
- les évolutions concernant le mécanisme de dégageant dont les règles de calcul et d'application ont été modifiées avec le passage de la règle n+2 à la règle n+3 (sur 2014-2020, les risques de dégageant arrivant tardivement par rapport à la période 2007-2013) ;
- la mise en place de nouveaux outils de mise en œuvre et de gestion, notamment sur le volet territorial (Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) sur le volet urbain) ;
- l'ouverture à différentes options de coûts simplifiés (OCS) mais dont la responsabilité en matière de calcul et d'application relève en grande partie des AG et pouvant ainsi entraîner des risques importants de gestion et par rapport aux audits ;
- la mise en place de paiements phasés, liés aux remboursements effectués aux bénéficiaires finaux, sachant que le cofinancement national peut être inclus dans une demande de paiement intermédiaire (souplesse accrue dans le paiement des contributions nationales) ;
- la mise en place de rapports annuels de mise en œuvre (RAMO) : dès le lancement de la programmation, une série d'indicateurs liés à la performance financière a été mise en place, et les RAMO sont notamment le lieu de justification de l'atteinte des cibles illustrant l'avancement des réalisations de leur programme ;

³ FEDER, FSE, FEADER, FEAMP, cf. Cahier des Charges (CdC) Commissariat à l'égalité des territoires (2018). La France bénéficie de près de 28 milliards d'euros pour la période 2014-2020 : FEDER (8,4 milliards d'euros), FSE (5,5 milliards d'euros), IEF (944 millions d'euros), FEADER (12 milliards d'euros), FEAMP (588 millions d'euros).

⁴ Ibid.

⁵ Guide relatif au dispositif de suivi, gestion et de contrôle des programmes opérationnels et des programmes de développement rural (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) relevant du cadre stratégique commun (CSC) de la période 2014-2020.

- pour la clôture, et à l'issue de la production de comptes annuels, un suivi des ressources générées pendant une période de 8 ans suivant la fin de la période d'éligibilité des dépenses est exigé.

Ces mesures, notamment celle relative à l'atteinte de la réserve de performance, engagent les autorités de gestion à une programmation rapide et efficace. En juin 2019, les régions françaises avaient pour la plupart d'entre elles bien engagé la programmation, mais avec des taux de paiements encore faibles. Ces taux bas peuvent questionner la rapidité de l'entrée des fonds des programmes européens FEDER-FSE sur le territoire français.

La gestion partagée est régulièrement soumise aux critiques, par comparaison avec les modes de gestion directe et indirecte applicables à d'autres programmes européens (notamment H2020, LIFE ou encore Erasmus+). L'efficacité dans la mise en œuvre, notamment en termes de consommation financière serait moindre. Cependant, ces critiques ne tiennent pas compte des disparités des programmes (objectifs, cibles, calendriers de mise en œuvre, modalité de mise en œuvre pour toucher les bénéficiaires finaux, enveloppes, règles nationales portant par exemple sur l'éligibilité des dépenses, etc.). Sans compter les règles de co-financements qui impactent fortement le FEDER et le FSE et leurs dynamiques. A ce titre, il convient de souligner qu'un certain nombre de projets se sont retrouvés « bloqués » en France du fait de co-financements qui ont tardé à arriver (plan numérique, ANRU, SNCF...). Ces différences rendent objectivement la comparaison des modes de gestion compliquée. Par exemple, la nature collaborative, à l'échelle européenne, des projets H2020, impliquant des consortia de partenaires venant obligatoirement de plusieurs pays européens sous l'autorité d'un chef de file unique, rendrait sans doute extraordinairement complexe un mode de gestion indirect ou une gestion partagée États membres / Commission européenne.

Toutefois, face à ces critiques, et dans le contexte des discussions relatives à la nouvelle période de programmation 2021-2027, il est utile de disposer d'arguments concrets (positifs et négatifs) sur l'efficacité de la gestion partagée du FEDER et du FSE, notamment au regard de leur consommation budgétaire. **Il s'agit de comprendre dans quelle mesure le mode de gestion partagée influence le rythme et la régularité avec lesquels les crédits européens bénéficient à l'économie nationale.**

Un champ d'étude portant sur les différents modes de gestion des fonds de l'Union européenne

Le champ de l'étude porte sur la gestion partagée des programmes FEDER-FSE en France sur les périodes 2007-2013 et 2014-2020, ainsi que sur une mise en perspective avec d'autres programmes européens en gestion directe ou en gestion indirecte auxquels la France participe sur les deux périodes de programmation.

On rappelle qu'il existe 3 modes de gestion différents des fonds de l'Union européenne :

- la **gestion directe**, définie à l'article 62 du règlement UE, Euratom n°2018/1046 (règlement financier), renvoie à une exécution du budget directement par la Commission européenne (par ses services, à son siège, dans les délégations de l'UE ou par les agences exécutives de l'UE). Ce mode de gestion concerne notamment les programmes Fonds européen de développement (FED), Horizon 2020, COSME et LIFE ;
- la **gestion indirecte**, définie aux articles 62 et 154 du règlement financier, renvoie à une exécution budgétaire de certains programmes confiée par l'Union européenne à des pays tiers, des organisations internationales, des agences de développement des États membres ou encore des organismes divers de droit public ou de droit privé. Ce mode de gestion concerne notamment le programme européen Erasmus+, dont 80 % des fonds sont exécutés par les agences nationales des États-membres.
- la **gestion partagée**, définie à l'article 63 du règlement financier, renvoie à la mise en œuvre de certains programmes confiée par la Commission européenne à l'État-membre. Ce dernier se charge

d'allouer les fonds aux bénéficiaires finaux. Ce mode de gestion concerne les FESI et représente 80 % du budget de l'Union européenne⁶.

Les objectifs de l'étude

L'objectif de l'étude est double. Il s'agit d'une part de **comprendre les éléments facilitateurs et les freins à la bonne consommation budgétaire des crédits FEDER-FSE en France** sur les deux périodes de programmation, d'en identifier les évolutions, et d'en tirer des recommandations pour améliorer la consommation de la période actuelle 2014-2020. Il s'agit également d'**anticiper sur la programmation 2021-2027, voire au-delà**, en proposant des solutions permettant d'améliorer la consommation budgétaire en France en tenant compte des futurs projets de règlements FEDER-FSE 2021-2027.

Autrement dit, l'étude a pour objectif de fournir un ensemble de recommandations que les autorités de gestion pourront s'approprier pour améliorer leurs performances de consommation budgétaire pour les programmes opérationnels FEDER-FSE dont elles assurent la gestion sur la période 2014-2020 et pour les futurs programmes opérationnels 2021-2027.

⁶ CdC du Commissariat général à l'égalité des territoires (2018).

Méthodologie d'ensemble adoptée pour cette étude

Une comparaison entre 7 fonds ou programmes relevant de 3 modes de gestion distincts

Dans cette étude, le choix a été fait de centrer l'analyse comparative sur les fonds et programmes suivants dont une présentation et un focus sur les logiques différenciées de mise en œuvre est présentée dans la section 1 du premier document.

Tableau 1 Les principaux programmes européens étudiés et leurs modes de gestion

Programme	Mode de gestion	Thématiques couvertes	Période de programmation
Fonds structurels et d'investissement européens (FEDER-FSE)	Partagée – la mise en œuvre des fonds est confiée par la Commission européenne à l'État-membre. Les services de l'État assumant la gestion des fonds (possible délégation de gestion notamment sur le FEDER).		2007-2013
	Partagée - la mise en œuvre des fonds est confiée par la Commission européenne à l'État-membre. En France, l'État a confié une partie de la gestion des fonds aux Régions (FEDER dans son intégralité, 35 % de l'enveloppe nationale du FSE).		2014-2020
FP7 & Horizon 2020	Directe – la mise en œuvre du budget Framework Programme 7 (FP7) est sous la responsabilité de la Commission européenne et de ses directions générales (DG).	Excellence scientifique et innovation	2007-2013
	Directe – L'exécution du budget d'Horizon2020 est confiée à neuf DG de la Commission européenne. Le budget est exécuté par 22 organes différents, dans le cadre de délégations de gestion (agences exécutives européennes) ou de contractualisations (gestionnaires d'instruments financiers).		2014-2020
ERASMUS+	Mixte (Directe et indirecte) : le programme est géré par la Commission européenne, l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (EACEA), des agences nationales dans les pays participants au programme (en France, l'Agence Erasmus France) et des bureaux nationaux dans certains pays partenaires.		2007-2018
LIFE	Directe – Les Directions Générales Environnement et Climat sont chargées de la gestion du programme. Mais, la Commission a délégué la mise en œuvre de nombreux volets du programme LIFE à l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME). La Banque européenne d'investissement gère les instruments financiers (NCFE et PF4EE).	Environnement	2007-2018
COSME	Directe - La Commission européenne délègue la gestion opérationnelle du programme à EASME. Les instruments		2014-2020

	financiers sont gérés directement par la Banque européenne d'Investissement via le Fonds européen d'Investissement (FEI) dont la BEI est actionnaire majoritaire. (A noter que le FEI peut également gérer des fonds abondés par du FEDER).		
Actions Innovatrices Urbaines	Indirecte - Actions Innovatrices Urbaines est un instrument de la Commission et est piloté par la DG REGIO sous gestion indirecte. La gestion est assumée indirectement par la Région Hauts-de-France (entité mandatée), qui héberge et assume le Secrétariat Permanent de l'Initiative Actions Innovatrices Urbaines (AIU). Les projets sont validés par la Commission européenne, après expertise et sur proposition du secrétariat, et sur la base d'un appel à projets.	Innovation urbaine	2014-2020

Une approche combinant des analyses de documents et données, des entretiens et des réunions techniques de travail

Les consultants de Technopolis |France| et EDATER ont été missionnés pour conduire les investigations suivantes : produire une analyse de documents, données, statistiques et indicateurs issus des systèmes d'information existants ; et conduire des entretiens individuels et/ou collectifs avec des acteurs clés identifiés (phase 1).

Après une première phase de cadrage, une campagne d'entretiens a ainsi été effectuée auprès de 30 interlocuteurs et une revue documentaire a été réalisée. La campagne d'entretiens conduite auprès de 30 gestionnaires des programmes en gestion partagée, directe et indirecte constitue l'une des sources principales d'information pour notre étude (cf. la liste des personnes interrogées et le guide d'entretien placé en Annexe C). Les principaux questionnements étaient les suivants :

1. Sous quel mode de gestion est géré votre programme européen ? Comment percevez-vous globalement ce mode de gestion ? Quelles sont les grandes variables caractéristiques le distinguant d'autres modes de gestion ?
2. Quels sont les effets accélérateurs ou ralentisseurs de la consommation des montants UE aux différents stades du projet (avis/communication, sélection, programmation, exécution, paiement, certification/contrôle) ?
3. Dans le cadre de votre programme ou d'autres programmes que vous connaissez, quelles sont les principales sources de blocage dans la programmation/dans le paiement et donc dans la consommation de fonds européens ?
4. Pensez-vous que le mode de gestion, et ses spécificités, est le bon ? Pourquoi ? Si non, quel mode de gestion serait plus adapté ?

En parallèle, nous avons réalisé un travail de revue et d'analyse documentaire et de données (cf. bibliographie en **Annexe E**).

Des réunions techniques permettant d'échanger sur les résultats des travaux et sur les suites à donner sont également prévues (phase 2).

Une démarche d'analyse comparée (benchmark) portant sur quelques régions ou pays les plus performants dans la mise en œuvre et la consommation budgétaire des programmes FEDER et FSE

Partant de plusieurs questionnements/hypothèses identifiés dans la première phase de l'étude pour accélérer en France la consommation budgétaire des programmes FEDER et FSE, un travail de benchmark a été conduit afin de poursuivre les objectifs suivants :

- **tester les hypothèses pouvant permettre d'accélérer l'exécution budgétaire, et identifier éventuellement d'autres facteurs déterminants** qui expliquent la bonne performance de ces régions/pays dans la gestion et l'exécution budgétaire de leurs programmes ;
- examiner les **conditions de répliquabilité ou d'adaptabilité** dans le système de gestion français.

Une série d'entretiens (une par étude de cas) ainsi qu'une revue documentaire ont été effectuées avec des représentants d'autorités de gestion européennes à l'origine de la bonne performance budgétaire des programmes dont ils assurent l'autorité de gestion. **L'analyse porte sur 5 programmes situés dans 4 pays différents (Pologne, Belgique, Royaume-Uni, Allemagne).**

Les questions adressées lors des entretiens menés dans le cadre du benchmark étaient les suivantes :

- **Organisation interne**
 - ✓ De quelle manière l'organisation des ressources humaines en interne peut-elle influencer sur l'exécution budgétaire ? Y-a-t-il eu des formations / des profils particuliers recherchés pour faire monter en compétences les équipes ?
- **Démarches d'harmonisation et de sécurisation lors de l'élaboration du programme/en cours de programmation**
 - ✓ Une harmonisation des pratiques au niveau national/interrégional (appels à projets conjoints, appels à projets croisés sur les filières) permet-elle d'accélérer la consommation budgétaire ?
 - ✓ Existe-t-il une organisation en place dans les AG pour les financements croisés ?
 - ✓ Une plus grande concentration thématique (axes par PO) permet-t-elle de mieux exécuter les crédits ?
 - ✓ Comment les règles d'éligibilité sont-elles déterminées (règlement, guide centralisé ou décentralisé, uniformisation) ?
 - ✓ Un seuil minimum dans les subventions permet-il d'accélérer la consommation des crédits FEDER /FSE ?

Contrôles et audits

- ✓ Quelle est la relation entre l'autorité de gestion et l'autorité d'audit (co-construction de la doctrine, pédagogie de l'autorité d'audit, etc.) ?
- ✓ Un taux d'erreur plus élevé ralenti-t-il la consommation budgétaire (aller au-delà du 2% actuel exigé) ?
- ✓ Quelles sont des bonnes pratiques transférables en matière de proportionnalité dans les contrôles : y-a-t-il des AG qui en ont fait des entités de pilotage ? Pilotent-ils au risque ? Si oui, une démarche de pilotage par le risque est-elle pensée dès l'élaboration du programme ?
 - **Dépenses et paiements :**
 - ✓ Des coûts simplifiés pré-validés par les autorités d'audit permettent-ils d'accélérer la consommation budgétaire ?
 - ✓ Existente-t-il des stratégies d'optimisation de remontée des dépenses ?

1 Étape 1 : État des lieux et comparaison de l'exécution budgétaire des programmes européens en gestion directe, en gestion indirecte et en gestion partagée en France

1.1 Des logiques différenciées de mise en œuvre des programmes

Nous présentons dans la présente section une description des étapes principales qui constituent la vie d'un programme (préparation et allocation du budget, programmation, paiement, audit et contrôles).

Cette section est nécessaire afin d'appréhender les suivantes sur les principales réussites et difficultés associées aux programmes dans l'exécution budgétaire.

En effet, un tableau d'avancée purement quantitatif de la consommation des crédits au sein des programmes ne présente que le résultat final de la mise en œuvre, et ne suffit pas à expliquer pourquoi certains programmes exécutent ou consomment leurs budgets plus vite que d'autres. Il est donc nécessaire de comprendre les objectifs, thématiques prioritaires, bénéficiaires ciblés, ainsi que les différentes logiques de programmation et de paiement des programmes. Ces spécificités, davantage propres à un programme qu'à un mode de gestion, peuvent influencer sur l'avancée de la consommation des crédits.

1.1.1 *Analyse générale des programmes*

1.1.1.1 *Des objectifs opérationnels des programmes différents en lien avec une philosophie et des orientations politiques distinctes*

Les philosophies des programmes européens auxquels la France contribue sont différentes. Certains sont des programmes dits d'excellence (Horizon 2020). D'autres sont des programmes visant à réduire les inégalités territoriales et à assurer la convergence des régions et des États-membres (FEDER-FSE). D'autres cherchent à promouvoir l'investissement sous différentes formes : capital physique, capitale humain... (ERASMUS+, COSME, AUI).

Ces différentes philosophies influent nécessairement sur l'architecture même du programme : les fonds FEDER-FSE sont par exemple mis en œuvre par des autorités régionales, au plus près des territoires. Pour sa part, le programme d'excellence scientifique européen Horizon 2020 est exécuté au niveau européen, et met en concurrence les acteurs de l'ensemble des États-membres entre eux ; avec in fine une sélectivité accrue.

1.1.1.2 *Une couverture thématique des programmes très variable d'un programme à l'autre*

Parmi les programmes étudiés, on observe une forte différence de la couverture thématique : certains programmes couvrent un grand nombre de domaines et une très forte diversité de projets, tandis que d'autres présentent par construction une concentration thématique forte.

Les programmes FEDER-FSE sont certainement les programmes européens dont la couverture thématique est la plus vaste. Les investissements du fonds FEDER soutiennent par exemple au total 11 objectifs (renforcement de la recherche, améliorer l'accès aux TIC, renforcer la compétitivité des PME, favoriser la transition vers une économie à faibles émissions de CO2...). Les fonds FEDER-FSE doivent donc créer des modalités et des systèmes de gestion applicables à une grande diversité de projets.

Les autres programmes européens, COSME, H2020, LIFE, et ERASMUS ont un ciblage thématique relativement fort, ce qui leur permet de créer au niveau européen des règles de gestion adaptées aux types de projets et sujets visés. Par rapport à la précédente période de programmation, les programmes ERASMUS+ COSME ont fait l'objet d'une concentration thématique pour une meilleure efficacité de la mise en œuvre du programme.

En effet, le programme Erasmus+ repose sur trois actions clés transversales qui s'appliquent à tous les secteurs de l'éducation et de la formation ainsi qu'au domaine de la jeunesse. Le caractère intégré du programme permet d'utiliser des approches ou des outils transversaux aux fins de la demande de subvention, du suivi, de l'audit ou de la diffusion. Cela s'est concrétisé par une demande en ligne, un système d'audit unique, la

génération de subventions simplifiées (montants forfaitaires, coûts unitaires), un système de suivi basé sur les performances, une plate-forme unique de résultats des projets, etc.⁷

Il a été confirmé par les entretiens qu'il est plus facile de consommer des crédits européens lorsqu'il existe une concentration thématique élevée au sein d'un programme, grâce à des règles créées ad hoc.

1.1.1.3. *Éléments d'analyse différenciée du profil des bénéficiaires*

Pour les programmes en gestion directe et indirecte (ERASMUS, COSME, Horizon 2020 et LIFE), la concentration thématique et la forte mise en concurrence des porteurs conduit nécessairement à atteindre un profil spécifique de bénéficiaires disposant d'un savoir-faire particulier dans leur domaine d'expertise ainsi qu'en matière de gestion de projet.

Malgré les efforts (et la communication...) réalisés par la Commission européennes et les agences exécutives, on remarque une homogénéité forte des porteurs et même une récurrence importante :

- pour le **programme H2020** : si plus de 50 % des porteurs de projets H2020 n'ont pas émergé sur le FP7 (notamment les PME), l'analyse en volumes financiers laisse apparaître une prédominance des grands centres de recherches européens. Ainsi, les 100 premiers bénéficiaires en termes de contribution financière, composés exclusivement des centres de recherche (Airbus étant à la 106ème place), ont porté près d'un tiers de la contribution totale du programme depuis 2014 (142 millions d'euros en moyenne de financements engagés par organisme). Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est de loin le plus important bénéficiaire en France avec 1251 participations et un total de près de 800 millions d'euros de contribution, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) se positionnant pour sa part en troisième position ;
- au sein du **programme ERASMUS**, les bénéficiaires sont des structures de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle, de l'enseignement scolaire et de l'éducation des adultes. L'évaluation à mi-parcours du programme révèle que, selon les bénéficiaires, le programme est devenu trop compétitif, « *ne le rendant accessible qu'aux organisations les plus expérimentées ou les plus importantes, ce qui empêche l'accès aux nouveaux venus potentiels et réduit le nombre de ceux qui pourraient en bénéficier* ».
- pour le **programme COSME** : plus de 60% des crédits du programme sont à destination des instruments financiers. Le restant des crédits est géré par l'agence exécutive EASME, et près de 30 % des crédits sont à destination du Réseau Entreprise Europe (EEN). Les organismes bénéficiaires EEN sont choisis en début de période de programmation pour les 7 ans qui suivent. Le programme a globalement peu d'expérience avec des nouveaux bénéficiaires ;
- pour le **programme AUI** : les bénéficiaires du programme AUI sont des structures publiques (municipalités, communautés d'agglomérations); il est à noter que la capacité financière de la structure est évaluée avant même la contractualisation ;
- pour le **programme LIFE** : la grande majorité des porteurs sont soit institutionnels (institut / agences ou collectivités) soit des grandes fondations (WWF, LPO...). On voit toutefois apparaître quelques grandes entreprises depuis 2014. L'Italie et l'Espagne sont historiquement des pays ayant un fort taux de participation sur le programme (plus d'une centaine de projets depuis 2014 chacun, contre 22 pour la France) avec une organisation (gouvernance des agences publiques, mandats, ressources humaines...) faite pour animer les réseaux et émerger sur ce programme⁸.

Cette spécificité et concentration en termes de bénéficiaires influencent nécessairement les modalités et performance de gestion, notamment sur les deux aspects suivants :

⁷ Evaluation mi-parcours d'Erasmus+ 2014-2020 (2017)

⁸ L'organisation en France apparaît moins lisible en matière d'animation et de déploiement de projets de protection de l'environnement dans un contexte de décentralisation et de passage de responsabilités entre Régions, PNR, Agence nationale ou encore décentralisée.

- l'adoption de règles de gestion adaptées à ce type spécifique d'acteurs, telle que l'acceptation (partielle) des pratiques comptables des bénéficiaires (qui disposent pour la plupart d'outils et pratiques robustes) ;
- la majorité des bénéficiaires ayant plusieurs projets en cours et souhaitant pouvoir continuer à participer aux programmes, ces derniers n'ont aucun intérêt à transiger avec les règles (des corrections financières peuvent être appliquées à tout autre projet du bénéficiaire). La mobilisation d'une approche reposant sur une plus forte confiance et prise de risque de la part de la Commission européenne est ainsi facilitée.

Les fonds FEDER-FSE, par leur logique d'appels à projet et leur couverture thématique très vaste sont moins touchés par le phénomène double de bénéficiaire récurrents et de bénéficiaires « types » (grandes structures). Plusieurs entretiens effectués ont néanmoins permis de relever que, de plus en plus, « *les fonds européens, par leur complexité, ne sont pas pour tout le monde* ».

Les entretiens auprès des gestionnaires ont permis de relever que les programmes ayant des bénéficiaires récurrents consomment plus rapidement les crédits que les autres.

1.1.1.4. Des équipes de tailles variables chargées du suivi de la mise en œuvre des programmes

La taille des équipes chargées du suivi de la mise en œuvre des programmes varie d'un programme à l'autre. A ce stade de l'étude, il est difficile d'obtenir des chiffres précis sur la taille des équipes, notamment au sein des programmes en gestion directe, puisque celles-ci travaillent rarement exclusivement sur un seul programme. Seul le programme AUI, géré par un secrétariat technique, et les agences Erasmus+ France (Education/Formation et Jeunesse) mobilisent respectivement à temps plein une équipe de 15 et 150 personnes.

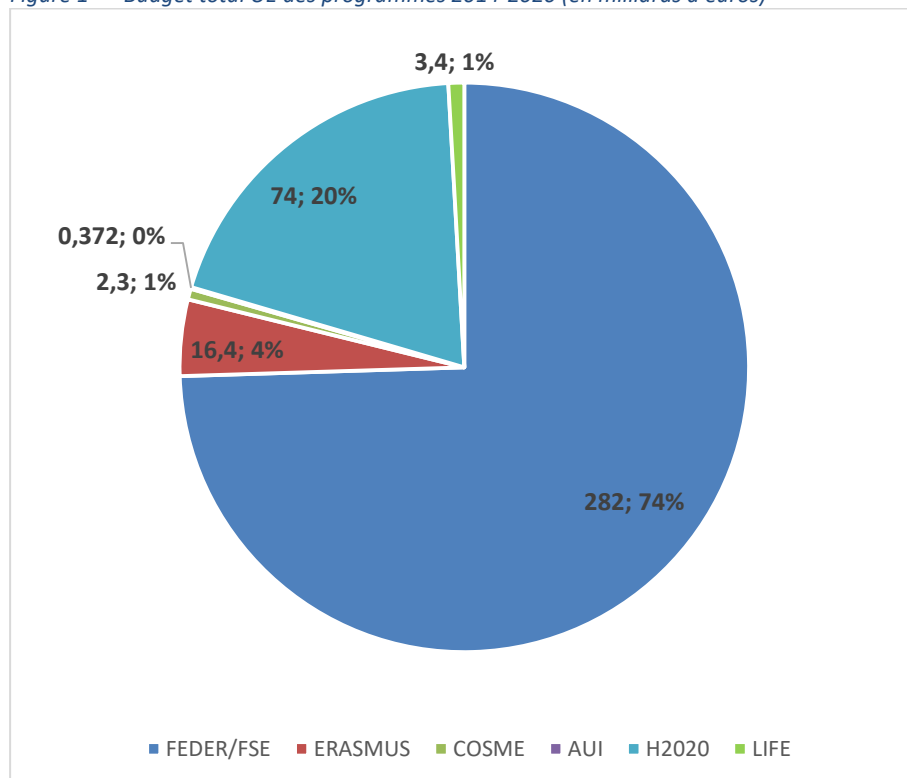
La constitution et le renouvellement des équipes n'ont pas été identifiés comme des facteurs ralentisseurs ou accélérateurs de l'exécution budgétaire par les interlocuteurs lors des entretiens, sauf en gestion partagée. En effet, les agents au sein des services Europe des autorités de gestion sont souvent des contractuels. Le travail d'instruction et de suivi des fonds FEDER-FSE étant particulièrement technique, il est problématique de ne pas conserver les mêmes équipes sur plusieurs années. La très forte mobilité dans l'administration française, notamment dans les fonctions d'encadrement, et la période de transfert de personnel (loi Notre, 2015) a renforcé cette instabilité.

1.1.1.5. Des budgets très peu comparables et des versements progressifs, qui transitent par le biais d'autorités nationales ou directement depuis la Commission européenne

Tous les programmes concernés disposent d'un budget spécifique alloué pour l'ensemble de la période de programmation (2014-2020). Ils ne disposent donc pas tous de « maquettes » au sens connu dans le cadre de la gestion du FEDER et du FSE.

Comme l'illustre la **Figure 1** Budget total UE des programmes 2014-2020 (en milliards d'euros) **le budget FEDER-FSE pour l'ensemble des pays de l'UE est de loin le budget le plus important de l'ensemble des programmes étudiés. Il s'élève à 282 milliards d'euros, soit respectivement un budget 122 et 758 (!) fois plus important que ceux des programmes COSME et AUI.** ERASMUS+ et Horizon 2020 disposent respectivement d'enveloppes de 16,4 et 74,3 milliards d'euros. A noter que ces deux budgets ne sont d'ailleurs pas uniquement à destination des États-membres de l'Union européenne, mais également pour des pays partenaires/associés.

Figure 1 Budget total UE des programmes 2014-2020 (en milliards d'euros)



Source : site web des divers programmes européens. Le budget total indiqué pour Horizon 2020 n'inclut pas le budget pour les instituts européens d'Innovation et de Technologie (EIT).

Cette simple comparaison des montants concernés fait dire à un grand nombre de nos interlocuteurs que les modes de gestion associés et la rapidité avec laquelle les bénéficiaires peuvent effectivement mobiliser les fonds européens sont peu comparables.

Il est à noter que ces budgets sont versés progressivement aux autorités de gestion (FEDER-FSE) et aux agences nationales (ERASMUS+), sauf dans le cas des programmes en gestion directe (Horizon 2020, COSME et LIFE), où les paiements aux bénéficiaires sont effectués directement par la Commission et ne transitent pas par les agences exécutives. Les agences exécutives sont tout de même chargées de la contractualisation et du suivi de la mise en œuvre. Les fonds des programmes alloués aux instruments financiers sont bloqués dès la convention avec l'institution financière.

Bien que tous les programmes disposent d'un budget pluriannuel, les paiements de la Commission européenne vers les autorités de gestion/ les agences nationales et régionales ne s'effectuent donc pas exactement de la même manière. En gestion partagée, des préfinancements sont versés par la Commission européenne vers les autorités de gestion (pour faciliter les paiements aux bénéficiaires), puis c'est aux autorités de gestion d'effectuer des appels de fonds sur la base des remontées des paiements des bénéficiaires⁹.

La logique n'est pas la même pour les programmes en gestion « mixte » (COSME/ERASMUS) : sur un budget annuel, plusieurs versements sont effectués aux agences nationales, ainsi que la Banque européenne d'investissement en ce qui concerne COSME au courant de l'année. Pour ERASMUS, un premier financement alloue une part importante du budget, puis un deuxième acompte est versé quand une part importante de la programmation est atteinte. Selon l'agence française : « *les fonds sont toujours là quand on en a besoin. On préfère les versements de Bruxelles par rapport aux autorités nationales pour ça !* »

⁹ Règlement UE 1303/2013

En ce qui concerne le programme AUI en gestion indirecte, 80 % du budget annuel sont versés dès la contractualisation. Les 20 % restants sont versés à partir du moment où les bénéficiaires atteignent 50 % de mise en œuvre de leurs projets.

Les programmes en gestion directe (LIFE, H2020) reposent sur un principe de financement complètement différent des fonds FEDER-FSE. Bien que la mise en œuvre et la gestion de ces programmes soient désormais largement confiée à des agences exécutives (Agence exécutive pour la recherche (REA) et EASME notamment), les paiements sont directement réalisés aux porteurs de projets depuis les lignes budgétaires de la Commission européenne. Ces agences disposent en effet d'une délégation de pouvoir sur plusieurs lignes budgétaires de la Commission européenne (car ces programmes sont soutenus via plusieurs DG). Le montant maximal de dépenses autorisées pour chaque ligne est déterminé chaque année lors de la préparation du budget prévisionnel de l'Union en fonction du nombre de projets en cours / susceptibles d'être contractualisés et de l'application de coefficients d'ajustement (retard dans la réalisation de certains projets, remontées de dépenses moins importantes que prévu...). Ce montant peut être revu en cours d'année. La bonne préparation de ces budgets prévisionnels et la bonne gestion de dossiers, notamment sur les calendriers de reporting, permet d'arriver à des taux d'exécution proches de 90 % pour la REA (qui gère notamment le volet excellence scientifique) et supérieurs à 90 %, voire 95 %, pour EASME (volet primauté industrielle).

Lors de nos entretiens, il est apparu que les **modalités de versement en gestion directe étaient plus rapides et efficaces qu'en gestion partagée et indirecte**. En effet, en gestion directe, les crédits européens partent des services de la Commission européenne pour arriver directement sur le compte du bénéficiaire. En gestion partagée, les fonds transitent par de nombreux intermédiaires (DG Trésor, Ministère de l'Economie et des Finances, autorités de gestion). En gestion indirecte, les crédits transitent par l'agence nationale (Erasmus+) et le secrétariat technique de la Région Hauts-de-France (AUI).

1.1.1.6. La période de préparation du programme et la phase de négociation

La période de préparation d'un programme opérationnel FEDER-FSE dure en général deux ans, avec la rédaction du programme opérationnel qui repose sur des conditions sous-jacentes (évaluations ex-ante¹⁰, documents stratégiques régionales, mobilisation RH...), sa validation auprès des services de la Commission européenne. Une particularité de la période de programmation 2014-2020 a également été la désignation des autorités de gestion.

Les programmes H2020 et LIFE font l'objet de programmes de travail pluriannuels (2014-2015, 2016-2017 et 2018-2020). Ces derniers sont déclinés en thématiques clés et préparés par la Commission européenne après consultation des acteurs clés des États-membres (advisory groups). En dehors des instruments financiers et de quelques dispositifs « ouverts » (logique bottom-up), la plupart des projets sont par la suite sélectionnés via des appels à projets thématiques. Pour les programmes ERASMUS et COSME, en dehors du travail de préparation de travail pluriannuel, la programmation s'effectue annuellement au sein des programmes de travail (work programmes) qui sont élaborés durant plusieurs mois puis votés. La Commission européenne effectue une proposition qui doit ensuite être acceptée par les autorités nationales.

Pour les instruments financiers du programme COSME, la Commission européenne définit les orientations politiques et en délègue l'exécution au Fonds européen d'investissement (FEI), qui dispose d'un mandat et d'une allocation budgétaire annuelle.

Le programme AUI est une initiative de la Commission européenne, qui en est l'organe central de décision. Elle est chargée de choisir les priorités thématiques des appels à projets qui sont ensuite gérés par l'entité mandatée.

Lors de nos entretiens, il est apparu qu'au cours des périodes de programmation, il existe peu d'éléments qui permettent d'accélérer la consommation des crédits. Tous les programmes sont soumis à une période de va-et-vient entre les autorités nationales et les services de la Commission européenne. Ce processus est d'ailleurs souvent plus long et plus complexe pour les programmes en gestion directe qui incluent les 28 États-membres.

¹⁰ Article 55 du règlement UE 1303/2013.

Néanmoins, il a été relevé que pour les fonds FEDER-FSE, une bonne préparation des programmes opérationnels (mobilisation RH, mobilisation politique, structure du programme (nombre d'axes prioritaires, nombre d'OI et d'ITI), préparation des bénéficiaires, choix entre appels à projets et guichet...) pouvait permettre de programmer plus rapidement le début de la programmation et donc d'exécuter la consommation budgétaire.

1.1.1.7. *Mise en œuvre des programmes et sélection des opérations*

D'une manière générale, nos analyses montrent que le travail de sélection des opérations à financer influence de manière importante l'avancée de la consommation des fonds. Tout retard pris au stade de la sélection des projets (et donc plus tard de la contractualisation avec le bénéficiaire) viendra retarder les paiements et donc l'injection effective des fonds européens dans l'économie nationale.

Pour les fonds FEDER-FSE, la phase de sélection des projets, comprend leur instruction (vérification de la complétude des dossiers et critère de sélection), leur sélection en comité de programmation/instance de sélection pour décision puis la contractualisation avec le bénéficiaire (signature de la convention d'attribution). C'est à ce stade que les autorités de gestion relèvent beaucoup de difficultés, car les dossiers reçus pour instruction peuvent par exemple être incomplets. Les durées moyennes des processus de sélection et d'engagement des projets constituent de bons indicateurs permettant de mesurer ces difficultés (données récupérées auprès du CGET en cours d'analyse).

Au sein du programme AUI, le seul processus de sélection des projets dure en moyenne 6 mois. Le secrétariat du programme est assisté par un cabinet d'experts thématiques qui effectuent une première pré-sélection des candidats. La sélection finale s'effectue entre les services de la DG Regio de la Commission européenne et le secrétariat.

Pour la partie du programme COSME gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI), la sélection d'un intermédiaire financier exige un important effort initial qui peut durer plusieurs années. La mise en œuvre du programme gérée par EASME suit le programme de travail annuel sans difficultés particulières. C'est le même processus pour le programme Erasmus+ géré par l'agence exécutive et l'agence nationale.

Dans le cadre du programme de travail LIFE 2018-2020, une approche en deux temps a été adoptée afin de faciliter l'accès à de nouveaux porteurs et éviter ainsi un travail fastidieux de montage juridique et financier à tous les porteurs. Une pré-sélection est ainsi réalisée sur la base de propositions techniques simplifiées (concept note d'une dizaine de pages). Seuls ceux étant retenus à cette étape sont invités à élaborer une proposition complète (programme de travail, budget, pièces administratives, etc.).

L'« Instrument PME » dans H2020 a également fait l'objet d'un mode de sélection atypique en deux temps. Les autres AAP, prévus dans les programmes de travail multi-annuels H2020, font l'objet d'un processus de sélection standard qui intègre une revue complète de la proposition technique, administrative et financière. Par ailleurs, la programmation a globalement été améliorée grâce à la dématérialisation complète des dossiers et à la suppression de la phase de négociation. Cette phase intervenait entre la sélection du projet et la signature de la convention de subvention. La durée de contractualisation à de ce fait été réduite à trois mois maximum.

Il est à noter que le processus de sélection intègre la mobilisation d'experts indépendants, ce qui peut être source de complexification du processus.

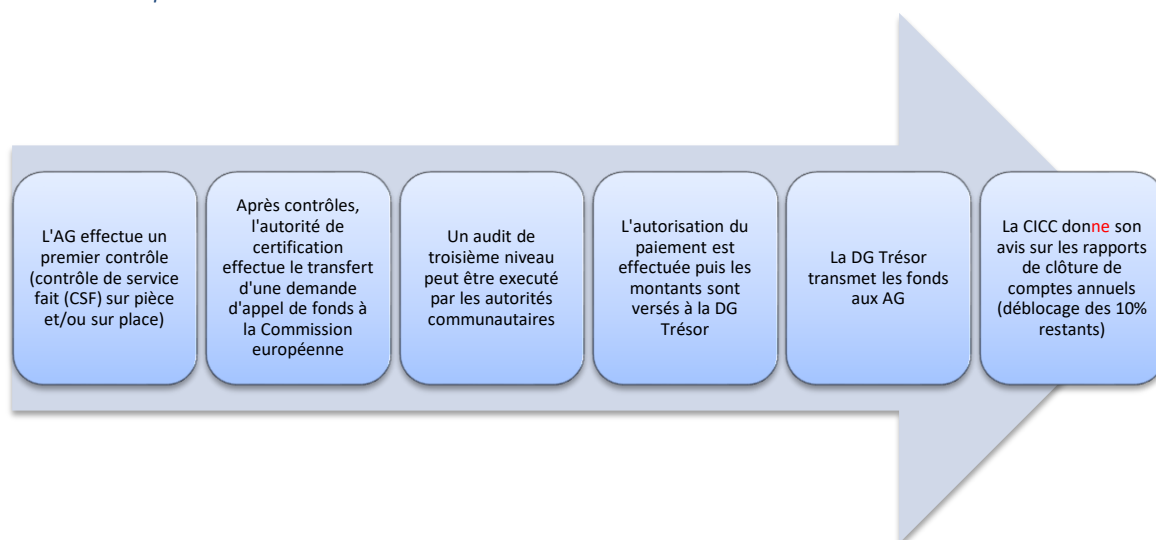
1.1.1.8. *Le(s) paiement(s) aux bénéficiaires*

Les procédures de paiement suivent globalement la même structuration pour l'ensemble des programmes européens en gestion directe, indirecte et partagée. Les bénéficiaires sont remboursés sur la base de la remontée de leurs dépenses. Les remontées des dépenses s'effectuent plus ou moins simplement d'un programme à l'autre.

En gestion partagée, pour les fonds FEDER-FSE, il faut dissocier les paiements de la Commission européenne vers les autorités de gestion (préfinancements et paiements intermédiaires), et les paiements des autorités de gestion vers les bénéficiaires.

Vers les bénéficiaires, il existe trois grands types de paiements pour l'ensemble des programmes : les avances initiales, les paiements intermédiaires, effectués sur la base des dépenses effectivement réalisées par les bénéficiaires et certifiées par l'autorité de certification), puis un paiement final (solde final). Ces remontées des paiements « traversent » plusieurs filtres (AG, autorité de certification, Commission européenne) qui sont autant d'étapes pouvant ralentir la rapidité de l'arrivée des fonds européens dans l'économie nationale. Dans les faits, les bénéficiaires finaux n'ont pas à attendre la complète réalisation du processus pour être payés puisque l'AG dispose de préfinancements FEDER, FSE et IEJ et peut également mobiliser sa propre trésorerie. L'autorité de gestion paye les porteurs de projet après certification par l'autorité de certification, et avant le versement du paiement intermédiaire par la Commission européenne au titre de l'appel de fonds.

Figure 2 Processus de remontée des paiements pour les factures des fonds FEDER-FSE aux services de la Commission européenne



Le système actuel de mise en œuvre des fonds FEDER-FSE effectue principalement des versements des subventions sur la base des coûts réels, bien qu'il existe également d'autres principes de paiement (OCS, Plans d'Action Conjointes, instruments financiers...). Le déploiement de Plans d'Action Conjointes n'a pas été effectif sur cette période de programmation mais les retours d'entretiens soulignent les avantages liés à la mobilisation de coûts simplifiés et d'instruments financiers, une fois ces derniers mis en place.

Pour les programmes en gestion directe et indirecte, il existe également trois grands types de paiements : un préfinancement, un ou des financements intermédiaires ainsi qu'un paiement final. Le nombre de paiements et le montant du préfinancement varient selon les appels pour ERASMUS et COSME.

Le montant du préfinancement octroyé par les agences nationales est de 30 % pour Erasmus. Le montant est globalement semblable pour la partie du programme en gestion directe.

Pour AUI, la part du préfinancement est très importante (50 %). Le taux de paiement par rapport au montant global est encore relativement faible en 2019 car tous les appels n'ont pas encore été lancés et les projets n'ont pas tous été contractualisés. Pour les appels lancés, la plupart des bénéficiaires n'ont pas encore « consommé » toute l'enveloppe de leurs préfinancements et n'ont pas encore déclenchés la demande pour un deuxième paiement intermédiaire. Un second acompte équivalent à 30% de la subvention est versé suite à la soumission d'un rapport d'avancement intermédiaire, sous réserve que les dépenses déclarées atteignent au moins 70 % du premier acompte. Un troisième paiement final, qui équivaut à un maximum de 20 % de la subvention, est versé suivant la soumission et l'approbation du rapport d'avancement final. Enfin, un paiement final est versé après la soumission et l'approbation du rapport qualitatif final.

En ce qui concerne les projets H2020, LIFE, le paiement aux bénéficiaires ne fonctionne quasi exclusivement qu'en avances de trésorerie, les montants du préfinancement et paiements intermédiaires s'élevant à 70 % pour LIFE et jusqu'à 90 % pour H2020.

Un premier versement, généralement de 30 % (mais parfois bien plus¹¹), calculé en fonction de la durée ou nombre de périodes de reporting, est réalisé avant le démarrage du projet. A l'issue de chaque période de reporting, un nouveau versement est réalisé après validation des rapports techniques et financiers. Ce montant est ajusté en fonction de la consommation effective du précédent versement. La demande de paiement final du reliquat est réalisée lors du reporting final.

Il est important de noter que le principe de cofinancement, présent dans certains programmes, vient influencer fortement sur le rythme de paiement. Les fonds FEDER-FSE ont notamment un principe de cofinancement avec des taux élevés pour la contrepartie non-FEDER. Pour le programme AUI, la contrepartie nationale est importante mais les paiements FEDER/nationaux ne sont pas corrélés.

Pour H2020, le principe de cofinancement n'existe pas sauf dans le cas des ERA-NET. Les taux d'intervention varient de 70 % (pour un projet d'innovation portée par une entreprise qui doit financer le reste en fonds propre) à 100 % (entité à but non lucratif, projet de recherche, ...) Dans le cadre du programme LIFE, les taux de cofinancement varient entre 55 % à 75 %. Les cofinancements peuvent être publics ou privés (sponsor, fondation...).

De manière générale, on constate que des taux de préfinancement élevés vers les bénéficiaires associés à des coûts simplifiés permettent d'engager plus rapidement la consommation des crédits pour les programmes en gestion directe. Ces constats nous amènent donc à nous interroger sur les annonces du prochain projet de règlement des fonds FEDER-FSE, qui encourage l'utilisation des coûts simplifiés, mais envisage la réduction du préfinancement. Cela forcerait les autorités nationales et régionales à déboursier plus de leurs fonds propres dans un contexte de demande de réduction des déficits publics.

1.1.1.9. *Audit et contrôles*

La complexité des processus d'audit et de contrôle est très variable d'un programme à l'autre. Ce sujet est sans aucun doute parmi ceux qui interrogent le plus sur la rapidité de l'arrivée des fonds européens dans l'économie nationale. (cf. question des aides d'État traitée ci-dessous).

Encadré 2 Précisions concernant les programmes en gestion directe et les aides d'État

Précisions concernant les programmes en gestion directe et les aides d'État

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne définit les aides d'État comme des « *aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit* ». Or, les fonds UE en gestion directe ne sont ni accordés par un État-membre ni au moyen de ressources d'État (budget propre de l'UE). Ils sont donc de facto compatibles. Cette conformité est assurée ex ante lors de la définition du programme de travail et cadre d'intervention.

A noter toutefois que les règlements sur H2020 ou COSME indiquent que les financements doivent être cohérents et en conformité avec ces règles sur les aides d'État afin d'éviter toute distorsion de marché.

En effet, le règlement H2020 postule clairement que: « pour maintenir des conditions de concurrence équivalentes pour toutes les entreprises actives sur le marché intérieur, le financement au titre d'Horizon 2020 devrait être conçu dans le respect

¹¹ par exemple : 70 % pour un projet LIFE classique de moins de 2 ans ou recevant une subvention européenne inférieure à 300 000€

des règles relatives aux aides d'État, de façon à garantir l'efficacité des dépenses publiques et à prévenir des distorsions du marché, telles que l'éviction du financement privé, la création de structures de marché inefficaces ou le maintien d'entre-prises non rentables. »

Source: « State aid and EU funding: are they compatible? » Policy department for Budgetary affairs, European Parliament (April 2018)

Pour les fonds FEDER-FSE, il existe plusieurs niveaux de contrôles qui portent sur des opérations ou plus largement sur l'organisation globale de l'autorité de gestion : contrôles et audits externes, dans une logique de maîtrise interne des risques allant de l'exécution à l'encadrement (audit de système, contrôles d'opération, contrôles de performance par le responsable du contrôle interne dans l'AG, contrôles de supervision à posteriori par le directeur). Un audit externe (CICC) est également effectué, ainsi qu'un audit de performance par la Commission européenne pour assurer le bon fonctionnement.

Les différents niveaux de contrôles portent sur des opérations ou plus largement sur l'organisation globale de l'autorité de gestion :

- un **premier niveau de contrôles** au niveau de l'autorité de gestion/autorité de certification : vérification de la conformité, bon fonctionnement, fiabilité, éligibilité ;
- un **second niveau de contrôles** effectué par l'autorité d'audit (Commission interministérielle de Coordination des Contrôles – CICC, en France) : audit du système de gestion et de contrôle (fonctionnement du processus interne), audit des opérations (sur échantillon), exactitude, exhaustivité et véracité des comptes ;
- un **troisième niveau de contrôles** effectué par les autorités communautaires (DG de la Commission, Cour des comptes européenne, Office de lutte antifraude – OLAF) : vérification des audits menés par l'autorité d'audit et de leur pertinence, s'assurer du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle.

A noter que les autorités de gestion doivent également respecter des procédures internes non directement liées à la gestion des crédits UE, mais à la réglementation française (Contrôle de la disponibilité des crédits, Contrôle du bon usage de la subvention...).

L'agence nationale ERASMUS est auditée une fois par an pour une durée de 30 jours. Un audit additionnel est effectué de la part de l'autorité nationale. Pour les projets gérés au niveau central par l'agence exécutive, différents types de procédures d'audit peuvent être appliquées selon le type d'action concernée et le montant de la subvention.

Des audits externes sont effectués pour les actions de COSME dont les contributions européennes ont dépassé un certain seuil (225 000 euros).

Les comptes du secrétariat technique du programme AUI sont présentés à la Commission européenne tous les ans. Une déclaration d'audit est reçue de la part des auditeurs externes qui sont évalués par les services internes de la Commission européenne. Une évaluation externe du programme à mi-parcours est prévue en 2020 pour évaluer l'efficacité des actions financées jusqu'à présent.

Les programmes LIFE et H2020 ne reposent pas sur un contrôle systématique des dépenses :

Afin de débloquer les paiements intermédiaires, seul un rapport financier déclaratif (cost claims) est demandé aux porteurs de projets.

Lors du reporting final et de la demande de solde, le rapport financier doit s'accompagner d'une certification des dépenses (de la part du commissaire aux comptes de l'entreprise ou du comptable public) uniquement dans le cas d'une demande de paiement cumulée égale ou supérieure à 325.000 euros (hors montants sous la forme de sommes forfaitaires ou de coûts unitaires autre que des dépenses de personnel, ou des coûts indirects). Les justificatifs (factures, fiches de salaires...) ne sont, quoi qu'il en soit, pas envoyés à la Commission européenne (ou aux agences exécutives).

Les projets peuvent faire l'objet de contrôles de différents niveaux :

Contrôle de la part du « Project officer » (EASME, REA...) : vérification des informations fournies dans les rapports techniques et financiers mais également des revues des projets qui peuvent inclure une visite sur place (systématique pour LIFE) pour apprécier la réalisation des projets mais potentiellement sur certains éléments financiers (pour LIFE principalement) ;

Audits réalisés par la Commission européenne ou ses délégués à un prestataire pendant ou jusqu'à deux années après la clôture d'un projet. Audits réalisés sur un échantillon représentatif de dossiers et une sélection de dossiers « risqués » (montants élevés, large proportion de sous-traitance, nouveaux bénéficiaires, ...). L'ensemble de ces audits doit porter sur un maximum de 7% des bénéficiaires ;

Enquête de l'Office de Lutte Anti-Fraude, lancée à la suite d'une alerte formulée par la Commission européenne ou la Cour des Comptes européenne ;

- Audit de la Cour des Comptes européenne, dont le travail porte sur le travail de contrôle et d'audit réalisé par la Commission européenne (agences exécutives ou sous-traitants), dans une logique de contrôle qualité des process. Celui-ci intègre tout de même une revue d'opérations.

1.1.1.10. Périodes de transition d'une période de programmation vers l'autre

La plupart des programmes en gestion directe et indirecte sont reconduits d'une période de programmation à l'autre, avec un basculement des crédits non consommés. Les reliquats de crédits sont systématiquement inclus dans la planification budgétaire des nouveaux programmes (pour le programme Erasmus par exemple, on lit dans le budget de la Commission pour 2014 que des crédits sont à engager et payer de l'année 2013). Cette période de transition est vécue par l'ensemble des gestionnaires des programmes comme une période davantage chargée (participation aux réunions portant sur la création d'un nouveau programme, rédaction du nouveau programme opérationnel et de l'évaluation ex ante dans le cas de la gestion partagée, etc.).

Les projets H2020 et LIFE n'ont pas de problème de continuité puisqu'ils peuvent continuer à être payés longtemps après la fin d'une période de programmation. En gestion partagée, les projets doivent être payés d'ici 2023. Ceci pose un problème pour les grands projets d'infrastructures qui ont mis longtemps à être programmés. Ces arrangements peuvent ralentir l'exécution budgétaire de l'actuelle comme de la prochaine période de programmation (dépenser moins de crédits que prévu, relancer un marché public).

1.1.2 Analyse comparée des logiques différenciées de mise en œuvre des programmes

Le tableau suivant présente une synthèse des principaux éléments des logiques différenciées de mise en œuvre des programmes.

Tableau 2 Observations / conclusions concernant les logiques différenciées de mise en œuvre des programmes

Les logiques différenciées de mise en œuvre des programmes	Observations / conclusions
Des objectifs opérationnels des programmes différents en lien avec une philosophie et des orientations politiques distinctes	Des philosophies différentes (excellence scientifique, politiques de réduction d'inégalités territoriales, soutien à la compétitivité des entreprises...) influant nécessairement sur l'architecture même des programmes et donc sur le rythme et la régularité avec lesquels les crédits européens bénéficient à l'économie nationale.
Une couverture thématique des programmes très variable d'un programme à l'autre	Certains programmes couvrent un grand nombre de domaines et une très forte diversité de projets (FEDER-FSE), tandis que d'autres présentent par construction une concentration thématique forte (l'environnement pour LIFE, l'enseignement pour Erasmus+, la compétitivité des entreprises pour COSME...). Il apparaît d'autant plus facile de consommer rapidement quand le programme est concentré thématiquement. Les fonds FEDER-FSE couvrent de nombreuses thématiques et doivent donc créer

	<p>des modalités et des systèmes de gestion applicables à une grande diversité de projets (thématique, nature, taille, etc.) ;</p> <p>Ces éléments posent la question de la capacité du choix du partenariat local d'effectuer une réelle concentration, ainsi que celles du choix effectif de concentration et du portage politique des priorités d'investissement retenues.</p>
Éléments d'analyse différenciée du profil des bénéficiaires	<p>La plus ou-moins forte concentration en termes de bénéficiaire influence nécessairement les modalités et performance de gestion, notamment sur les deux aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'adoption ou non de règles de gestion adaptées aux bénéficiaires ; - une plus ou moins forte confiance et prise de risque de la part de la Commission européenne. <p>Les fonds FEDER-FSE, par leur logique d'appels à projets et leur couverture thématique très vaste sont moins touchés par le double phénomène de bénéficiaire récurrents et de bénéficiaires « types » (grandes structures).</p>
Des budgets très peu comparables et des versements progressifs, qui transitent par le biais d'autorités nationales ou directement depuis la Commission européenne	<p>Les rapports de mise en œuvre budgétaire entre programme varient énormément ce qui rend difficile les comparaisons sur le rythme et la régularité avec lesquels les crédits européens bénéficient à l'économie nationale.</p> <p>Des paiements directs depuis le budget de l'Union européenne en gestion directe, dans la plupart des cas sans demande de justificatifs.</p> <p>Par définition et à l'évidence en gestion directe, on recense moins de filtres à tous les stades du financement (du préfinancement au paiement) donc moins de délais pour la consommation effective des crédits européens.</p>
La période de préparation du programme et la phase de négociation	<p>On observe le double intérêt qu'il y a à préparer les appels à projets en même temps qu'est effectué le travail de préparation d'un programme et à lancer rapidement les AAP quasiment au lendemain de la validation du programme.</p>
Mise en œuvre des programmes et sélection des opérations	<p>Le travail de sélection des opérations influence de manière importante l'avancée de la consommation des fonds, si bien que tout retard pris au stade de la sélection des projets (et donc plus tard de la contractualisation avec le bénéficiaire) viendra retarder les paiements et donc l'injection effective des fonds européens dans l'économie nationale</p> <p>Données de comparaison pour les fonds FEDER-FSE sur la durée moyenne du processus de sélection des projets en cours d'analyse.</p>
Le(s) paiement(s) aux bénéficiaires : des paiements « phasés », avec une part de préfinancement en moyenne plus importante pour les programmes en gestion indirecte que partagée, et d'autant plus en gestion directe	<p>Les procédures de paiement suivent globalement la même structuration en gestion directe (préfinancement, financement intermédiaire, paiement du solde). Pour les fonds en gestion partagée, il existe en moyenne deux paiements à destination des opérateurs. Il existe de nombreux intermédiaires à chaque étape du paiement (autorité de gestion, DG Trésor, Commission européenne...). Les bénéficiaires sont remboursés sur la base de la remontée de leurs dépenses. Les remontées des dépenses s'effectuent plus ou moins simplement d'un programme à l'autre.</p> <p>Le système actuel de mise en œuvre des fonds FEDER-FSE effectue principalement des remboursements des subventions sur la base des coûts réels, bien qu'il existe également d'autres mécanismes de remboursement (options de coût simplifiés, plans d'action conjoints, développement local communautaire) On manque d'éléments objectifs permettant d'affirmer que tel ou tel mécanismes de financement permet d'accélérer ou non la consommation effective des crédits européens.</p>
Audit et contrôles	<p>La complexité des processus d'audit et de contrôle est très variable d'un programme à l'autre.</p> <p>Ce sujet est sans aucun doute parmi ceux qui interrogent le plus sur la rapidité de l'arrivée des fonds européens dans l'économie nationale (cf. question des aides d'État, gestion des marchés publics).</p>

1.2 Une avancée budgétaire contrastée des programmes européens

La présente section propose un état des lieux et une comparaison de l'exécution budgétaire des programmes européens en gestion directe, indirecte et partagée en France.

Après une brève présentation des limites de la comparaison entre les modes de gestion et programmes, un état des lieux de la programmation et des paiements est dressé (en fin d'année 2018) pour l'ensemble des programmes pour la période de programmation 2014-2020 au niveau européen. Une autre analyse comparative est ensuite proposée concernant l'avancement de la consommation budgétaire par programme pour la période 2014-2020 et avec la période 2007-2013 quand cela est possible.

Enfin, une analyse croisée des délais d'octroi et de paiement des programmes pour la période de programmation 2014-2020 est proposée avant la section 3 consacrée à l'analyse des principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire des crédits européens.

Le tableau suivant présente une synthèse des principales observations concernant l'avancement budgétaire des programmes.

Tableau 3 Observations / conclusions concernant l'avancement budgétaire

Une avancée de programmation contrastée des programmes européens en France et en Europe	Observations / conclusions
Intérêts et limites de la comparaison	<p>Les différents fonds et instruments, du fait de leurs spécificités de période de programmation, de mise en œuvre et de gestion, peuvent faire l'objet d'un suivi comptable sensiblement différent, ce qui incite à la prudence dans toute interprétation trop rapide des résultats de la comparaison (un même indicateur peut ainsi avoir une signification différente).</p> <p>Il importe de prendre en compte les conséquences comptables de l'application du principe de cofinancement. Les possibilités de paiements alternatifs et de paiements séparés peuvent conduire à des différentiels importants en matière d'avancement de la programmation et des paiements entre crédits européens et cofinancements nationaux.</p>
L'état des lieux de la programmation et des paiements en 2018 pour l'ensemble des programmes pour la période de programmation 2014-2020 : une difficile comparaison entre les différents programmes	<p>Malgré les difficultés méthodologiques de la comparaison entre les différents programmes, les analyses laissent à penser que le rythme d'arrivée des crédits UE dans l'économie nationale dépend moins des modes de programmation de chaque programme que des modalités de paiement (durée de vie des projets, étapes de contrôles, etc.).</p> <p>Par rapport à l'année de référence de 2014 choisie dans l'analyse, les taux d'avancement de la programmation sont plus ou moins équivalents sur l'ensemble des programmes à fin 2018.</p> <p>L'analyse comparée des montants UE « payés » révèle des situations plus contrastées que dans le cas des montants « programmés », que ce soit fin 2015 ou fin 2018, laissant ainsi supposer que les différences de principes de mise en œuvre et de gestion entre les différents fonds impactent sensiblement plus le paiement des projets que leur programmation.</p>
Avancée de la consommation budgétaire par programme pour la période 2014-2020 par programme (et 2007-2013 quand cela est possible)	<p>L'analyse différenciée par programme des taux de paiement s'explique en grande partie par les spécificités de chaque programme : programmes en gestion directe et indirecte avec des taux de préfinancement très élevés, programmes fonctionnant en allocation budgétaires annuelle ou d'autres fonctionnent selon une logique d'appels à projets...</p> <p>Pour le FEDER, le rythme des paiements sur 2007-2013 a été plus lent qu'au cours de la période 2000-2006, lui-même plus lent qu'au cours de la période 1994-1999.</p> <p>La France suit également cette tendance européenne. En 2018, le taux de</p>

	paiement FEDER était largement inférieur au taux de paiement FEDER en 2011 (respectivement 27 % et 38 %).
Les délais d’octroi et de paiement des programmes pour la période de programmation 2014-2020	Globalement, les objectifs de délais d’octroi et de paiement sont respectés dans l’ensemble des programmes européens pour lesquels on dispose des informations (COSME, ERASMUS, LIFE, AUI, H2020).
	On ne dispose pas d’informations sur les délais de conventionnement et de paiement au sein des fonds FEDER-FSE (données à récupérer auprès du CGET).

1.2.1 Intérêts et limites de la comparaison

Pour conduire l’analyse comparée de l’avancement budgétaire des différents programmes au niveau européen, nous avons mobilisé les sources suivantes, lesquelles présentent chacune des avantages et des limites dans la perspective de comparaison de la consommation budgétaire des différents fonds étudiés :

- les budgets généraux de la Commission européenne de l’Union européenne¹² ; ils permettent d’accéder aux résultats comptables définitifs des années 2014 à 2018 ;
- les données en ligne de la Commission européenne sur les fonds FEDER-FSE (cohesiondata.ec.europa.eu) ;
- les rapports annuels d’activité des agences exécutives (EASME, REA...).

Or, les différents fonds et instruments, du fait de leurs spécificités de période de programmation et de mise en œuvre et de gestion, peuvent faire l’objet d’un suivi comptable sensiblement différent, ce qui incite à la prudence dans toute interprétation trop rapide des résultats de la comparaison.

Tout d’abord, il faut en effet noter que la stratégie de mise en œuvre (AAP annuels ou en continu, mobilisation d’instruments financiers, etc.) et les modalités de paiement (paiement direct de la Commission européenne au bénéficiaire, paiement qui transite par les autorités de gestion) de ces programmes impactent nécessairement les procédures, règles de gestion et types d’indicateurs financiers mobilisés. Un même indicateur peut ainsi avoir une signification différente.

Concernant l’avancée de la mise en œuvre de programmes, le taux de programmation ou le taux d’engagement sont l’un et / ou l’autre utilisés. La mise en œuvre des programmes en gestion directe et indirecte est appréciée à partir des montants engagés, issus de projets ayant été contractualisés. Aucun taux de programmation, sur l’ensemble des projets sélectionnés, n’est calculé pour ces programmes. Concernant les fonds FEDER-FSE, le taux de programmation est quant à lui le plus souvent mobilisé.

La mise en parallèle de taux de programmation et d’engagement induit nécessairement un biais car plusieurs mois peuvent se passer entre la notification de validation de la demande de financement et la signature de la convention d’attribution (c’est d’ailleurs une des difficultés soulevées pour les fonds FEDER-FSE).

Concernant les paiements, il est encore plus complexe de comparer des taux du fait des spécificités des circuits de paiements de chaque programme.

Ainsi, le taux de paiement pour les fonds en gestion directe se réfère à tous les versements effectivement réalisés aux bénéficiaires, tandis que les taux de paiement calculés au niveau européen pour les fonds FEDER-FSE portent sur les versements réalisés auprès des États-membres.

A cela s’ajoute la nécessité de prendre en compte les conséquences comptables de l’application du principe de cofinancement. Les possibilités de paiements alternatifs¹³ et de paiements séparés¹⁴ peuvent conduire à des différentiels importants en matière d’avancement de la programmation et des paiements entre crédits européens et cofinancements nationaux. La note sur l’état d’avancement des PO français de juin 2019¹⁵

¹² <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

¹³ Consiste à faire financer intégralement des projets soit sur fonds publics nationaux soit sur fonds FEDER-FSE (notamment utilisé sur l’OT3). La vérification du taux de cofinancement étant appréciée au niveau de la priorité d’investissement.

¹⁴ Le cofinancement peut être versé au bénéficiaire à un autre rythme que les paiements UE qui sont eux conditionnés par la remise d’une demande de remboursement (incluant un récapitulatif des dépenses, justificatifs, etc.).

¹⁵ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/etat-davancement-feder-fse-iej-feader-feamp-2014-2020>

présentait ainsi un taux global de programmation FEDER de 79 % mais seulement de 59 % sur les seuls crédits européens (les données sur les paiements déclinées en crédit UE et cofinancement ne sont pas disponibles).

1.2.2 L'état des lieux de la programmation et des paiements en 2018 pour l'ensemble des programmes pour la période de programmation 2014-2020 : une difficile comparaison entre les différents programmes

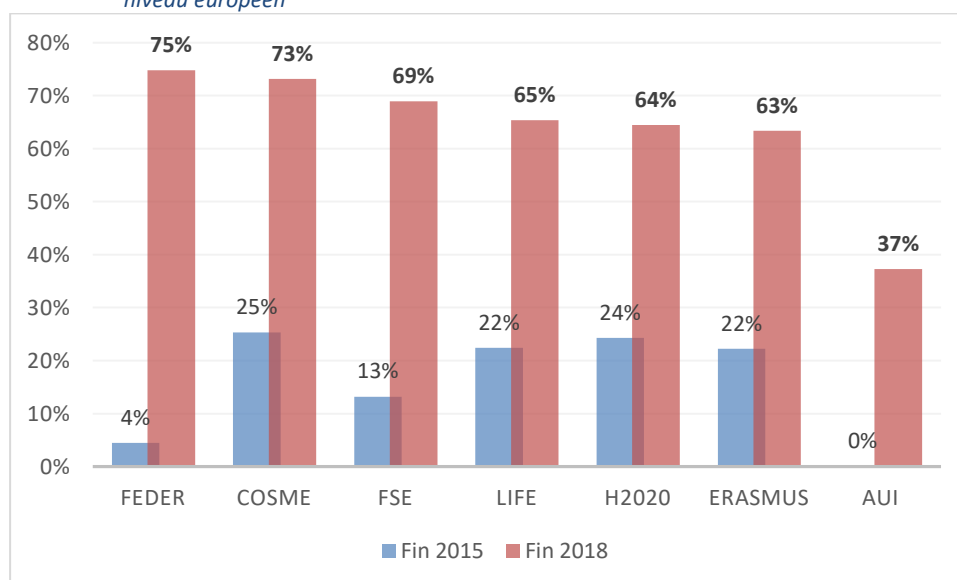
Cette comparaison laisse à penser que le rythme d'arrivée des crédits UE dans l'économie nationale dépend moins des modes de programmation de chaque programme que des modalités de paiement.

1.2.2.1 Une comparaison de l'avancée de la programmation/ de l'engagement traduisant un rythme des taux de programmation peu différents entre programmes au niveau européen

Nous présentons ci-dessous une comparaison de l'avancée de la programmation des programmes (montants totaux programmés/engagés par rapport à l'enveloppe totale pour la période) en prenant comme point de départ l'année budgétaire 2014 – cf. Figure 3.

On observe globalement que les taux d'avancement de la programmation sont plus ou moins équivalents sur l'ensemble des programmes, ce qui laisse penser que les rythmes de mobilisation des crédits UE dans l'économie nationale s'expliquent peu par le mode de gestion des programmes.

Figure 3 Avancement de la programmation/de l'engagement pour la période 2014-2020 à l'échelle des enveloppes au niveau européen



Source : variées. Voir texte ci-dessus. Le point de départ temporel est l'année 2014.

On rappelle que ces indicateurs doivent être interprétés avec précaution. Pour les fonds FEDER et FSE, il s'agit des montants « programmés » en coût total (ressources financières allouées aux projets sélectionnés) par rapport au budget pour la période de programmation entière. Pour H2020, LIFE, ERASMUS et COSME, il s'agit des montants annuels cumulés « engagés » selon la ligne correspondante du budget de l'UE¹⁶. Pour AUI, il s'agit des crédits FEDER européens « engagés » pour les projets sélectionnés dans les appels 1 et 2 par rapport à l'enveloppe totale allouée au programme pour l'actuelle période de programmation.

Ces données, qui sont détaillées par la suite par programme, révèlent des avancements de programmation plus ou moins équivalents sur l'ensemble des programmes fin 2018, sauf pour le programme AUI qui affiche le taux de programmation le moins avancé (logique d'appels dont deux seulement ont été lancés en 2017 et 2018). Il est à noter qu'un rattrapage substantiel a été opéré entre 2016 et 2018 pour les Fonds structurels.

¹⁶ Budget européen <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

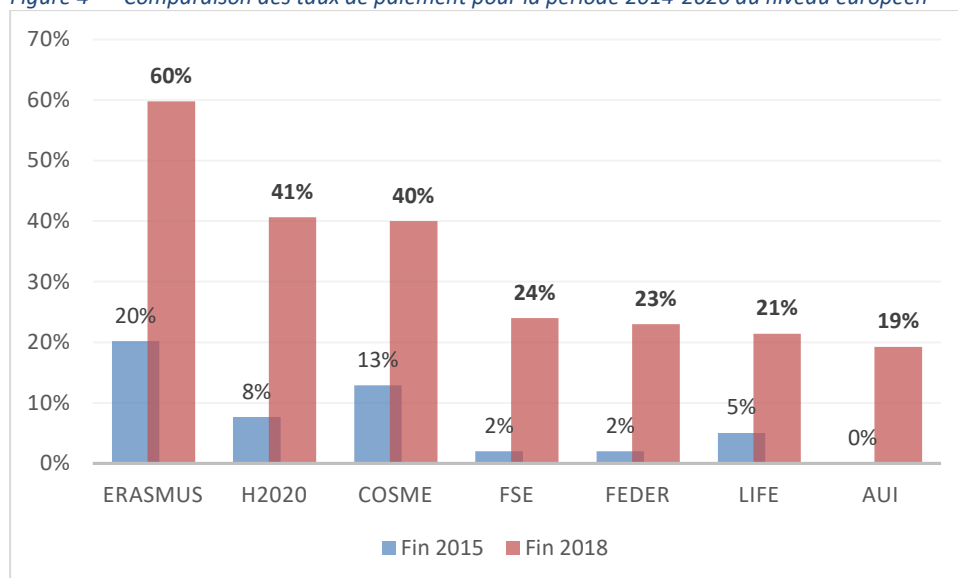
Il convient enfin de rappeler que ces taux proches en apparence ne recouvrent pas le même périmètre puisque pour les fonds FEDER-FSE, il s'agit de montants programmés en coût total, donc pas encore nécessairement engagés et pas uniquement sur du crédit européen. Il peut facilement être supposé que les taux concernant ces fonds doivent être réduits de dix points de pourcentage afin de garantir une totale comparabilité avec les taux observés sur les autres programmes.

1.2.2.2 Analyse comparée de l'avancement des paiements : des différences de principes de mise en œuvre et de gestion entre fonds impactent potentiellement plus le paiement des projets que leur programmation

L'évolution de la consommation des crédits au cours des dernières années est présentée plus en détails dans les paragraphes qui suivent, toujours en prenant comme point de départ l'année budgétaire 2014.

D'une manière générale, **l'analyse comparée des montants « payés » révèle des situations plus contrastées que dans le cas des montants « programmés »**, que ce soit fin 2015 ou fin 2018, laissant ainsi supposer que **les différences de principes de mise en œuvre et de gestion entre fonds impactent potentiellement plus le paiement des projets que leur programmation.**

Figure 4 Comparaison des taux de paiement pour la période 2014-2020 au niveau européen



Source : variées. Voir texte ci-dessus. Le point de départ temporel est l'année 2014.

L'analyse différenciée par programme des taux de paiement s'explique en grande partie par les spécificités de chaque programme (programme avec des taux de préfinancement (ou d'avances dans le cas de FEDER-FSE) très élevés, programmes fonctionnant en allocations budgétaires annuelles ou d'autres fonctionnent selon une logique d'appels à projets) :

- Les paiements cumulés en 2018 pour le programme ERASMUS+ s'élèvent à 9,8 millions d'euros, soit près de 60 % du budget total¹⁷ et 94 % du montant total engagé.
- Les paiements cumulés pour le programme Horizon 2020 (hors liquidation des projets PCRD) s'élèvent à 32 milliards d'euros fin 2018, soit 40,6 % du budget disponible pour la période ou encore 63 % des montants engagés.

¹⁷ Source: ligne budgétaire de l'UE pour ERASMUS+ pour les années 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

- Les paiements cumulés en 2018 pour le programme COSME (hors liquidation des projets issus de l'ancien programme) s'élèvent à 919,8 millions d'euros, soit 40 % du budget total et près de 55 % du montant total engagé¹⁸.
- Les paiements en crédits UE cumulés pour le FEDER et FSE s'élevaient à 65,5 milliards d'euros fin 2018, soit 23 % du montant total budgété (31,6% des montants programmés). Le FSE présente un taux légèrement plus élevé que le FEDER.
- Les paiements cumulés pour le programme LIFE 2014-2020 (donc hors paiements des projets issus de l'ancien programme toujours en cours) s'élevait à près de 740 millions d'Euros fin 2018, ce qui équivaut à près de 21,4 % de la maquette totale ou encore 33 % des montants engagés.
- Les paiements cumulés pour le programme spécifique AUI s'élèvent à 72,2 millions d'euros soit 19 % du montant total programmé pour les deux premiers appels à projets du programme et 52 % du montant total engagé. Ce montant compte uniquement le premier paiement pour les deux vagues d'appels à projets financés.

On note ainsi que si la faiblesse du taux de paiement pour le FEDER et FSE découle en partie du retard pris en matière de programmation, le taux calculé sur les montants programmés se révèle également inférieur aux autres programmes européens, révélant ainsi des freins d'ordre plus structurels (section 1.3).

1.2.3 *Avancée de la consommation budgétaire par programme pour la période 2014-2020 par programme (et 2007-2013 quand cela est possible)*

1.2.3.1 *Éléments d'analyse entre période de programmation pour le FEDER-FSE*

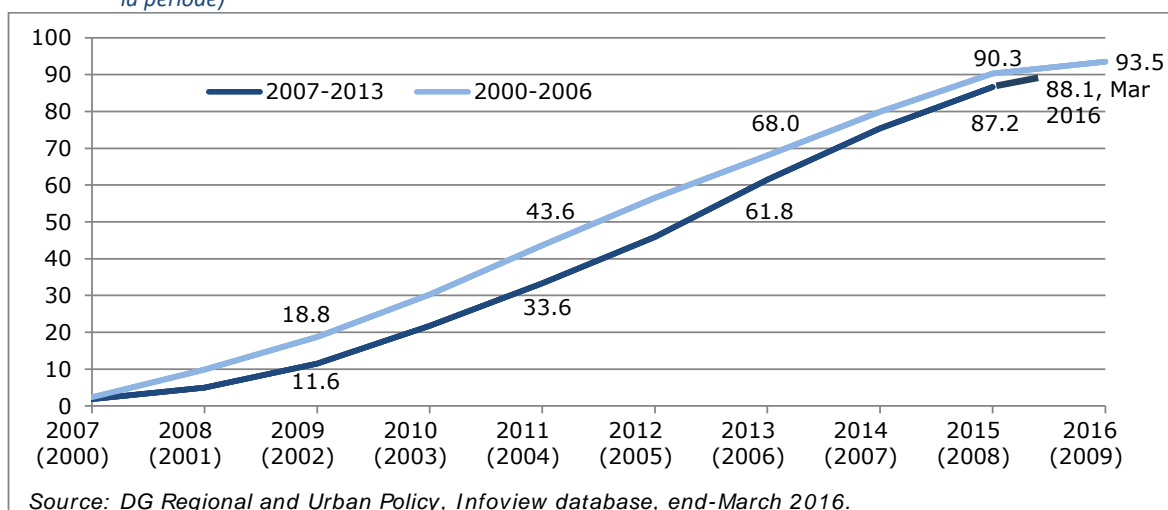
D'après les rapports d'évaluation à disposition, pour la précédente période de programmation (FEDER – FSE 2007-2013), l'augmentation des dépenses (paiements du FEDER-FSE) a été lente mais progressive au cours de la période ; le rythme de mise en œuvre des programmes (et par conséquent l'injection des fonds européens dans les économies nationales) n'a réellement repris que vers 2012 dans la plupart des pays européens.

En 2011, quatre ans après le lancement de la période de programmation, près de 33 % des paiements au niveau européen étaient effectués, par rapport à 22 % en 2018 pour l'actuelle période de programmation¹⁹. L'accélération des paiements a vraiment eu lieu à partir de 2013. L'évaluation ex-post de la période de programmation FEDER-FSE 2007-2013 estime que **quelques 30 % des paiements ont été effectués au cours des 27 derniers mois de la période de programmation.**

¹⁸ Source: ligne budgétaire de l'UE pour COSME pour les années 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

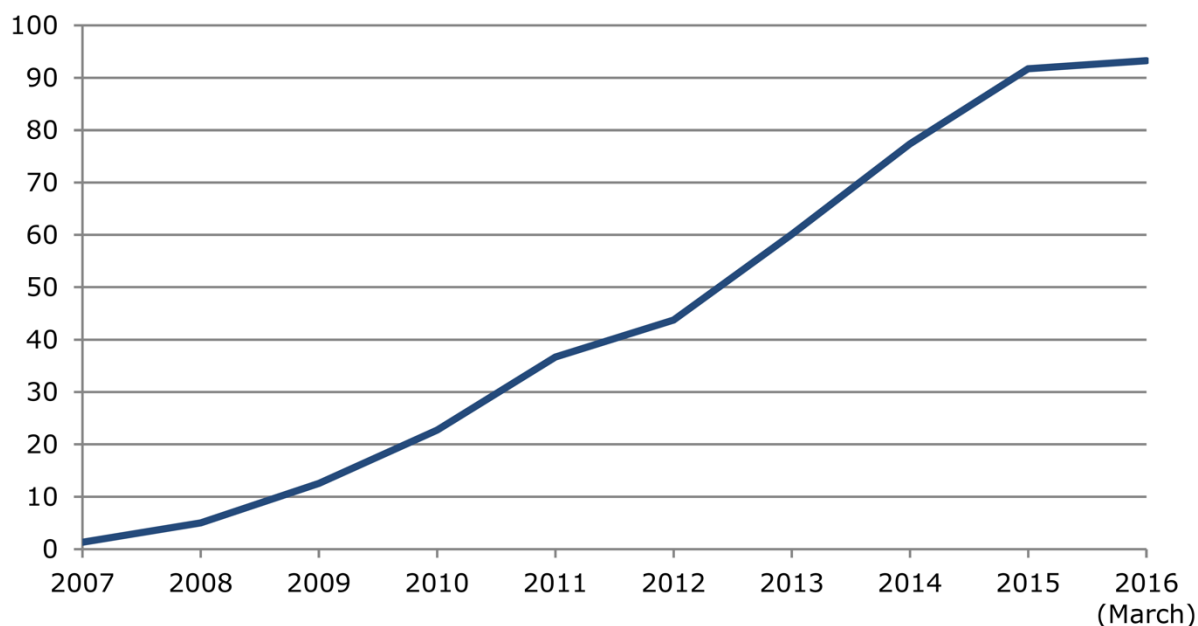
¹⁹ Évaluation ex-post des politiques de cohésion européenne 2007-2013 (2016).

Figure 5 Calendrier des paiements du FEDER aux pays de l'UE15 en 2000-2006 et 2007-2013 (% du financement total pour la période)



En 2011, le taux des paiement FEDER pour la France s'élevait à près de 38 %. En 2018, il était de 27 % selon la base de données européennes sur la politique de cohésion. On constate donc le même retard qu'au niveau européen dans les paiements par rapport à la précédente période de programmation. (cf. Figure 6).

Figure 6 Calendrier des paiements du FEDER à la France pour la période 2007-2013 (% du financement total disponible)



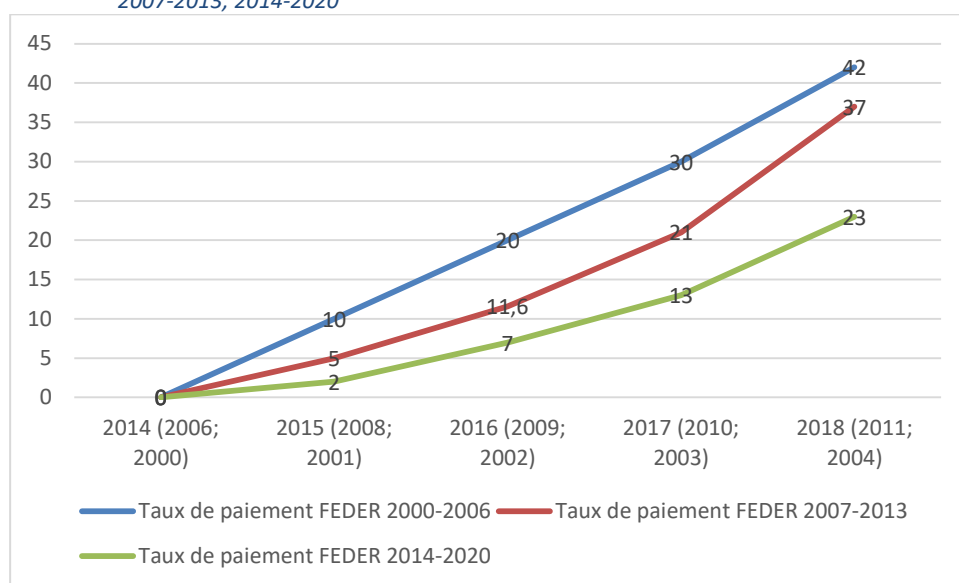
Source: Évaluation ex post des programmes de la politique de cohésion 2007-2013, axée sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_fr_report_en.pdf (DG Regional and Urban Policy, Infoview database, end-March 2016)

Le rythme des paiements sur 2007-2013 a été plus long qu'au cours de la période 2000-2006, elle-même plus lente qu'au cours de la période 1994-1999 qui l'a précédée. En revanche, le taux de remontée des dépenses par les bénéficiaires semble avoir augmenté plus rapidement au cours de la période 2007-2013 (forte accélération à partir de 2011), le temps alloué aux paiements étant devenu plus court qu'au cours de la période 2000-2006 (règle N+2), avec des implications potentielles pour l'efficacité des dépenses ou la qualité des projets mis en œuvre. L'évaluation ex-post émet l'hypothèse que « la priorité était de payer le plus rapidement possible plutôt que de la manière la plus efficace. »

En ce qui concerne les taux de dépenses dans les différents domaines thématiques, le taux de dépense était le plus faible pour les investissements dans les réseaux à large bande, avec seulement 45 % environ du financement. Le taux de dépense a également été nettement inférieur à la moyenne pour les TIC et l'énergie, toujours dans l'UE-12 et l'UE-15, ainsi que pour l'environnement et le rail. A l'autre extrême, le taux de dépense était particulièrement élevé en ce qui concerne les autres investissements dans les entreprises, ce qui reflète peut-être la forte demande de soutien financier des entreprises pendant la crise.

Une comparaison inter programmes (2000-2006 ; 2007-2013 ; 2014-2020) montre que **le rythme de paiement est de plus en plus long** (voir figure ci-dessous). La progression annuelle est également de plus en plus lente, même si elle a tendance à s'accélérer pour l'ensemble des programmes à partir de la 3^{ème} année de programmation.

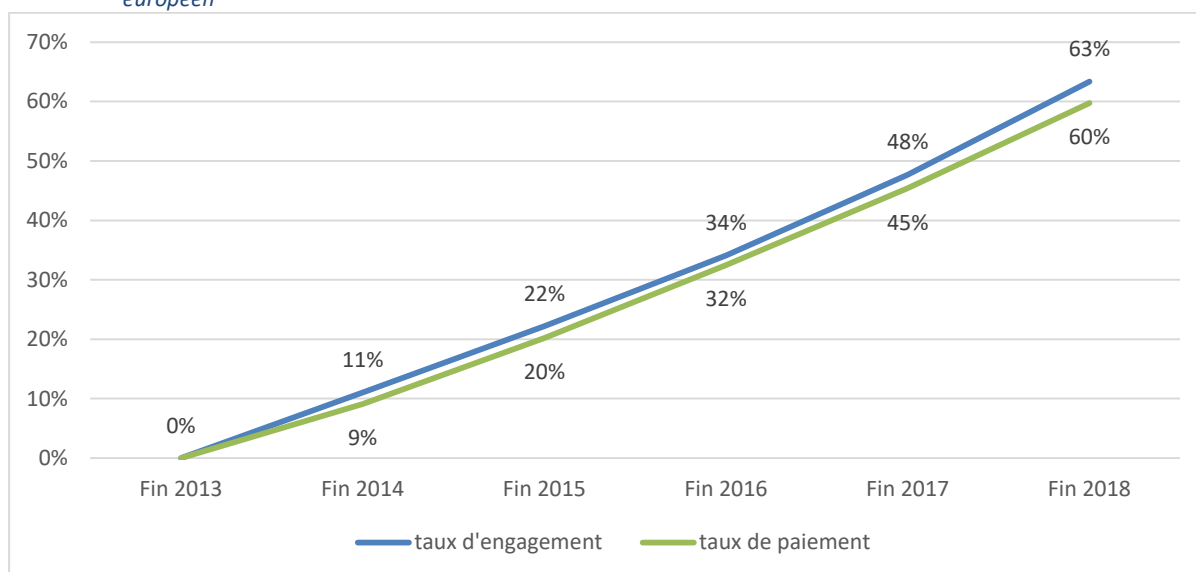
Figure 7 Taux de paiement FEDER UE (paiement des bénéficiaires) pour les périodes de programmation 2000-2006 ; 2007-2013; 2014-2020



1.2.3.2 Éléments d'analyse de la consommation budgétaire du programme ERASMUS+ au niveau européen

Les volumes d'engagements du programme ERASMUS+ augmentent progressivement (voire linéairement) au cours de la période (2013-2018), avec 1,8 milliard de crédits alloués en première année de période de programmation, et 2,5 milliards d'euros en 2018. Les dépenses de paiement suivent globalement le niveau des engagements, à quelques pourcentages près (crédits consommés en début d'année suivante).

Figure 8 Taux d'engagement et de paiement pour les programmes ERASMUS+ sur la période 2014-2018 au niveau européen

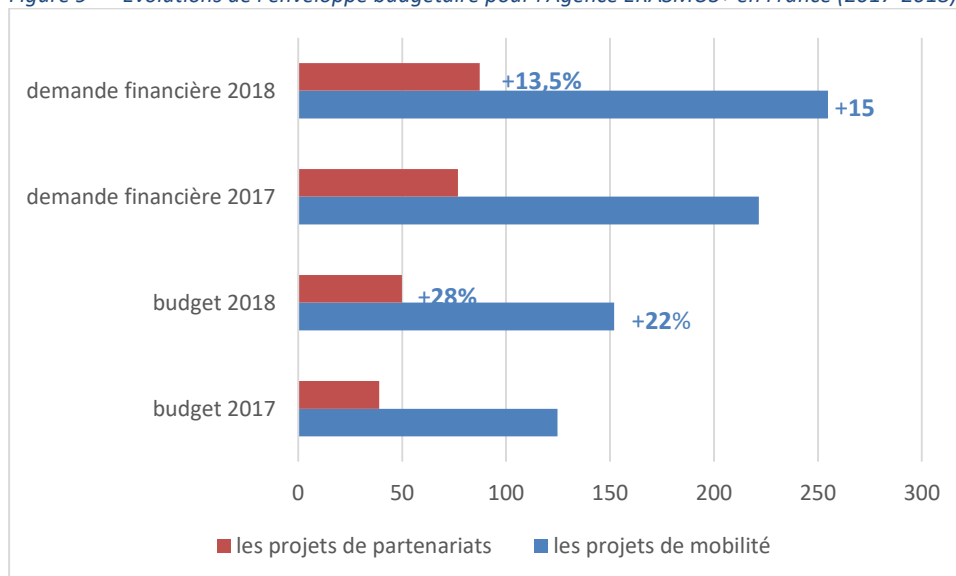


Source : budgets généraux de la Commission européenne de l'Union européenne

Au sein de l'agence française en charge du programme, on retrouve cette même évolution progressive du montant des engagements. L'enveloppe budgétaire réservée aux projets de mobilité a augmenté de 22 % et atteint 221,6 millions d'euros en 2018 par rapport à 2017. L'enveloppe financière des partenariats est de 49,9 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de 28 % par rapport à 2017.

La demande financière²⁰ a également augmenté de manière progressive au cours des deux années. Cette augmentation est importante pour garder l'équilibre demande/offre au sein du programme et pour veiller au bon engagement des crédits.

Figure 9 Évolutions de l'enveloppe budgétaire pour l'Agence ERASMUS+ en France (2017-2018)



Source : Agence Erasmus France (2018)

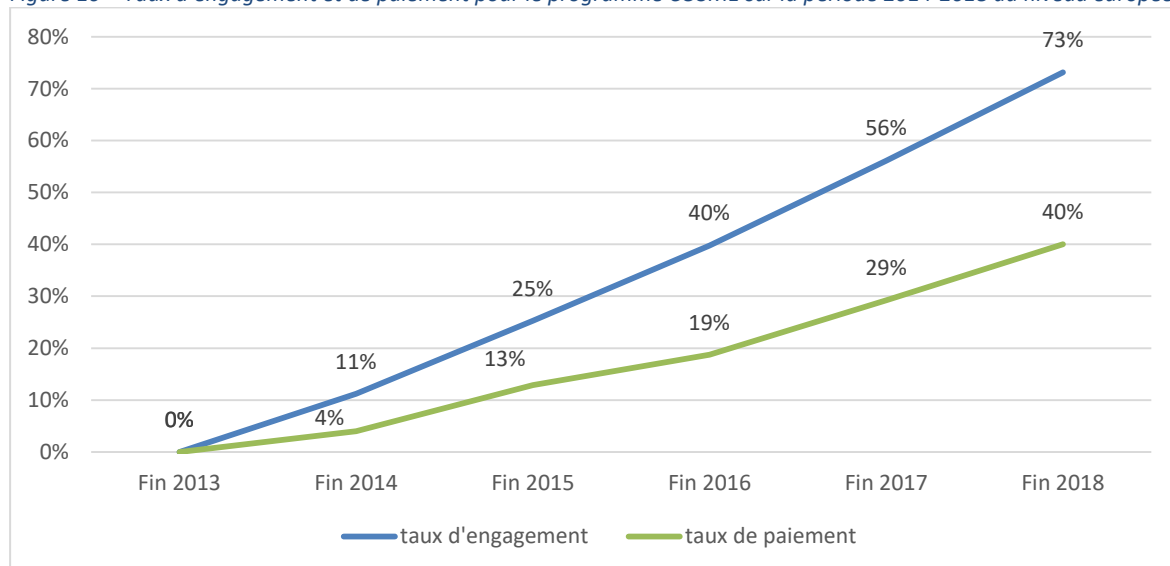
²⁰ Augmentation du nombre de demandes de subvention

Les statistiques pour Erasmus pour les précédentes périodes de programmation²¹ ne sont pas disponibles en ligne.

1.2.3.3 Éléments d'analyse de la consommation budgétaire du programme COSME au niveau européen

Comme pour le programme ERASMUS, les budgets du programme COSME sont évolutifs. Année par année, 60 % des crédits sont réservés aux deux instruments financiers gérés par l'EIF (un instrument de garantie et un instrument de fonds propres). Le volume d'engagement pour COSME en 2014 était le moins important pour l'ensemble de la période de programmation (257 millions d'euros), alors que le volume engagé pour 2018 était le plus important (390 millions d'euros). En 2018, 73% du budget total de COSME pour la période a été engagé.

Figure 10 Taux d'engagement et de paiement pour le programme COSME sur la période 2014-2018 au niveau européen



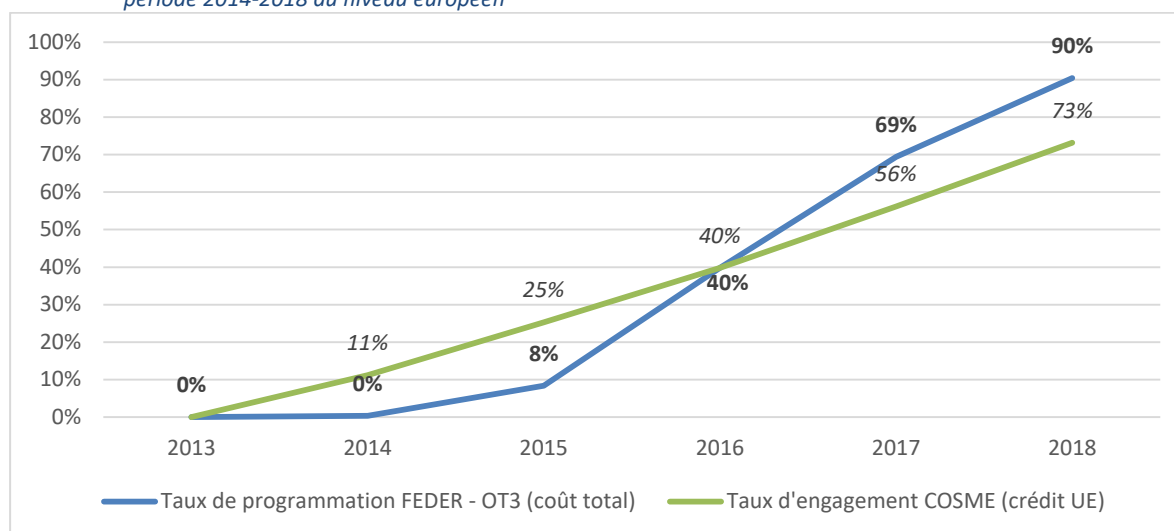
Source : budgets généraux de la Commission européenne de l'Union européenne

On remarque un décrochage des paiements par rapport à l'engagement sur l'ensemble de la période de programmation, contrairement au programme Horizon 2020 par exemple. Ceci s'explique par la particularité du fonctionnement et du suivi comptable des instruments financiers gérés par la Banque européenne d'investissement (temps de contractualisation avec un intermédiaire financier particulièrement long).

La comparaison avec les performances de l'Objectif Thématique 3 du FEDER (Renforcer la compétitivité des PME) en matière d'engagement souligne le fort rattrapage réalisé par les programmes opérationnels européens entre 2015 et 2017. Il est important de rappeler que les opérations d'aide aux PME (en subvention) peuvent faire l'objet de paiements alternatifs (projets financés en fonds nationaux ou européens uniquement, la vérification du taux de cofinancement étant réalisé au niveau global). Cette pratique existe, même s'il n'est pas certain qu'elle soit très répandue. Il est donc possible que le taux de programmation (a fortiori d'engagement) en crédit FEDER pour cet OT soit bien en deçà de celui calculé ici, les AG ayant pu, en l'attente de la mise en place du système de gestion FEDER, financer des projets sur fonds régionaux.

²¹ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/statistics_fr Il existe un problème momentané avec l'ouverture de cette page Web (problème signalé en avril 2019 et toujours non résolu en septembre 2019).

Figure 11 Comparaison des taux d'engagement/programmation pour le programme COSME et l'Objectif 3 du FEDER sur la période 2014-2018 au niveau européen



Source : budgets généraux de la Commission européenne de l'Union européenne et données en ligne (cohesiondata)

Attention : le taux d'engagement pour COSME est calculé sur la base des crédits totaux UE, alors que le taux d'engagement pour l'OT3 du FEDER est calculé sur la base du coût total (UE et contrepartie nationale).

Il n'existe à notre connaissance pas d'éléments statistiques relatifs à la précédente version du programme COSME (programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, 2007-2013) sur le site web de la DG Grow. L'évaluation intermédiaire du programme permet de relever que l'exécution budgétaire avait commencé lentement mais s'était rattrapée à mi-parcours²².

1.2.3.4 Éléments d'analyse de la consommation budgétaire pour les Actions Urbaines Innovatrices au niveau européen

Actions Urbaines Innovatrices (AUI) est un programme qui fonctionne sur la base d'appels à projets. La consommation budgétaire est donc directement liée au rythme des sorties de ces appels à projets et aux enveloppes allouées à chaque AAP.

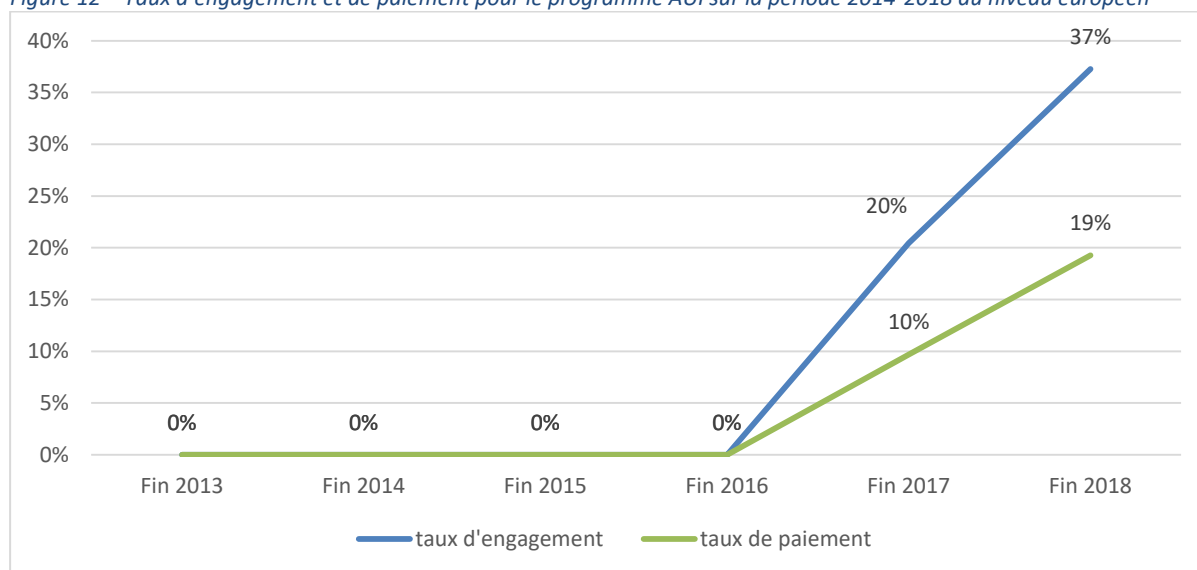
AUI a lancé 4 appels à projets jusqu'à présent. Les montants engagés pour les projets dans les deux premiers appels s'élèvent à un total de 138 millions d'euros, soit 37 % du budget total pour la période 2014-2020.

Les préfinancements/avances de 50 % aux bénéficiaires et certains deuxièmes financements ont déjà été octroyés aux projets retenus au sein de ces deux appels. Le montant total payé s'élève à 71,6 millions d'euros, soit 19 % du budget total pour la période. Il n'y avait pas de dépenses lors des 3 premières années de vie du programme (préparation des appels et donc pas de bénéficiaires). L'année 2017 a été une année importante de dépenses, avec le paiement des préfinancements sur la majorité des projets ayant été contractualisés pour les appels à projets 1 et 2.

Au total, on note dans ce cas qu'une des raisons expliquant le rythme de mobilisation des crédits européens dans l'économie nationale est en grande partie lié aux montants et au taux du préfinancement des projets.

²² Évaluation intermédiaire du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013) (2010)

Figure 12 Taux d'engagement et de paiement pour le programme AUI sur la période 2014-2018 au niveau européen



Source : Secrétariat du programme AUI, juin 2019.

Nous n'avons pas de données à notre disposition pour le programme qui a précédé AUI (en gestion directe).

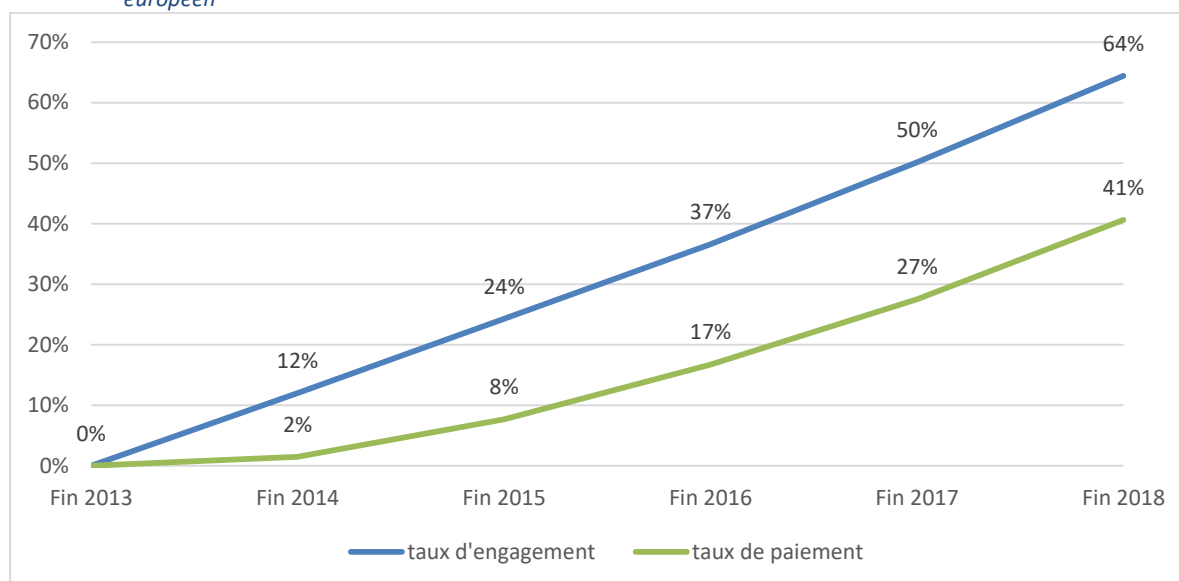
1.2.3.5 Éléments d'analyse de la consommation budgétaire du programme Horizon 2020 au niveau européen

La programmation effective dès 2014 du programme a été rendue possible grâce à une prompt adoption du premier programme de travail et à la publication dans la foulée des premiers appels à propositions (validation du programme de travail 2014-2015 le 11 décembre 2013 et lancement des AAP tout début 2014). Le rythme soutenu a été par la suite conservé. **En matière de rapidité de consommation des crédits européens, on observe donc avec cet exemple le double intérêt qu'il y a à préparer les appels à projets en même temps qu'est effectué le travail de préparation du programme et à lancer rapidement les AAP quasiment au lendemain de la validation du programme.**

Le volet excellence scientifique présente une dynamique d'engagement équivalent à la période précédente (63% fin 2011).

A noter que les volets « Défis sociétaux » et « Primauté industrielle » présentent des taux d'engagement moindres. Ainsi, le dernier programme de travail (2018-2020) met plus l'accent sur les thématiques énergie et mobilité durable que les précédents. Certains dispositifs tel que l'« instrument PME » ont par ailleurs été déployés de manière plus progressive : phase 1 qui consistait uniquement en aide forfaitaire de 50 000 euros, puis phase 2 avec des aides à la R&D (jusqu'à 2 millions d'euros) et prise de capital (EIC Accelerator).

Figure 13 Taux d'engagement et de paiement pour le programme Horizon 2020 sur la période 2014-2018 au niveau européen

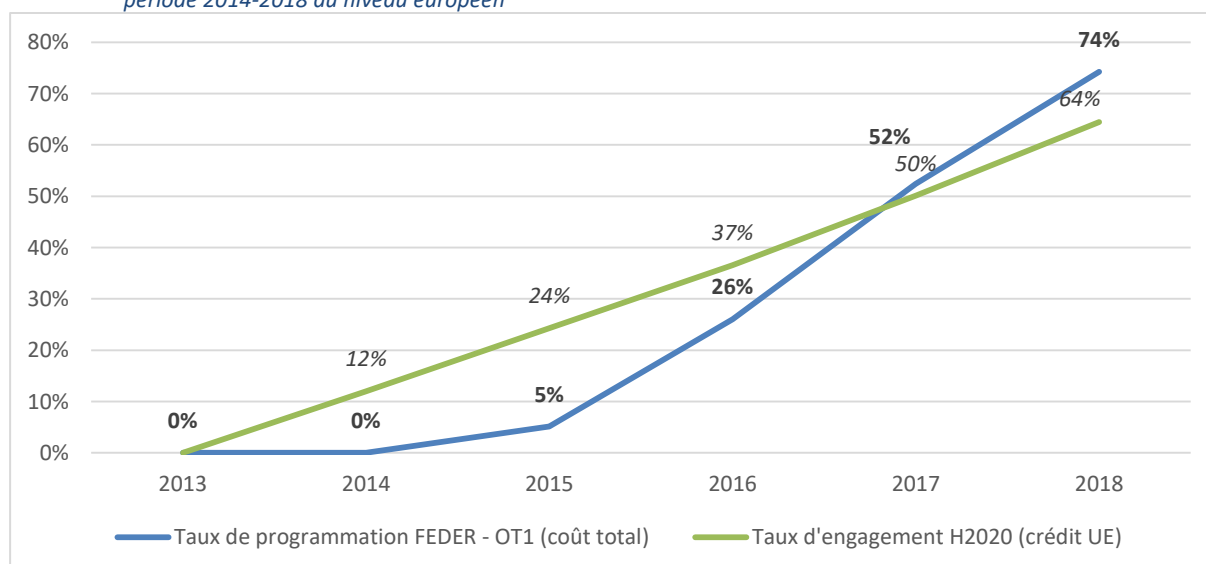


Source : budgets généraux de la Commission européenne de l'Union européenne

Les taux de paiements apparaissent bons et s'inscrivent dans la même dynamique que les engagements à partir de 2016 : ces derniers représentaient plus de 63 % des montants engagés fin 2018.

La rapidité de la mise en œuvre du programme H2020 est manifeste lorsque l'on compare son avancement par rapport à l'objectif thématique 1 du FEDER (renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation) – cf. Figure 14. En prenant en compte la différence de périmètre des deux taux (engagement UE pour H2020 et programmation en coût total pour le FEDER), on peut supposer que l'état d'avancement est équivalent entre les deux programmes à la fin de l'année 2018.

Figure 14 Comparaison des taux d'engagement/programmation pour le programme H2020 et l'Objectif 1 du FEDER sur la période 2014-2018 au niveau européen



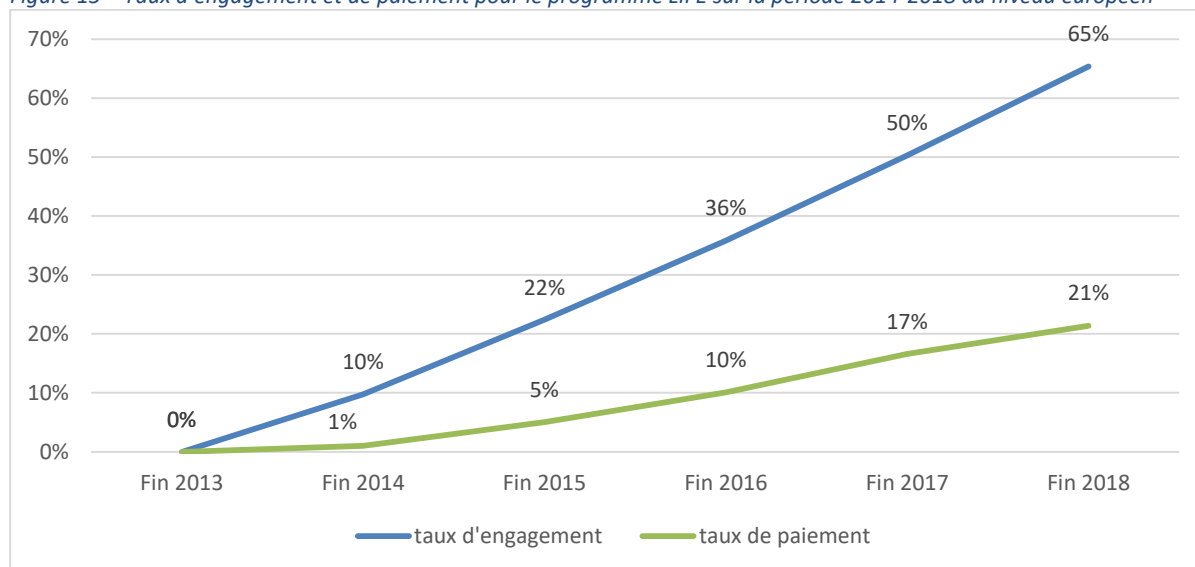
Source : budgets généraux de la Commission européenne de l'Union européenne et données en ligne (cohesiondata)

Attention : le taux d'engagement pour Horizon 2020 est calculé sur la base des crédits totaux UE, alors que le taux d'engagement pour l'OT1 du FEDER est calculé sur la base du coût total (UE et contrepartie nationale).

1.2.3.6 Éléments d'analyse de la consommation budgétaire du programme LIFE 2014-2020 au niveau européen

Le programme LIFE présente une dynamique forte de mise en œuvre. Le volet sur le changement climatique est légèrement en retrait par rapport au volet environnement en matière de taux d'engagement du fait de la nouveauté de certaines actions et types de participants (entreprises notamment).

Figure 15 Taux d'engagement et de paiement pour le programme LIFE sur la période 2014-2018 au niveau européen

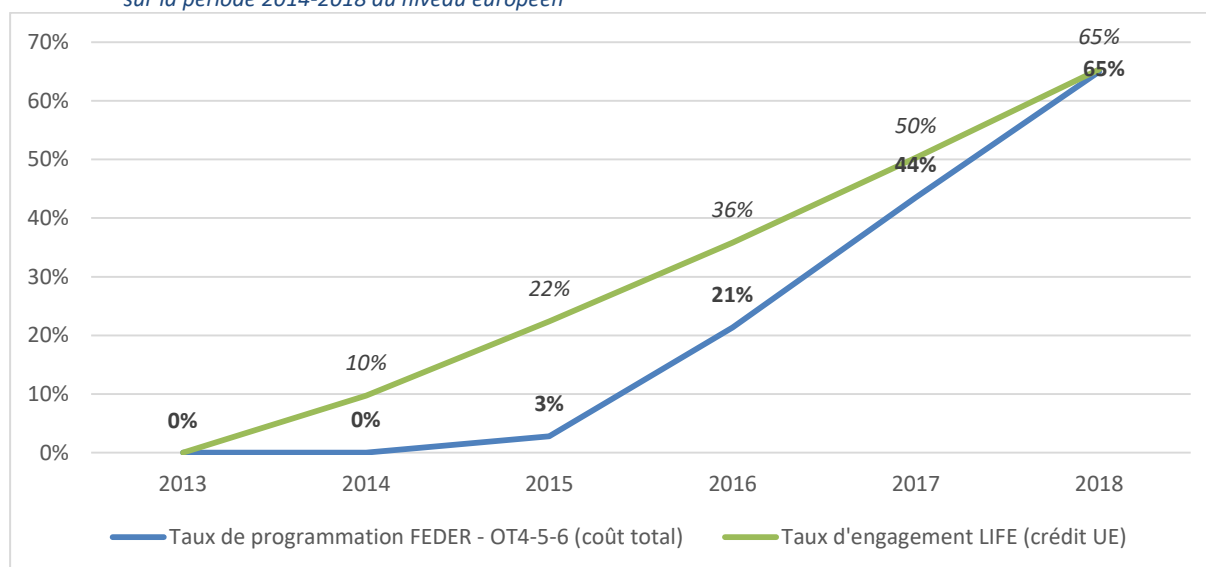


Source: Rapports annuels budgétaires (General budget of the European Union for the financial year)

Le taux de paiement du programme LIFE, bien que conforme aux prévisions annuelles, se révèle moins dynamique que pour les autres programmes en gestion directe (COSME, H2020) et les taux d'engagement progressent à rythme beaucoup plus soutenus que les taux de paiement. En effet, la plupart des projets LIFE sont pluriannuels (deux à quatre ans et jusqu'à dix ans pour les projets intégrés). Le rythme de consommation effective des crédits européens est donc fortement impacté par cette dimension, de nombreux projets étant susceptibles de recevoir des paiements après 2020 (jusqu'à 2030).

L'analyse comparative entre le programme LIFE et les objectifs thématiques du FEDER orientés sur la transition écologique et énergétique souligne des difficultés importantes de mise en œuvre pour la programmation FEDER. Ces difficultés sont notamment perceptibles pour l'OT4 (transition énergétique) au niveau européen (58% de taux de programmation fin 2018), elles sont également marquées sur l'OT6 (protection de l'environnement) en France.

Figure 16 Comparaison des taux d'engagement/programmation pour le programme H2020 et des OT 4, 5 et 6 du FEDER sur la période 2014-2018 au niveau européen



Source : budgets généraux de la Commission européenne et données en ligne (cohesiondata)

Attention : le taux d'engagement pour LIFE est calculé sur la base des crédits totaux UE, alors que le taux d'engagement pour les OT 4, 5 et 6 du FEDER est calculé sur la base du coût total (UE et contrepartie nationale).

1.2.4 Les délais d'octroi et de paiement des programmes pour la période de programmation 2014-2020

Les règlements financiers prévoient des échéances temporelles précises pour les délais d'octroi et de paiements pour les programmes européens en gestion directe et indirecte. Concernant le FEDER-FSE pour les délais d'octrois, ce sont des règles de bonne gestion fixées par les autorités de gestion qui prévalent.

Globalement, les objectifs de délais d'octroi et de paiement sont respectés dans l'ensemble des programmes européens pour lesquels on dispose des informations.

Concernant les délais d'octroi, la situation pour chaque programme étudié est la suivante :

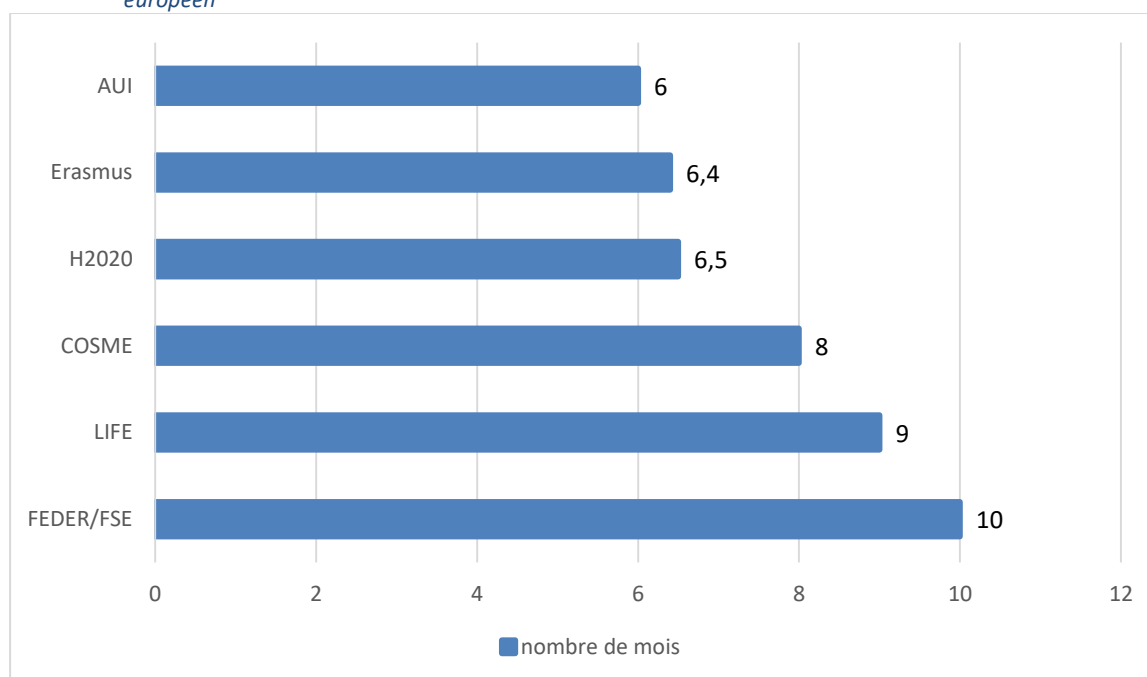
- pour les Fonds FEDER-FSE: les règles de bonne gestion d'octroi sont fixées par les autorités de gestion et non pas des règles européennes ; l'absence de système de jurisprudence en gestion partagée est susceptible d'induire un risque supplémentaire lors des contrôles et des audits. Selon une extraction de la base de données Synergie, le temps délai d'octroi moyen (temps écoulé entre le dépôt de la candidature et la signature de l'acte attributif) est de **367 jours** en moyenne pour la période 2014-2019, soit **un peu plus de 12 mois**. Le délai d'octroi moyen entre 2016-2019 est légèrement plus court : **10 mois**.
- le programme LIFE a un objectif de délai d'octroi de 10 mois (date de fin de l'appel à projet jusqu'à la contractualisation) avec une cible donnée à EASME de 9 mois. En 2016, 91 % des contrats étaient signés dans les 9 mois après dépôt des candidatures, et 100 % en 2018 (8,3 mois en moyenne) ;
- dans son programme de travail annuel 2017, l'EASME fixe à 9 mois (274 jours) le délai de subvention pour les projets financés par COSME en 2017. Selon les données disponibles, le délai d'octroi des actions COSME est en moyenne de huit mois²³ ; le FEI dispose d'un délai

23 Évaluation intermédiaire du programme COSME (Technopolis, 2017)

maximal de trois ans pour signer des contrats avec des intermédiaires une fois qu'il a reçu des engagements ;

- le programme H2020 a un objectif de 8 mois entre la date de clôture de l'AAP et la date de signature de la convention de subvention (5 mois pour la sélection + 3 mois pour la contractualisation). 90,5 % des dossiers de subvention gérés respectent ce délai. En moyenne, il faut 6,5 mois pour un délai d'octroi de subvention dans le programme H2020, contre 10 mois durant le précédent programme FP7 ;
- la partie du programme ERASMUS+ géré par l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (EACEA) a un objectif de 8 mois pour les délais de contractualisation. En 2014, le délai moyen de contractualisation était de 6,4 mois. En 2016, il était de 5,3 mois, puis de 7,3 mois en 2017 ;
- le délai de contractualisation pour les projets AUI est de 6 mois. Près de 100 % des projets sont contractualisés à temps depuis le début du programme.

Figure 17 Délai d'octroi moyen des programmes pour l'actuelle période de programmation (en nombre de mois) au niveau européen



Source : Technopolis/Edater, à partir d'une extraction Synergie datant de septembre 2019.

On observe donc que certains programmes « surperforment » par rapport aux attentes. Le rendement des agences d'exécution européennes est d'ailleurs jugé, en partie, sur la base des critères de délai d'octroi ou de paiement. Elles publient chaque année leur performance en matière de délais d'octroi et de paiement, qui avoisinent toujours les 100 %.

On note également que pour la période 2014-2019 :

- Pour l'OT1 du fonds FEDER-FSE, le délai d'octroi moyen est de 428 jours, pour un délai moyen de 6,5 mois (195 jours) pour le programme H2020 ;
- Pour l'OT3 du fonds FEDER-FSE, le délai d'octroi moyen est de 460 jours, pour un délai moyen de 8 mois (240 jours) pour le programme COSME en gestion directe ;

- Pour les OT 4 et 6 du fonds FEDER-FSE, le délai d’octroi moyen est de 460 jours, pour un délai moyen de 8,3 mois en 2018 (249 jours) pour le programme LIFE ;
- Pour l’OT10 du fonds FEDER-FSE, le délai d’octroi moyen est de 209 jours, pour 7,3 mois (219 jours) en 2017 pour le programme Erasmus en gestion directe.

Le temps d’octroi moyen en gestion partagée est plus long qu’en gestion directe et indirecte. Les délais d’octroi sont les plus rapprochés entre l’OT10 du Fonds FEDER-FSE et le Programme Erasmus en gestion directe²⁴.

Cette comparaison est à interpréter avec précaution. Les données FEDER-FSE comptent pour la France alors que les données des autres programmes sont au niveau européen. En outre, les durées temporelles ne sont pas les mêmes. Les données sont pluriannuelles pour le fonds FEDER-FSE, alors qu’elles sont généralement annuelles pour les programmes en gestion directe et indirecte. Enfin, cette analyse est très superficielle par rapport au travail de suivi contractuel exigé par les agences exécutives européennes telles que EASME et EACEA.

Concernant les délais de paiement, la situation est moins contrastée :

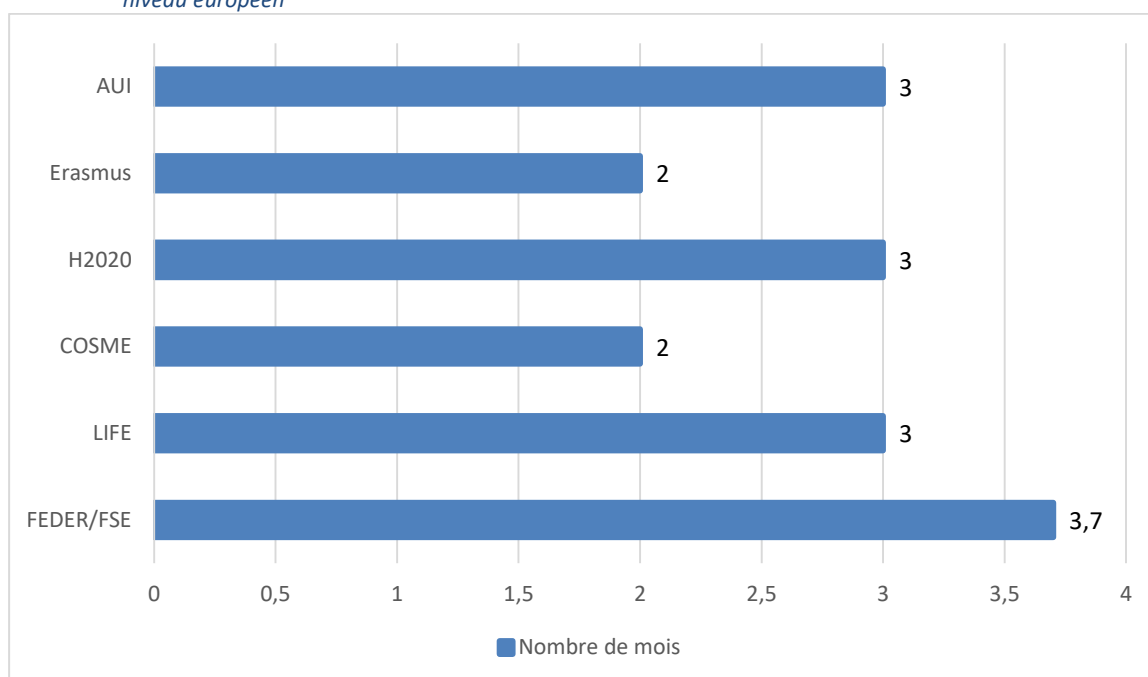
- pour les fonds FEDER-FSE, l’article règlementaire indique un paiement sous 90 jours (article 132 du règlement UE 1303/2013). Le délai de paiement moyen pour la période 2014-2019 est de 111 jours pour l’ensemble des PO, soit **3,7 mois**. La durée moyenne totale de traitements des demandes de paiement (DDP) par les AG est de 76,4 jours et de 34,7 jours des CSF par les AC²⁵.
- l’agence EASME a réalisé 94 % de ses paiements dans les temps en 2015 (soit **sous 60 jours**) pour l’ensemble des parties des programmes (LIFE, COSME...) qu’elle gère, et 98 % en 2017 ;
- pour les subventions H2020, l’agence REA a réalisé 98,4% des paiements intermédiaires et finaux dans les temps (sous 90 jours), contre 97,6% en 2017)²⁶;
- l’agence EACEA a pour objectif de réaliser 90 % des paiements dans les temps (soit **sous 30 jours**). Cet objectif a été largement rempli avec 95% de paiement à temps en 2015 et 96 % en 2017 ;
- le délai maximum d’octroi de paiement pour chaque type de paiement AUI fixé dans le contrat de subvention est de **90 jours**. Dans la pratique, les paiements sont effectués dans les trois semaines suivant la contractualisation. Depuis 2016, le programme AUI a effectué 100 % de ses paiements dans les temps impartis.

²⁴ L’extraction Synergie date du 31.03.2019 et n’inclut pas les PO Bretagne, Nouvelle Aquitaine et Normandie.

²⁵ Cet exercice a été effectué au sein du Programme Synergie sur l’état statistique concernant les délais de traitement des demandes de paiement réalisées dans Synergie pour les différents PO par régions. Cet état a été réalisé à partir des données agrégateur et porte sur près de 13.000 CSF et 15.000 DDP. Il est à noter que La durée de réalisation des demandes de paiement (DDP) n’est pas très significative car toute la chaîne de traitement n’est encore pas en place dans toutes les régions (i-Synergie + Synergie) , ce sont donc les services instructeurs qui saisissent dans ce cas les DDP dans Synergie.

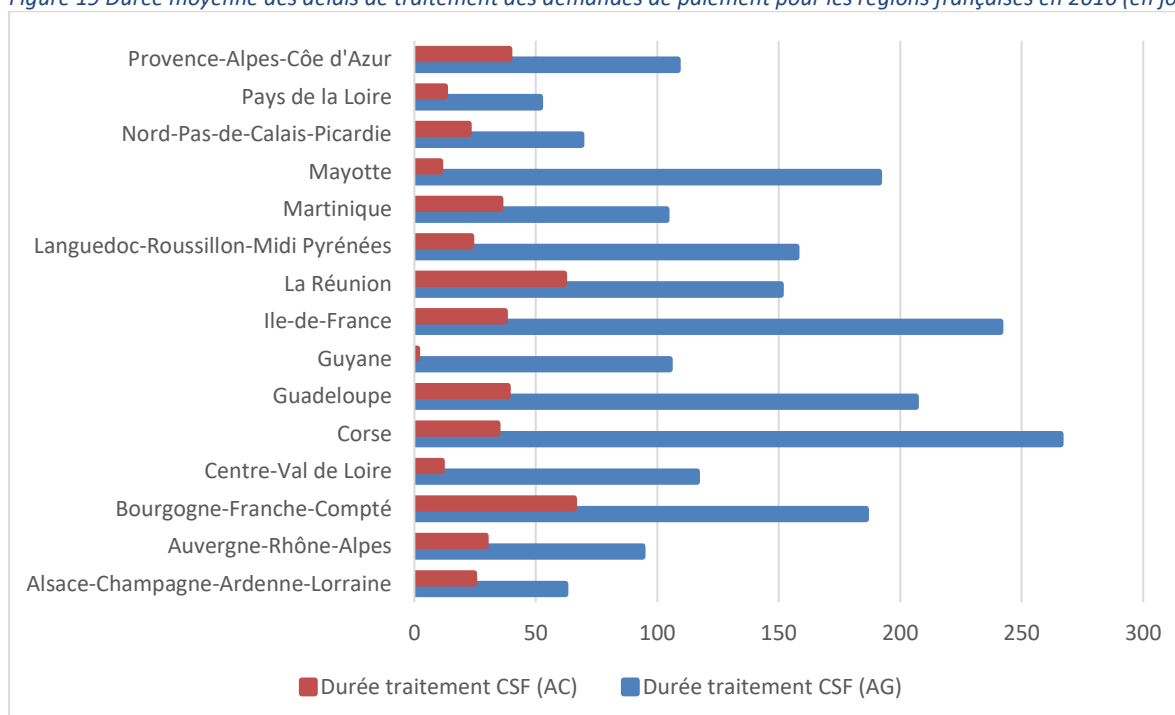
²⁶ REA, Annual Activity Report (2018).

Figure 18 Délai de paiement moyen des programmes pour l'actuelle période de programmation (en nombre de mois) au niveau européen



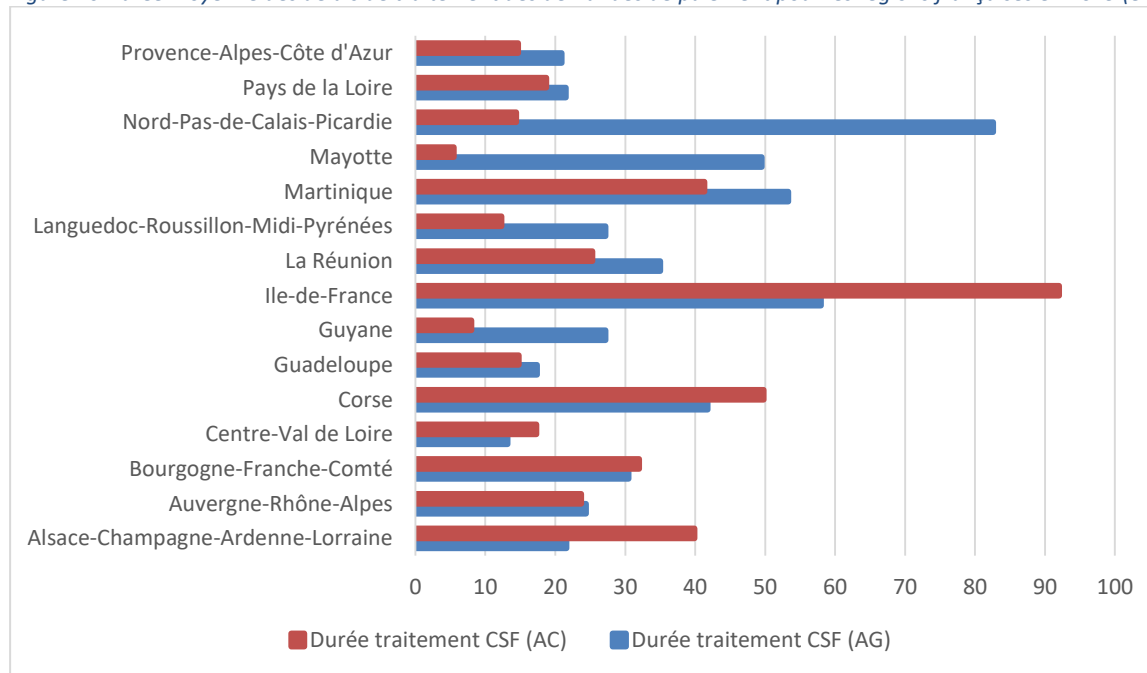
Source : Technopolis/Edater, à partir d'une extraction Synergie datant de septembre 2019. A noter que les délais pour COSME, H2020 et Erasmus correspondent aux délais moyens pour la partie du programme en gestion indirecte par les agences exécutives (hors instruments financiers pour COSME et agences nationales pour Erasmus).

Figure 19 Durée moyenne des délais de traitement des demandes de paiement pour les régions françaises en 2016 (en jours)



Source : CGET, Septembre 2019. A noter que les données pour la Guyane datent de 2015, et non pas de 2016 comme pour les autres régions.

Figure 20 Durée moyenne des délais de traitement des demandes de paiement pour les régions françaises en 2019 (en jours)



Source : CGET, Septembre 2019.

L'évolution des délais de paiement FEDER-FSE pour la période montre que **les services sont dans l'ensemble montés en puissance**. En effet, le délai moyen de traitement des DDP par les autorités de gestion est passé de 117 jours en 2015 (figure 18) à 31 jours en 2019 (figure 19), soit une réduction de 73% de ce délai. Le délai moyen de traitement des CSF par les autorités de gestion est passé de 30 jours en 2015 (figure 18) à 23 jours en 2019 (figure 19), soit une réduction du délai de 22%.

La figure 18 nous permet d'observer que pour l'ensemble des régions en 2015, c'est la durée de traitement des DDP par les autorités de gestion (délai entre la réception de la DDP et l'envoi du CSF à l'autorité de certification) qui est la plus consommatrice de temps. A l'inverse, la durée de traitement CSF par l'autorité de certification (délai entre la réception du CSF et la validation du CSF par l'autorité de certification) est la plus rapide. En 2019, on remarque qu'il existe moins d'écart entre les différentes étapes de procédure de paiement. La durée de traitement des DDP reste légèrement plus élevée, mais les durées de traitement CSF par les AG et par les AC se sont considérablement rapprochées pour la plupart des régions (Alsace-Champagne-Ardenne, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Corse).

1.3 Les principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire

Cette section propose une mise en perspective des principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire des sept programmes étudiés en distinguant quatre grands moments dans la programmation : la préparation elles-mêmes des programmes, leur mise en œuvre, ainsi que les processus de paiement, d'audit et de contrôle.

Le tableau suivant présente une synthèse des observations concernant les principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire.

Tableau 4 Observations / conclusions concernant les principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire

Observations / conclusions

Préparation	L'anticipation des travaux de tout programme constitue un élément central permettant
-------------	--

des programmes	<p>d'assurer le bon démarrage de la programmation.</p> <p>La stabilisation du cadre réglementaire européen est toutefois nécessaire, or de nombreux flous peuvent perdurer jusqu'à la publication des actes délégués et guidances de la Commission européenne. Une trop forte anticipation induit un risque d'instabilité lors de la mise en œuvre. Ce manque de lisibilité amène les autorités de gestion à la prudence tandis que les programmes en gestion directe semblent avoir « pris le risque », quitte à ajuster à posteriori (H2020).</p> <p>Il est beaucoup plus difficile d'ajuster a posteriori en gestion partagée (programme engageant sur 7 ans, processus de révision lourd, etc.) qu'en gestion directe.</p> <p>Le processus d'élaboration partenarial et les étapes de validation Région- État-Commission européenne qui peuvent apparaître assez longs constituent une difficulté propre à la gestion partagée.</p>
Mise en œuvre des programmes	<p>Les réussites et difficultés rencontrées pour chaque mode de gestion sont généralement similaires : objectif de dématérialisation, lourdeur des dossiers de demandes d'aide et vérifications à réaliser, délais de mise en œuvre des instruments financiers, etc.</p> <p>En gestion partagée (mais pas seulement), la connaissance des AG du terrain, des besoins et sujets émergents peut être considérée comme un atout par rapport à la gestion directe qui lance des AAP sans garantie d'avoir suffisamment de propositions de qualité.</p> <p>A noter toutefois que la multiplication de cadres réglementaires d'interventions régionaux peut constituer un frein aux projets portés ou cofinancés par des organismes nationaux (manque de lisibilité, pratiques et exigences contradictoires...)</p>
Paiements	<p>La logique de préfinancement des projets beaucoup plus marquée en gestion directe et indirecte constitue pour ces modes de gestion un facteur clé de consommation de crédit UE et de confort pour les porteurs de projets. Bien que possible en gestion partagée (en fonction du choix effectué par les AG), cette approche (avances aux bénéficiaires) est limitée par le risque de dégagement (ces « avances » ne sont pas comptabilisables pour les calculs du DO et cela réduit l'incitation à la remontée de dépenses de la part des bénéficiaires). De plus, les autorités de gestion ont une responsabilité financière lourde si les avances ne sont pas récupérées (abandon de projet).</p> <p>La gestion partagée aurait conduit inéluctablement à instaurer des pare-feu ou garanties entre la Commission européenne et les autorités de gestion : système d'avance budgétaire, certification, mécanisme de rétention de 10 %, comptes et rapports annuels...</p> <p>L'obligation de cofinancement et le respect des taux et plafonds d'intervention (aides d'État) impactent la capacité de consommation des crédits européens en gestion partagée. Les niveaux réels de taux de financement inférieurs aux taux prévus dans les maquettes en sont la conséquence.</p> <p>L'approche adoptée par les programmes H2020 et LIFE est fondée sur la relation directe et davantage de confiance, au moins en apparence, entre la Commission européenne et les bénéficiaires (moyennant une sécurisation lors de la contractualisation) ; cela permet de limiter fortement les exigences en matière de remontée des dépenses.</p> <p>Si les coûts simplifiés peuvent être mobilisés dans le cadre de tous les modes de gestion, la sécurisation est plus forte dans le cadre de la gestion directe que dans les autres modes de gestion ; ces coûts ne peuvent pas faire l'objet de remise en cause notamment du fait de l'absence de vérifications a posteriori sur le respect des aides d'État (risque du surfinancement).</p>
Système de contrôle	<p>L'approche proportionnée en gestion directe, l'absence de vérification des pièces justificatives et le recours à des certificats d'audit externes permet de gagner un temps précieux pour les gestionnaires de programmes lors des demandes de paiement, leur permettant de mieux gérer les charges de travail et répartir les efforts entre la gestion des projets en cours et la programmation de nouveaux projets.</p> <p>La multiplication du niveau de contrôle interne et externe en gestion partagée (AG, DRFIP, CICC, Commission européenne, Cour des comptes européenne...) amène des duplications d'effort, un risque de surréglementation et un report des responsabilités</p> <p>La rétroactivité des règles (cf. les dispositions rétroactives du règlement Omnibus) et l'absence de système de jurisprudence en gestion partagée est susceptible d'induire un risque supplémentaire lors des contrôles et audits</p>

1.3.1 Les principales réussites associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire par étape de vie du programme

1.3.1.1 Préparation

L'ensemble des gestionnaires de programme interrogés considère que la reconduite des règles d'une période de programmation à l'autre permet de préparer plus efficacement un programme. De même, la reconduite de l'autorité de gestion ou de la délégation de gestion (à une agence exécutive) facilite le démarrage des programmes et donc induit une plus grande rapidité de la consommation des crédits européens.

La préparation des programmes de travail pour les fonds en gestion directe aurait par ailleurs été mieux anticipée que pour les fonds en gestion partagée (publication des programmes de travail H2020 / LIFE fin 2013/début 2014 et lancement des premiers AAP début 2014). Elle se révèle relativement plus aisée à stabiliser car elle n'engage pas sur la totalité de la période. Il est à noter toutefois que la trop forte anticipation peut amener à devoir réaliser des ajustements a posteriori et ainsi affecter la stabilité et la lisibilité du cadre d'intervention. Les règlements Erasmus+²⁷, COSME²⁸, H2020²⁹ et LIFE³⁰ ont été adoptés en décembre 2013. L'acte délégué portant sur la création du programme Actions Innovatrices Urbaines a été approuvé en mars 2014³¹. Les programmes de travail pluriannuels H2020 (2014-2015) et LIFE (2014-2017) ont été adoptés respectivement en décembre 2013 et en mars 2014.

Synthèse des facteurs d'accélération de la consommation des crédits par mode de gestion (préparation)

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
Préparer les appels à projets en même temps que le programme permet de lancer les AAP au lendemain de la validation du programme	Périmètre restreint des programmes de travail et anticipation des travaux Pas de PO à valider par la CE, mais des programmes annuels de travail à valider	
Continuité des règles (priorités, mode de financement, éligibilité, indicateurs, ...)		
Reconduite des délégations de gestion		

Note de lecture du tableau :

Élément accélérateur (pas de difficultés majeures rencontrées)

Élément ralentisseur (quelques difficultés rencontrées)

Élément ralentisseur (de nombreuses difficultés rencontrées)

Ces tableaux de synthèse en fin de chaque sous-section de la section 3 du rapport ont pour objectif de présenter les principaux facteurs d'accélération ou de ralentissement de la consommation des crédits par mode de gestion selon l'étape de vie du programme. Un tableau complet de synthèse des facteurs d'accélération et de ralentissement est présenté en section **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

27 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1288>

28 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1901_3

29 Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32013R1291>

30 Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32013R1293>

31 https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2015-12/Delegated%20Act_3.pdf

1.3.1.2 Mise en œuvre

Pour l'ensemble des programmes, la **dématérialisation de l'ensemble des démarches** facilite sur le long terme la mise en œuvre d'un programme. L'ensemble des programmes européens comptent aujourd'hui sur des systèmes informatiques pour assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes qu'ils jugent plus efficaces qu'autrefois. L'exemple de la plateforme « *Ma démarche FSE* » ou encore de la finalisation du portail H2020 a permis une totale gestion en ligne des dossiers (dépôt, contractualisation, monitoring et reporting...)

Sur le sujet des conventions d'attribution, l'étude n'a pas relevé d'éléments permettant de dire si celles-ci sont plus rapides ou allégées en gestion directe ou indirecte qu'en gestion partagée.

1.3.1.2.1 Gestion directe

En gestion directe, les programmes identifient plusieurs mesures qui facilitent la mise en œuvre d'un programme :

- Les programmes de travail annuels d'Erasmus et de COSME permettent de bien planifier l'année de programmation. Comme le souligne l'évaluation à mi-parcours du programme COSME (2017), grâce à la clarté des descriptions des programmes de travail, une part relativement faible de propositions répondant aux appels à subventions est inéligible³².
 - Les services de la Commission européenne accompagnent les réseaux et les futurs bénéficiaires dans la préparation de la mise en œuvre :
- ✓ La Commission européenne publie des notes d'orientation annuelles à destination des réseaux EEN qui fixent les grandes priorités. Cela aide les réseaux à préparer leurs budgets pour chaque convention de subvention.
 - ✓ La Commission européenne organise des journées d'information pour expliquer aux bénéficiaires comment les appels fonctionneront et comment préparer un budget. Des lignes directrices pour la présentation de l'information financière sont publiées, fondées sur l'expérience et les questions.
 - Les programmes Erasmus et COSME ont la possibilité de réallouer les fonds d'un appel à projets vers un autre. L'agence Erasmus France réalloue 1,5% des fonds par an. La « clause de flexibilité » du programme COSME permet aux fonds non dépensés d'un appel à projet d'être affectés à un autre appel lorsque les fonds sont insuffisants pour financer tous les demandeurs qui ont atteint le seuil³³.
 - Les bénéficiaires (H2020, LIFE...) sont globalement rodés aux principes de participation au programme ce qui n'entraîne pas de retard dans la contractualisation et la mise en œuvre. Les bénéficiaires des appels à projets gérés par EASME dans le cadre du programme COSME ne sont jamais directement des entreprises mais des intermédiaires. Pour le réseau EEN, qui concentre une partie importante des fonds du programme en gestion directe, un accord cadre est signé entre l'agence et 90 consortia pour toute la durée de la programmation.

1.3.1.2.2 Gestion indirecte

En gestion indirecte, le programme AUI a identifié deux mesures principales qui ont grandement facilité la mise en œuvre du programme :

- L'externalisation de plusieurs tâches à des organismes facilite grandement le processus de mise en œuvre. Deux cabinets externes assistent le secrétariat AUI pour la présélection des projets ainsi que les audits financiers ex-ante. Le secrétariat technique du programme peut ainsi se concentrer sur le suivi de la mise en œuvre des projets (visites de terrain pour chaque projet), et garde une grande disponibilité (mails répondus sous 48h). A noter que le programme COSME a également recours à des intermédiaires pour la

³² Évaluation intermédiaire COSME (2017)

³³ Entretien

mise en œuvre du programme. Le programme exploite la proximité de ces intermédiaires avec les PME et facilite l'intégration des services fournis dans le cadre de COSME par ces intermédiaires dans leurs contextes nationaux et régionaux³⁴.

- Le programme s'assure de la viabilité financière des bénéficiaires dès le début de la vie d'un projet, ce qui permet d'éviter d'éventuelles difficultés ultérieures qui viennent ralentir le processus de mise en œuvre et de paiement. Le secrétariat technique du programme AUI effectue un contrôle financier ex-ante avant le versement du premier paiement, vérifiant ainsi que le bénéficiaire est bien capable de gérer le projet et de réallouer le fonds aux partenaires.

Synthèse des facteurs d'accélération de la consommation des crédits par mode de gestion (mise en œuvre)

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
Dématérialisation de l'ensemble des démarches		
	Clause de flexibilité sur l'allocation des fonds entre appels à projets	Audit ex-ante (viabilité financière du bénéficiaire)
	Cadre d'intervention spécifiquement adapté aux sujets et types de bénéficiaires (récurrents)	Externalisation de tâches (avec AUI : audit ex-ante et sélection des projets)

1.3.1.3 Paiement

1.3.1.3.1 Gestion directe et indirecte

Les programmes européens en gestion directe et indirecte pratiquent tous le **préfinancement aux bénéficiaires**, à des taux plus ou moins élevés. Les gestionnaires ont relevé que plus le taux de préfinancement est élevé, plus le projet va pouvoir bien commencer.

- Le taux de préfinancement des projets ERASMUS gérés par l'agence nationale s'élève à 80%. Selon l'agence nationale, « *l'attribution du premier versement de 80% aux porteurs de projet constitue une avancée appréciable qu'il convient de généraliser* ».
- Le taux de préfinancement des fonds COSME en gestion directe s'élève à 70%. Cette somme est versée dans le mois qui suit la signature du contrat de subvention. Idem pour les projets LIFE classiques de moins de 2 ans ou recevant une subvention européenne inférieure à 300 000 euros.
- L'approche H2020 en préfinancement (avance avant le démarrage du projet puis paiement intermédiaire) permet de verser jusqu'à 90% du montant de l'aide aux bénéficiaires avant le reporting final, évitant ainsi aux participants d'avancer les fonds.
- Le taux de préfinancement du programme AUI s'élève à 50 % et est versé dès la signature du contrat de subvention.

Concernant les programmes en gestion directe, la simplification et l'harmonisation (à travers un modèle unique par fonds) d'un modèle de reporting en continu (en ligne) a grandement facilité les remontées des demandes de paiements. La Cour des comptes européenne indique dans un rapport en 2018 que la majorité des mesures

³⁴ Évaluation intermédiaire COSME (2017)

de simplification de la Commission ont permis de réduire efficacement la charge administrative pesant sur les bénéficiaires à l'Horizon 2020³⁵.

De même, **l'utilisation des sommes forfaitaires** facilite grandement le processus de paiement des bénéficiaires ainsi que la gestion en interne de la trésorerie :

- Le programme H2020 utilise de plus en plus les coûts simplifiés. La mobilisation de barèmes salariaux est particulièrement efficace (mais encore sous-exploitée). De même l'utilisation de montants forfaitaires est à souligner :
- ✓ Forfait de 50 000 euros pour les études de faisabilité ou POC (phase 1 de l'instrument PME),
- ✓ Mobilisation d'une convention de subvention de type « lump sum » (forfait) pour deux appels à projets en 2018, permettant ainsi d'évacuer dès la signature du contrat toutes les questions liées au remboursement des dépenses.

En ce qui concerne H2020, l'ouverture de la possibilité de prise en compte de factures internes aux organismes bénéficiaires a constitué un élément crucial pour permettre de financer les plateformes techniques partagées. Un autre élément facilitateur relevé par les agences exécutives de la Commission européenne sont les calendriers de paiement. Pour chaque programme de travail, les agences disposent d'un calendrier de paiement à suivre par type d'appels à projets. L'agence exécutive EACEA dispose d'un calendrier de paiement des actions par année. Ce calendrier aide à anticiper et prévoir les divers paiements à effectuer. L'agence EASME dispose également d'un calendrier de paiement et chaque année son délai moyen de paiement est jugé excellent (évaluation mi-parcours 2017).

De manière générale, dans le cadre des programmes en gestion directe, le plan de financement et le calendrier de reporting ayant été suffisamment consolidés et validés avec la Commission, les demandes de paiement sont traitées rapidement car anticipées (du côté des porteurs de projet mais également du côté des gestionnaires) et conformes aux prévisions.

A noter également que ces agences exécutives en gestion directe ont une délégation de pouvoir sur plusieurs lignes budgétaires de la Commission qui leur permet de payer directement les porteurs de projets. Le respect des 90 jours de délais est ainsi assuré dans presque 100% des cas.

1.3.1.3.2 Gestion partagée

Il a été relevé que l'élargissement de la possibilité d'utilisation des OCS a facilité les paiements pour l'actuelle période de programmation, en particulier pour le FSE.

Synthèse des facteurs d'accélération de la consommation des crédits par mode de gestion (paiement)

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
	Logique de préfinancement des projets	
Mobilisation de coûts simplifiés (FSE et H2020 notamment)		Calendrier des paiements
	Sécurisation en amont des demandes de paiements et paiements directs à partir de lignes budgétaires CE	

³⁵ La majorité des mesures de simplification introduites dans Horizon 2020 ont facilité la vie des bénéficiaires, mais il existe encore des possibilités d'amélioration. Cour des Comptes européennes (2018)

1.3.1.4 Audit et contrôle

1.3.1.4.1 Gestion directe et indirecte

Les programmes en gestion directe disposent globalement d'un contrôle et un reporting allégés ce qui permet d'engager plus rapidement les paiements et de clôturer plus simplement les projets avec le versement du solde final. Les règles de contrôles et d'audit sont plus souples et davantage basées sur la confiance.

- **Les programmes H2020 et LIFE ne font pas l'objet de vérification de justificatifs de dépenses ou du respect des règles de marchés publics lors du contrôle de premier niveau (demande de paiement)**³⁶. Le principe de proportionnalité s'applique, et un certificat d'audit est demandé seulement au-delà d'un certain seuil et pour la seule demande de paiement final. De même, les audits sont en partie ciblés dans une logique d'approche par les risques
- **Il est également important de rappeler que les programmes en gestion directe et indirecte ne sont pas soumis aux règles encadrant les aides d'État (sauf dans le cas de cofinancement public pour les projets LIFE et AUI et des instruments financiers pour le FEI), ce qui permet de lever un gros risque lors des contrôles**³⁷.

Pour H2020, en amont de ces opérations, une approche empirique permet de sécuriser le risque lié aux contrôles et audits, notamment via la mise à disposition d'un document de référence « la convention de subvention annotée » avec les différentes interprétations et arbitrages réalisés par la Commission européenne (évolutif). **Il est important de souligner que les interprétations et arbitrages ne sont que partiellement rétroactifs puisqu'ils ne s'appliquent aux autres projets en cours que si c'est à leur avantage (principe de la situation la plus favorisée).**

Concernant H2020, l'absence d'applicabilité de la réglementation encadrant les aides d'État constitue également un facteur hautement sécurisant et permettant de réduire l'instruction de dossiers mais également la clôture des projets (absence de vérification de surfinancement).

- Dans le cadre du programme AUI, les bénéficiaires sont uniquement tenus de soumettre un rapport annuel en plus des rapports d'étapes pour déclencher les paiements supplémentaires. Il n'y a pas d'audit supplémentaire à l'audit ex-ante. Des interactions informelles ont lieu mensuellement avec le chargé de mission au sein du secrétariat. Le programme AUI n'a pas encore fait l'objet d'un audit, mais celui-ci aura lieu en fin de période de programmation.

Synthèse des facteurs d'accélération de la consommation des crédits par mode de gestion (audit et contrôle)

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
	Reporting allégé (justificatif) et contrôle proportionné, reposant plus sur la confiance	Audits réalisés ex ante
	Réglementation sur les aides d'État et marchés publics non applicables	Externalisation de tâches

³⁶ Règlements UE 1291/2013 (Horizon 2020) et 1293/2013 (LIFE)

³⁷ Règlement UE 1293/2013 (LIFE) et acte délégué 522/2014 (AUI)

1.3.2 Les principales difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire

1.3.2.1 Préparation

1.3.2.1.1. Gestion partagée

La préparation des programmes FEDER et FSE présente différentes étapes incontournables qui, du fait de leur interdépendance prennent nécessairement du temps : lignes de partage État-régions et entre fonds, élaboration et adoption d'un accord de partenariat interdépendant avec la rédaction des programmes opérationnels, vérification des conditionnalités ex-ante (Article 19 du règlement UE 1303/2013), mobilisation des partenariats locaux et élaboration des évaluations stratégiques environnementales, consultation publique, etc. sans oublier bien entendu les multiples versions transmises à la Commission européenne pour validation.

Ce travail a été amorcé dans un contexte réglementaire encore instable, les projets de règlement ayant été validés tardivement et un nombre important d'actes délégués a été produit (printemps 2014).

Par ailleurs, le caractère opposable dans l'audit des programmes opérationnels et leur durée de validité sur l'ensemble de la période de programmation (contrairement aux programmes de travail H2020, LIFE, COSME...), implique nécessairement de prendre un temps de réflexion et des précautions accrues pour ne pas être bloqués par la suite et sécuriser les engagements, y compris pour le cadre de performance (changement de contexte, de stratégie politique...).

1.3.2.1.2. Gestion directe et indirecte

A ce stade de l'étude, aucune difficulté particulière n'a été identifiée en gestion directe et indirecte à l'étape de la préparation.

Synthèse des facteurs de ralentissement de la consommation des crédits (préparation de programmes)

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
Multiples étapes d'élaboration et validation des programmes Stabilisation tardive du cadre réglementaire européen		

1.3.2.2 Mise en œuvre

L'ensemble des programmes étudiés, indépendamment de leurs modes de gestion, rencontrent habituellement des difficultés lors de la première année de mise en œuvre des programmes.

Pour l'ensemble des programmes, l'étape de contractualisation avec un bénéficiaire peut engendrer des délais importants :

- La phase de préparation et de contractualisation en amont de la signature est très lourde pour le programme LIFE car elle détermine tout ce qui va se passer par la suite. Outre les aspects techniques, la solidité financière et le réalisme du budget sont particulièrement examinés. De plus, si une quelconque modification advient en cours de réalisation (calendrier, type de dépenses engagées), des avenants doivent être signés, ce qui peut également ralentir la mise en œuvre.
- La période d'instruction pour les fonds FEDER-FSE est également la période de vie du programme où l'on rencontre le plus de difficultés car il faut s'assurer que toutes les pièces administratives du dossier d'un bénéficiaire soient bien renseignées.

- Au sein du programme COSME, certains bénéficiaires doivent disposer d'un garant financier ce qui peut ralentir ou mettre en suspension les procédures de mise en œuvre. Dans la pratique, cela concerne très peu de cas.

Les programmes finançant des projets complexes, notamment d'infrastructures, ainsi que les programmes finançant des instruments financiers sont également plus lents à mettre en œuvre. Le programme AUI finance principalement des projets d'infrastructure qui mettent beaucoup de temps à être mis en œuvre. Il faut compter le temps de passation des marchés publics, l'achat de la propriété des terrains, ainsi que les délais engendrés par un environnement réglementaire et financier tangible. Les projets d'infrastructures prennent également plus de temps à mettre en œuvre dans les fonds en gestion partagée : le déploiement du haut débit en France a été compliqué (plans de déploiements par département, nombre d'organismes concernés, etc). Pour le programme Erasmus, les projets de coopération internationale qui impliquent plusieurs organismes extra européens prennent également plus de temps à mettre en œuvre que les bourses de mobilité.

En ce qui concerne les difficultés associées à la mise en œuvre des **instruments financiers** :

- Le niveau d'expertise parfois insuffisant des autorités de gestion chargées des fonds FEDER-FSE sur l'ingénierie financière rend les autorités dépendantes de l'expertise des institutions financières et bancaires. Des délais importants ont été enregistrés dans le cadre de la période de programmation pour la mise en œuvre des instruments financiers ;
- Le choix des intermédiaires financiers a été très long également pour le programme COSME. Selon l'évaluation intermédiaire de 2017, les coûts administratifs élevés liés à la conclusion d'un accord entre un intermédiaire financier et le FEI, et le respect de ses exigences sont problématiques. Les « critères d'additionnalité » sont également considérés comme trop restrictifs par les intermédiaires financiers qui fournissent déjà une large gamme de programmes de promotion ;
- Au sein du programme Erasmus, le *Student Loan Guarantee Facility*, un instrument financier, géré par l'agence exécutive EACEA a mis beaucoup de temps à être mis en œuvre. Il n'a pas encore été à la hauteur des attentes en raison des retards pris dans son lancement, de la faible participation des institutions financières et du manque de sensibilisation des étudiants ;
- Les instruments financiers du programme LIFE ne sont pas perçus comme un succès pour nos interlocuteurs : très long à mettre en place, les taux ne sont pas jugés assez attractifs et les instruments paraissent trop dispersés (nombreux instruments avec de faibles montants donc lourds à gérer).

1.3.2.2.1 Gestion partagée

Pour les fonds FEDER-FSE, le démarrage de la période de programmation 2014-2020 a été lent et compliqué avec les nouveautés induites par le nouveau règlement financier, l'introduction des comptes annuels, la désignation des autorités de gestion, la délégation de certaines compétences aux autorités urbaines et aux organismes intermédiaires, ainsi que les délais pour l'acceptation des programmes opérationnels du côté de la Commission européenne. Dans le cas de la France, des difficultés supplémentaires liées au contexte réglementaire national se sont rajoutées avec la fusion des régions et le passage de responsabilité entre les préfetures et les nouvelles autorités de gestion.

Au cours de la mise en œuvre, les autorités de gestion des fonds FEDER-FSE rencontrent de réelles difficultés associées à la multiplicité des règles nationales et européennes ainsi qu'à la lisibilité de ces règles. Ces difficultés sont bien moins présentes au sein des autres programmes, bien qu'il soit intéressant de constater que pour la mise en œuvre d'actions financées par plusieurs programmes, il existe également des délais importants (cf. le cas de la SME Initiative au sein du programme COSME).

Le système de mise en œuvre des fonds FEDER-FSE se caractérise par i) un grand nombre de règles détaillées et des sources multiples (le règlement sur les dispositions communes, les règles relatives aux aides d'État, les actes délégués et d'exécution, les règles de l'AG présentes dans son DSGC et dans ses guides de procédures les lignes directrices, les règles nationales) et ii) la mobilisation d'un grand nombre d'institutions participant à sa mise en œuvre, à tous les niveaux de gouvernance, et par un nombre encore plus important de bénéficiaires. En plus de l'accent mis sur la régularité de chaque poste de dépenses (comme dans le cas des subventions fondées sur les coûts réels), ces caractéristiques soulèvent de nombreux problèmes d'interprétation. La nécessité d'atténuer l'incertitude juridique se traduit souvent par une « surréglementation » et une « micro-gestion » de la part des autorités de gestion³⁸.

Il existe également une certaine dépendance de la part des autorités de gestion vis-à-vis des porteurs de projets. Le vivier de porteurs de projet est plus ou moins important selon les territoires et selon les thématiques. Tout au long de la période de programmation, l'autorité de gestion dépend de la réactivité et de la fiabilité des porteurs. On retrouve moins cette difficulté au sein des autres programmes en gestion directe qui sont très compétitifs.

1.3.2.2.2 Gestion directe et indirecte

La première année de programmation a également été perçue comme une période d'ajustement au sein des autres programmes :

- Le programme ERASMUS a enregistré des difficultés initiales principalement liées à l'adoption tardive du règlement Erasmus (2013) ainsi que l'introduction de nouveaux outils informatiques. La nouvelle architecture du programme a conduit à une révision des règles administratives antérieures, à la définition de nouveaux critères et à de nouveaux modes de fonctionnement ;
- Lors de la précédente période de programmation du programme COSME, le FEI a été critiqué pour la signature tardive des accords de délégation, ce qui a ralenti l'exécution budgétaire ; ces erreurs n'ont pas été répétées pour l'actuelle période de programmation. Également au sein du programme COSME, l'agence EASME a rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de l'action Tourisme, qui était exécutée en partie avec des organismes régionaux (Chambres de commerce et d'industrie) ;
- Les règles d'éligibilité du programme AUI ont changé, ce qui a conduit à des adaptations budgétaires et un léger délai dans le lancement du premier appel à projet. Il n'y a pas eu de paiement lors des deux premières années de programmation pour le programme AUI : cette période a été dédiée à la préparation des deux premiers appels à projets ;
- Le programme Horizon 2020 a relevé quelques difficultés dans la mise en œuvre du premier programme de travail et des appels à projets qui ont été lancés trop rapidement avec un manque de stabilisation et de nombreuses évolutions d'interprétations subséquentes. Le document de référence (modèle de contrat de subvention annoté) a fait l'objet de 6 modifications majeures et de 18 mises à jour. Cette instabilité a notamment porté sur la prise en compte des coûts de personnel.

Pour ERASMUS+, la nature évolutive des budgets des programmes peut affecter la bonne programmation des crédits dans le cadre de programme avec des appels à projets. En effet, un programme ne doit initialement pas créer des attentes trop fortes lors des premières années, lorsque le budget est encore relativement peu

³⁸ Mise en œuvre efficace et efficiente des investissements des Fonds structurels et d'investissement européens - Explorer d'autres mécanismes de mise en œuvre (EY pour la Dg Régio, Juillet 2018) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/deliv_mecha_esif_en.pdf

important, mais tout de même garder un intérêt élevé pour pouvoir programmer tous les crédits vers la fin de la période. Dans le cadre de la préparation du futur programme Erasmus, l'agence nationale a souhaité qu'une augmentation moins anticipée des enveloppes annuelles soit prévue afin de permettre aux porteurs de projets de monter régulièrement en puissance à mesure que l'offre de crédits s'élargit.

Synthèse des facteurs de ralentissement de la consommation des crédits par mode de gestion (mise en œuvre)

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
Introduction d'un nouveau système d'information		Introduction d'un nouveau système d'information
Instabilité du cadre d'intervention et faible connaissance des porteurs	Instabilité du cadre d'intervention (ajustement au fur et à mesure)	Évolution des règles d'éligibilité des bénéficiaires
Difficulté de mise en place des instruments financiers (identification et contractualisation avec les intermédiaires financiers)		Projets structurants de long terme
Lourdeur des vérifications et justificatifs à fournir dès le dépôt de dossier	Lourdeurs des dossiers (à monter et instruire) et procédures de vérification ex ante et garanties financières (LIFE, AUI notamment)	

1.3.2.3 Paiement

1.3.2.3.1 Gestion partagée

Les fonds FEDER-FSE présentent différentes contraintes spécifiques susceptibles d'impacter la dynamique de paiement et la consommation des crédits européens.

Le principal problème réside dans le circuit de remontée et de validations des demandes de paiement qui se révèle lourd en plus d'être conjugué à un calendrier peu optimal, car ramassé sur quelques mois.

Les obligations en matière de contrôles de services faits (CSF), de certification et de clôture annuelle apparaissent en effet très lourdes par rapport au fonctionnement des autres programmes européens et aboutissent à une gestion cyclique qui ne permet pas de lisser le travail sur l'année et à créer de fortes tensions en matière de charge de travail et de relations entre acteurs.

La menace du dégageant constitue sur ce point un facteur rajoutant de la difficulté sur deux points :

- Renforce la période de tension à la fin de chaque année : pression sur les porteurs pour faire remonter les dépenses, pic de travail en matière de réalisation des CSF et in fine envoi des comptes très tardivement aux DRFiP ;
- Ne favorise pas la mise en place de systèmes d'avances car les autorités de gestion redoutent que les porteurs de projets soient moins enclins à faire remonter rapidement leurs dépenses effectives. La responsabilité financière pour les autorités de gestion est lourde.

On note d'ailleurs que le dégageant est un outil pensé comme favorisant la certification et donc la consommation budgétaire des crédits européens. Ce mécanisme n'existe pas pour les modes de gestion directe et indirecte, qui affichent pourtant de meilleurs niveaux en termes de paiement.

Pour les fonds FEDER-FSE, le **principe de rétention** de 10 % sur les paiements intermédiaires (cf. règlement UE 1303/2013 art. 130) est une protection pour les autorités de gestion ; en cas d'erreur, il permet de ne pas faire d'interruption de paiement et de compenser au niveau du solde des comptes annuels. Il peut toutefois également créer une situation de blocage des fonds pour quasiment une année, du fait des délais relatifs à

l'élaboration et la validation des clôtures annuelles. En outre, la complexité des projets générateurs de recettes augmente les risques et les incompréhensions chez les autorités de gestion ou les organismes intermédiaires qui sont conduits à augmenter les exigences pour limiter les risques. Le FSE n'est pas soumis à cette règle (Article 61 alinéa 7 du règlement UE 1303/2013).

Un autre facteur de risque porte sur le traitement des **co-financements**. Le principe de cofinancement induit des lourdeurs au démarrage, du fait de la nécessité de signer des conventions de subvention pluripartites mais oblige surtout à une vigilance accrue sur l'ensemble de la durée du projet et encore plus au solde des opérations. Le respect des taux d'intervention et de cofinancement doit en effet être surveillé, car les procédures et le calendrier de paiements sont généralement différenciés entre crédits UE et cofinancements. Par ailleurs, les co-financeurs peuvent avoir des règles spécifiques (critères d'exclusion, conditionnalités, dépenses non éligibles, etc...) qui s'additionnent à celles des fonds FEDER-FSE. Lors de la clôture de l'opération, des paiements trop importants déjà réalisés par le cofinancier ou une sous-réalisation de l'opération peuvent amener les gestionnaires à devoir utiliser l'autofinancement ou les crédits européens comme « variable d'ajustement », voire uniquement les crédits UE si le projet est encadré par une règle sur les aides d'État. Ceci peut avoir un impact significatif sur la consommation effective des crédits UE.

1.3.2.3.2 Gestion directe et indirecte

On ne relève pas de difficulté majeure pour la procédure de paiement au sein des autres programmes, hormis quelques particularités. En effet, certains programmes enregistrent également des difficultés au moment du **paiement du solde final** à un bénéficiaire.

- Au sein du programme COSME, les paiements finaux peuvent s'avérer problématiques. Si toutes les pièces justificatives pour le paiement ne sont pas envoyées, le paiement est gelé (« stop the clock »). Un tiers des paiements finaux envers les organismes EEN sont concernés par cette procédure. Ce problème n'apparaît pas lors du paiement du préfinancement car celui-ci est versé immédiatement après la signature du contrat, sans pièces justificatives.
- La réception des rapports ex-ante et la validation des dépenses du projet par le contrôleur de premier niveau constitue une source importante de ralentissement dans la mise en œuvre du programme AUI. « *Dans certains cas, on avait reçu le contrat de subvention signé par l'Autorité Urbaine (principale) mais le premier acompte FEDER n'a pas pu être libéré car il manquait le rapport ex-ante confirmant qu'aucune lacune ou irrégularité n'a été soulevée. Néanmoins, le délai de réception de ce document a toujours été inscrit dans la période de 90 jours.* »
- L'Agence nationale Erasmus+ Jeunesse se trouve à l'inverse dans une situation d'assurance partielle depuis fin 2017 à cause du nombre élevé d'observations considérées comme « critiques » ou « très importantes ». Le problème principal de l'agence concernait le nombre élevé de rapports finaux en retard de paiement mais la situation paraît se rétablir progressivement.

Les montants non engagés à la fin d'une année de programmation constituent également une source d'inquiétude pour les programmes ERAMUS et COSME qui risquent de perdre les montants correspondants. « *Nous ne pouvons pas les transférer à l'infini dans la prochaine tranche de programmation, nous devons les mettre en œuvre l'année suivante au plus tard*³⁹. » Les reliquats sont le plus souvent causés par les appels d'offres d'une année pour laquelle les contrats sont seulement l'année suivante, et souvent pour un montant inférieur, créant ainsi le reliquat d'engagement.

³⁹ Entretien, Programme COSME (Juillet 2019).

Sur le sujet du co-financement, aucune difficultés n'ont été mentionnées pouvant impacter l'exécution budgétaire lors des entretiens portant sur le programme AUI.

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
Complexité du circuit de remontée et de validations (contrôles et certification) des demandes de paiement	Blocage lors du paiement final (demande un examen plus complet des dépenses)	Réception des rapports ex-ante et validation des dépenses
Mécanisme de dégagement peu efficace en tant qu'accélérateur de la consommation budgétaire	Reliquats (montants annuels non engagés)	
Traitement des cofinancements		

Synthèse des facteurs de ralentissement de la consommation des crédits par mode de gestion (paiement)

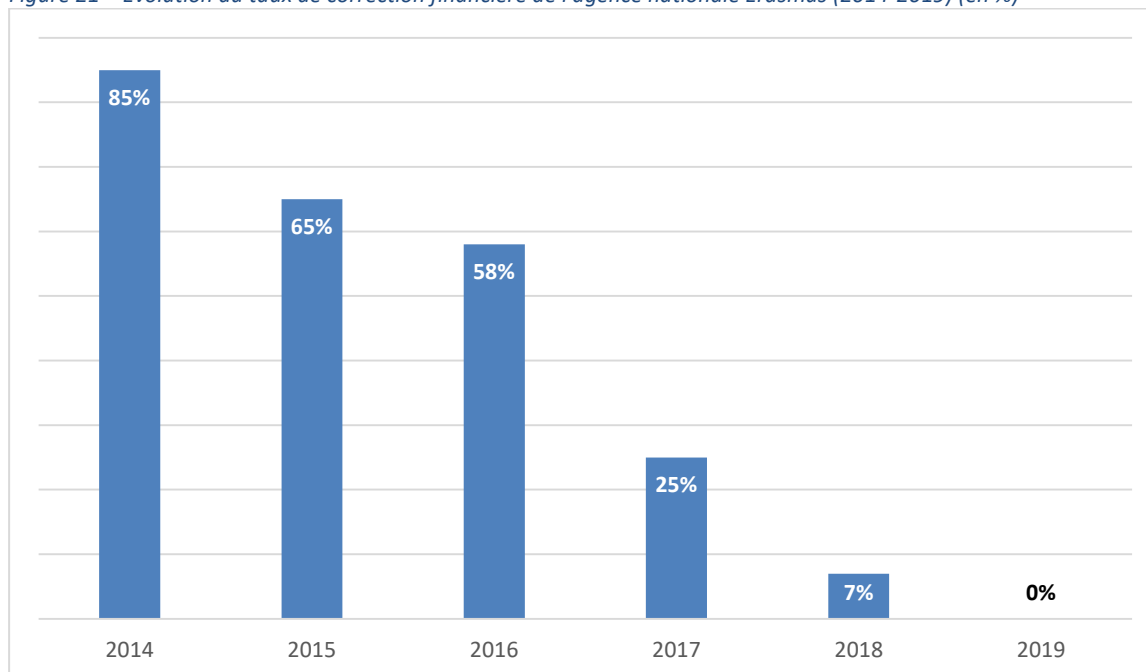
1.3.2.4 *Audit et contrôle*

Tous les programmes européens font l'objet de contrôles et de suivi de mise en œuvre, indépendamment de leurs modes de gestion. Sans surprise, les gestionnaires souhaitent tous voir une réduction du contrôle et des procédures d'audit au sein des programmes européens pour leur permettre de se concentrer sur le « travail réel » de suivi et de mise en œuvre des projets. L'introduction du principe de proportionnalité dans l'audit et le contrôle des projets est également très attendu de la part des gestionnaires pour gagner en efficacité. En effet, les procédures et les outils de gestion imposés aux bénéficiaires sont une charge qui n'est pas toujours proportionnelle à la subvention qu'ils reçoivent. La question des montants planchers se pose pour faciliter ce processus.

Les pénalités financières pour les bénéficiaires qui ont été déclarés en défaut d'exécution de leurs obligations contractuelles existent pour tous les programmes, mais elles sont principalement vécues comme un facteur ralentissant l'exécution budgétaire par les gestionnaires de programmes FEDER-FSE. Par ailleurs, le niveau de sur-réalisation n'est pas identifié comme un facteur susceptible de ralentir la consommation des crédits pour l'ensemble des programmes.

En effet, l'ensemble des programmes européens sont concernés par les taux d'erreur de déclaration des bénéficiaires. Cela a conduit l'agence nationale d'Erasmus à mettre en place des formations pour les porteurs de projets pour qu'ils apprennent à mieux déclarer leurs dépenses. En interne, l'agence compte également dans ses critères de sélection des projets la prise en compte de la performance passée. L'agence est ainsi passée d'un taux de consommation (montant total déclaré une fois les contrôles effectués) de 90% à 94% en quelques années. Le taux de correction financière est tombé à 0% en 2019 (voir figure ci-dessous).

Figure 21 Évolution du taux de correction financière de l'agence nationale Erasmus (2014-2019) (en %)



Source : Données fournies par l'agence nationale Erasmus (septembre 2019).

1.3.2.4.1 Gestion partagée

La cadre juridique d'intervention, servant de référence aux futurs contrôles, représente un élément central et déterminant en ce qui concerne le risque encouru par les porteurs de projets.

- Sur ce point, les fonds FEDER-FSE se caractérisent par une mauvaise lisibilité des règles (surinterprétation du règlement des aides d'État ; « pas de lisibilité sur les audits, les consignes émanent au fur et à mesure » ; ligne de partage entre les institutions (DIRECTE/Région).
- De nombreuses précisions, arbitrages et interprétations tardives impactent la lisibilité du cadre réglementaire auquel s'ajoute le principe de rétroactivité mais également l'absence de jurisprudence.
- Il y a donc un risque de discontinuité temporelle et géographique (application différente en fonction des AG régionales qui ont leurs propres règles) des règles de gestion, facteur d'une grande instabilité pour les porteurs de projet. La CICC travaille à éliminer les obstacles à l'harmonisation.
- La mobilisation d'option de coûts simplifiés a par exemple été impactée par ce manque de lisibilité et de stabilité. Bien que présentant des atouts non négligeables pour faciliter le traitement des demandes de paiements, le manque de consignes et encore moins de garanties⁴⁰ (de la part de la Commission européenne, des autorités d'audit, etc.) ont rendu leur usage peu sécurisant pour les autorités de gestion et les organismes intermédiaires. A titre d'exemple, le risque de contradiction avec les seuils d'aides d'État est important et n'a pas été sécurisé. C'est la même chose en ce qui concerne l'articulation OCS et marchés publics.

⁴⁰ En dehors des options proposées dans les règlements ou validées par la Commission européenne en ce qui concerne le FSE (article 1453 du règlement (UE) n° 1304/2013, point 1).

1.3.2.4.2 Gestion directe et indirecte

Les programmes en gestion mixte et partagée identifient davantage de facteurs pouvant ralentir l'exécution budgétaire que les programmes en gestion directe lors de l'audit et du contrôle :

- Selon les autorités de gestion FEDER-FSE, la duplication des contrôles (« contrôles qualité certification » de l'autorité de certification et audit de système CICC, contrôle de performance...) ralentit la mise en œuvre du programme et la consommation des fonds (prise de précaution extrême, ressources humaines allouées aux contrôles...).
- L'agence nationale pour Erasmus souligne également que la fréquence des audits nationaux (3 à 4 fois par ans) ralentit la mise en œuvre du programme. En tant qu'opérateur national intervenant au titre d'un programme européen, l'agence rend compte, chaque année, à l'autorité nationale, à ses ministères de tutelles ainsi qu'à la Commission européenne. Elle est soumise à une chaîne intégrée de contrôles⁴¹.
- Concernant H2020, 80% des audits ayant été externalisés à des cabinets privés, un risque de différenciation de traitement et de manque de connaissance à jour, notamment du fait de l'évolutivité des règles et interprétations (voir point précédent) existe. Malgré la mise en place d'un Service Commun d'Audit au sein de la Commission européenne, visant à déployer une stratégie cohérente et rationnelle d'audits, certaines plaintes de la part des porteurs de projets ont été formulées sur la qualité de ces audits.
- LIFE : la difficulté à définir et suivre des indicateurs de suivi et de résultats du fait de la thématique et nature des projets conduit à adopter une stratégie de visites sur place systématiques pour apprécier les réalisations.

A noter tout de même que **le programme AUI est également tenu de respecter les règles relatives aux aides d'État**. Bien que financé à hauteur de 80% par des fonds FEDER gérés directement par la Commission européenne, les 20% restants proviennent de contributions publiques ou privées au sein des États-membres. « Afin de maintenir des conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises actives dans le marché intérieur, les projets approuvés par l'UIA concernant des activités économiques (c'est-à-dire l'offre de biens ou de services sur le marché) doivent être conçus conformément aux règles relatives aux aides d'État »⁴².

Synthèse des facteurs de ralentissement de la consommation des crédits par mode de gestion (audit et contrôle)

<i>Gestion partagée</i>	<i>Gestion directe</i>	<i>Gestion indirecte</i>
Mauvaise lisibilité des règles et surinterprétation (surtout des aides d'État)	Externalisation des audits et qualité contestable	
Taux d'erreurs et pénalités financières	Taux d'erreurs et pénalités financières	
Duplication des contrôles (nationaux/européens)	Difficulté à définir des indicateurs de suivi	Duplication des contrôles (nationaux/européens (Erasmus avec l'agence nationale))

⁴¹ Bilan à mi-parcours et résultats 2017 de l'agence Erasmus France (2018)

⁴² UIA Guidance Note https://www.uia-initiative.eu/sites/default/files/2018-10/UIA%20guidance_V4.pdf

1.3.3 Tableau de synthèse/ Vision d'ensemble

Le tableau ci-dessous propose une vision condensée des éléments accélérateurs ou ralentisseurs à différents stades de la vie d'un programme. Pour chaque mode de gestion, il permet à cette étape de l'étude de synthétiser l'analyse effectuée sur les principales difficultés rencontrées en lien avec la question du rythme de consommation des crédits européens.

Tableau 5 Panorama synthétique des éléments accélérateurs ou ralentisseurs relevés à chaque étape de vie d'un programme pouvant influencer sur l'exécution budgétaire

Étape de la programmation		Gestion partagée	Gestion directe	Gestion indirecte
Préparation	Rédaction et approbation du programme opérationnel pluriannuel	Validation tardive et nombreuses étapes	Non concerné	Non concerné
	Préparation des programmes de travail	Non concerné	Possibilité de réaffectation et adaptations à l'évolution du contexte	Non concerné
Mise en œuvre	Instruction/préparation de l'appel à projet	Lourdeur par rapport aux montants et manque de lisibilité	Lourdeurs des dossiers / vérification ex ante	Vérification ex-ante
	Système informatique de suivi	Retard sur certains outils	Dématérialisation complète dès les premiers AAP	Nouveau SI à adopter
Paiement(s)	Remontée des dépenses et validation des paiements bénéficiaires	Nombreux justificatifs à produire (et vérifier - CSF), peu d'avances et risque cofinancement	Préfinancement massif Reporting allégé et anticipé	
	Appel de fonds CE	Problème de calendrier (CSF, certification, bilan / clôture annuels) et d'intermédiaires	Paiement direct depuis le budget CE	Calendrier de paiements
	Dégagement	Mécanisme du dégagement peu efficace en tant qu'accélérateur de la consommation budgétaire	Non concerné	Non concerné
Audit et contrôle	Contrôle 1 er niveau	Nombreux points de contrôles (aides d'État, marchés publics, cofinancement, éligibilité dépenses / publics, etc.)	Déclaratif, pas de justificatifs joints (sauf bilan de clôture)	Déclaratif
	Audit	Duplication des niveaux et types de contrôles (interne, externe...) Cadre juridique instable (évolutif, interprétation de la norme, pas de jurisprudence...) Reporting pour la CE : Comptes annuels, clôture, performance, RAMO/indicateurs	Approche par les risques et en nombre limité	Audits fréquents
	Suivi de la mise en œuvre des bénéficiaires	Stabilisation tardive du système règlementaire (FEDER-FSE)	Difficulté à trouver des indicateurs (LIFE)	Système informatique de suivi performant

Note de lecture du tableau :

Élément accélérateur (pas de difficultés majeures rencontrées)

Élément ralentisseur (quelques difficultés rencontrées)

Élément ralentisseur (de nombreuses difficultés rencontrées)

1.4 Conclusions de l'étape 1

En guise de conclusion, on rappelle en premier lieu les interrogations des acteurs interrogés sur la finalité de l'étude qui vise à comprendre dans quelle mesure le mode de gestion partagée influence le rythme et la régularité avec lesquels les crédits européens bénéficient à l'économie nationale.

Si les acteurs interrogés jugent pertinent ce questionnement, ils s'interrogent malgré tout sur la simplification de la gestion des fonds FEDER / FSE :

- les gestionnaires de programmes peuvent difficilement effectuer une comparaison entre les différents modes de gestion, bien qu'ils réussissent à identifier des éléments accélérateurs et ralentisseurs aux différentes étapes de vie des programmes : au moment de la programmation, du paiement ou encore des contrôles ;
- il est difficile d'effectuer une comparaison entre les modes de gestion et leurs capacités à mobiliser rapidement les fonds UE dans les économies nationales qui sont liées à des durées très variables entre les dates d'engagement et de paiement ;
- il y a un ressenti très partagé sur le fait que les programmes en gestion directe et indirecte relèvent de mesures de simplification importantes qui ont permis de faciliter la gestion et les paiements des programmes, alors que dans le cas du FEDER-FSE, la rapidité des délais d'entrée des fonds UE dans l'économie nationale est interrogée (plus de complexité liée aux renforcements des contrôles, à l'encadrement des marchés publics...) ;
- le choix d'un mode de gestion pour tel ou tel programme relève d'un choix politique européen, concerté et instruit, et n'est pas remis en cause par les techniciens interrogés, mais il importe selon les gestionnaires interrogés que les autorités chargées de la mise en œuvre du FEDER-FSE soient localisées au plus près des acteurs et des besoins du territoire.

Au-delà, les acteurs ont été interrogés sur les mesures annoncées par la Commission européenne vis-à-vis de la prochaine période de programmation, dans une optique d'identifier des mesures permettant d'accélérer la consommation des crédits européens.

Dans l'ensemble, ils **n'identifient pas ou très peu de facteurs accélérateurs**. Les mesures de simplification du nouveau règlement sont regardées avec circonspection. Beaucoup de suggestions, en l'état, demeurent encore floues (exemple : la possibilité d'allouer une partie des fonds à InvestEU).

Quelques éléments positifs ressortent tout de même des entretiens qui peuvent permettre de faciliter la mise en œuvre des programmes, à défaut d'accélérer directement l'exécution budgétaire :

- la reconduction des autorités de gestion va aider à ne pas rompre avec les pratiques de gestion de la période actuelle, on garde une dynamique de continuité entre les deux périodes de programmation ;
- une concentration sur un nombre limité d'objectifs spécifiques peut permettre de focaliser l'investissement sur moins de sujets, et donc de programmer plus rapidement ;
- l'abandon de la réserve de performance pourrait faciliter la mobilisation des fonds, même si certains se demandent si la programmation 5+2 n'est pas son nouvel équivalent ;
- l'annonce d'une nouvelle méthode de vérification des dépenses (contrôle de premier niveau) procédant par échantillonnage par exemple ou encore l'application d'un principe de proportionnalité (articles 77 et 78 du projet de règlement)
- la suppression de l'autorité de certification est en principe une simplification, bien que certaines autorités de gestion s'inquiètent que l'autorité d'audit (la CICC) ou la Commission européenne soient davantage pointilleuses sur les appels de fonds et la validation des comptes annuels ;

- la possibilité accrue d'utiliser des OCS, y compris des montants forfaitaires sur la base de projets de budget⁴³ (jusqu'ici réservée au FSE pour les microprojets), apportera moins de contraintes aux porteurs et simplifiera les relations entre les autorités de gestion et la Commission européenne.

Sur la question des coûts simplifiés, si leur pertinence est reconnue par la plupart des acteurs, leur usage rencontre de nombreuses limites et difficultés dans le cadre des fonds FEDER-FSE : subvention d'investissement (qui repose nécessairement sur des coûts réels sauf à ce que les investissements visés soient génériques), traitement des co-financements, respect de taux et plafond lié aux aides d'État, marchés publics, etc.

Les acteurs identifient plusieurs mesures annoncées qui vont venir compliquer leur travail de mise en œuvre, telles que la réduction des taux de préfinancements, la réduction du co-financement et le retour à la règle de dégageant N+2.

En outre, les autorités de gestion estiment qu'elles n'ont pour l'instant pas de vision d'ensemble sur les règles de la prochaine période de programmation. Même lorsque le règlement sera voté, de nouvelles mesures seront annoncées à travers des actes délégués, même si la Commission européenne s'est engagée à réduire leur nombre. Cela signifiera sans doute que si une règle est imprécise, il faudra la détailler au niveau national reportant ainsi la complexité à un autre niveau.

⁴³ Pour tous les fonds pour des projets de 100 000€ de soutien public (article 67. 5 a bis du règlement UE 1303/2013).

2 Étape 2 : Identification de bonnes pratiques à partir d'un travail de benchmark des régions ou pays les plus performants dans la mise en œuvre et la consommation des programmes FEDER-FSE

Les investigations menées dans le cadre du travail de benchmark ont permis d'identifier 10 bonnes pratiques en matière d'exécution budgétaire des programmes FEDER-FSE, parmi les autorités de gestion européennes contactées dans quatre pays :

- Région de Bruxelles-Capitale ;
- Région wallonne ;
- Région Irlande du Nord ;
- Région Pomorskie Voivodeship ;
- Régions de Basse-Saxe et Rhénanie-du-Nord–Westphalie.

Ces bonnes pratiques sont résumées ci-dessous, en distinguant les bonnes pratiques identifiées lors de la préparation des programmes, dans le cadre de la mise en œuvre, et en matière de contrôle et d'audit.

Les comptes rendus des entretiens conduits avec les autorités de gestion sont disponibles en Annexe D du présent document.

2.1 Identification de bonnes pratiques lors de la préparation des programmes

Trois bonnes pratiques améliorant l'exécution budgétaire des programmes FEDER-FSE ont été identifiées dans le cadre des travaux de benchmark au stade de la préparation des programmes opérationnels. Elles seront détaillées dans les paragraphes suivants :

- améliorer le ciblage de l'intervention FEDER-FSE ;
- intégrer de manière anticipée, des informations supplémentaires sur les capacités financières et administratives des porteurs de projet lors du dépôt du dossier ;
- amplifier la coopération entre les réseaux d'acteurs et conduire à des projets communs.

2.1.1 Améliorer le ciblage de l'intervention FEDER-FSE

Pour la période de programmation 2014-2020, les acteurs de la région wallonne ont pris conscience de l'utilité de **mieux cibler l'intervention du FEDER** par rapport à la précédente période de programmation. La région a choisi de réserver une partie de l'enveloppe à programmer sous la forme d'appel à projets thématiques, afin de mieux piloter la programmation dans des secteurs d'application particulièrement stratégiques, ce qui a permis d'engager plus efficacement les fonds.

Pour l'actuelle période de programmation 2014-2020, les Régions Irlande du Nord et Pomorskie en Pologne ont également fait le choix de mieux cibler les interventions. L'autorité de gestion d'Irlande du Nord a confié la mise en œuvre de deux des objectifs thématiques retenus à l'agence nationale de développement économique régional Invest NI, qui a une très **bonne connaissance des besoins de financement du territoire**.

Invest NI agit en tant qu'organisme intermédiaire dans la mise en œuvre des fonds FEDER. Ses responsabilités sont définies dans un protocole d'accord avec l'autorité de gestion d'Irlande du Nord et dans une lettre de désignation financière globale couvrant les objectifs thématiques dont ils sont responsables. Invest NI dispose d'une équipe dédiée aux sujets européens, notamment à la gestion des fonds FEDER selon les dispositions du protocole d'accord. Les salaires du personnel sont cofinancés sur le budget d'assistance technique de l'autorité de gestion.

La Région Pomorskie a également **pré identifié de nombreux projets stratégiques à forte valeur ajoutée** lors de la préparation de son programme, dont la sélection était prioritaire dans le cadre de la procédure d'appels à projets.

2.1.2 Intégrer de manière anticipée, des informations supplémentaires sur les capacités financières et administratives des porteurs de projet lors du dépôt du dossier

Afin de réduire le taux d'erreur et les blocages administratifs lors de la mise en œuvre des projets, la Région de Bruxelles-Capitale adresse systématiquement à ses porteurs de projets un court questionnaire lors du dépôt du dossier. Le questionnaire a pour objectif de fournir des informations sur les **capacités financières et administratives du porteur de projet** (nombre de personnes associées au suivi du projet, formation et expériences précédentes avec des projets européens, etc.). Ce questionnaire est préalable à des vérifications comptables plus approfondies. Cette pratique rappelle, dans un format allégé, l'audit ex ante effectué dans le cadre du programme en gestion indirecte Actions Urbaines innovatrices (voir **section 1.3.1** du rapport).

Dans son rapport intitulé «**la performance dans le domaine de la cohésion** », la Cour des comptes européenne recommande que la sélection et la mise en œuvre des projets soient précédées d'une vérification des capacités financières et administratives des bénéficiaires. Pour toutes les périodes de programmation, les dispositions législatives imposent aux États membres de veiller à ce que les bénéficiaires des projets sélectionnés aient la capacité administrative et financière de maintenir le projet concerné après son achèvement. Cependant, lors de l'audit de la Cour sur le soutien de l'UE en faveur des investissements productifs dans les entreprises, il a été constaté que les critères de sélection ne reflétaient pas de manière appropriée la nécessité pour les projets financés par le FEDER de donner des résultats pérennes.

La proposition de RPDC pour la période 2021-2027 est devenue plus spécifique et exige des États membres qu'ils examinent si les bénéficiaires disposent de ressources suffisantes pour couvrir les frais d'exploitation et de maintenance.

2.1.3 Amplifier la coopération entre les réseaux d'acteurs et conduire à des projets communs à travers la mise en place d'une organisation relevant d'une logique de portefeuille de projets

La mise en œuvre du programme opérationnel via notamment la logique de portefeuille de projets a contribué à la professionnalisation des acteurs et des services offerts, ainsi qu'à leur mise en réseau en Région wallonne. Cela a permis d'accélérer l'exécution budgétaire.

Les projets agréés dans le cadre des appels à projets FEDER-FSE en Région wallonne doivent s'inscrire dans des « portefeuilles de projets intégrés ». Le portefeuille de projets est un ensemble de projets couvrant une zone, une thématique ou encore, un processus et ayant pour objectif de répondre à une problématique spécifique. Il est composé de projets déposés conjointement par plusieurs opérateurs en tenant compte de la complémentarité entre les opérateurs et dont les liens amont-aval sont effectivement assurés dans la mesure où les opérateurs ont clairement identifié les tâches à assumer par chacun. Il est constitué par les opérateurs lors du dépôt de leur candidature dans le cadre des appels à projets 2014-2020.

A titre d'exemple, la mesure 2.2.1 du programme opérationnel de la région wallonne 2014-2020 a notamment permis de financer le portefeuille de projet « Plateview ANMI », un projet de recherche conjoint entre la SA CLARITY Pharmaceutical Europe (Clarity Pharm. EU) et Advanced Nuclear Medicine Ingredients - ANMI. Le bénéficiaire final était ANMI, qui était chargé de financer son partenaire.

En France, il est également possible de cofinancer des opérations collaboratives (cf. Article 7 du décret n°2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses dans le cadre des programmes soutenus par les fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020). Ce type d'opérations est utilisé sur les thématiques de la recherche, de l'innovation et du numérique. Il convient de

souligner qu'en France dans le cadre d'une opération collaborative, un dossier doit être déposé par acteurs impliqués et non un dossier pour l'ensemble du projet par le coordonnateur de l'opération.

2.2 Identification de bonnes pratiques lors de la mise en œuvre des programmes

Cinq bonnes pratiques améliorant l'exécution budgétaire des programmes FEDER-FSE ont été identifiées dans le cadre des travaux de benchmark au stade de la mise en œuvre des programmes. Elles seront détaillées dans les paragraphes suivants :

- utiliser de manière intensive des coûts simplifiés pour réduire la charge administrative et accélérer l'exécution budgétaire ;
- créer des chefs de fils thématiques pour mieux spécialiser les équipes et accélérer l'exécution budgétaire
- mettre en œuvre des « comités d'accompagnement » pour identifier les difficultés dans la mise en œuvre des projets et trouver des solutions ;
- organiser un cadre de suivi et de dépenses pour mieux suivre la vie des projets cofinancés et accélérer l'exécution budgétaire ;
- investir dans les instruments financiers pour accélérer la consommation budgétaire.

2.2.1 *Utiliser de manière intensive des coûts simplifiés pour réduire la charge administrative et accélérer l'exécution budgétaire*

La Région wallonne utilise les taux forfaitaires dans la mise en œuvre de son programme opérationnel, notamment les coûts indirects qui couvrent jusqu'à 15 % des coûts directs de personnel. La région souhaite accélérer son utilisation des taux forfaitaire pour l'assistance technique lors de la prochaine période de programmation. Elle considère que les **coûts simplifiés sont plus faciles à vérifier**. En effet, ces derniers laissent **moins de place pour l'interprétation des règles d'éligibilité, et permettent de réaffecter des ressources à d'autres activités**. Les coûts simplifiés permettent plus généralement une simplification pour les bénéficiaires, une **réduction de la charge administrative**, une simplification des contrôles de conformité.

En Irlande du Nord, l'autorité de gestion utilise également les options de coûts simplifiés. Elle a introduit un **coût unitaire pour les projets de recherche et développement** en 2016. En effet, la région avait remarqué un taux d'erreur élevé dans le calcul des taux horaires pour les entreprises bénéficiaires. Un consultant a été nommé pour entreprendre la collecte et l'analyse des données historiques et industrielles pertinentes et pour établir un coût unitaire d'une manière conforme à la réglementation européenne. Cela a conduit à l'introduction d'un coût unitaire de base unique de 24 livres, sur lequel la Région Irlande du Nord a également additionné le taux fixe de 15 % permis par le règlement. **Cette mesure a considérablement réduit la charge administrative et résolu le problème d'erreur sur un volume élevé de transactions de faible valeur.**

En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'utilisation des coûts simplifiés a été fortement encouragée par rapport à la précédente période de programmation. En particulier, le Land utilise des barèmes standard et de coûts unitaires et des taux forfaitaires.

- En ce qui concerne les barèmes de coûts unitaires, l'autorité de gestion publie des taux mensuels (pour le personnel à temps plein et à temps partiel qui est employé à plein temps) et des taux horaires (pour le personnel qui consacre une partie de son temps de travail au projet - en supposant un maximum de 1 650 heures de travail productif annuel).
- Pour les taux forfaitaires, les projets utilisant des coûts unitaires pour les coûts directs de personnel peuvent également appliquer des taux forfaitaires pour certains coûts indirects (loyer, services publics, administration) à un taux de 15% des coûts directs de personnel ou de 25% dans le cas des centres de

R&D appliquée et d'innovation, des projets de coopération et de transfert d'innovation et des réseaux de grappes/innovation.

Selon les autorités de gestion interrogées, les coûts simplifiés permettent un gain de temps important et réduisent les erreurs administratives, ce qui permet d'accélérer l'exécution budgétaire des fonds. Il est important de **connaître l'étendu des possibilités disponibles pour l'utilisation des OCS**, et en particulier en ce qui concerne l'utilisation des coûts forfaitaires pour les petits budgets (projets inférieurs à 20 000 euros).

Selon les autorités de gestion interrogées, les coûts simplifiés permettent un gain de temps important et réduisent les erreurs administratives, ce qui permet d'accélérer l'exécution budgétaire des fonds.

2.2.2 Créer des chefs de file thématiques spécialisés au sein des équipes

La Région de Bruxelles-Capitale a souhaité mettre en place des équipes spécialisées sur des thématiques pour l'actuelle période de programmation. Elle a lancé à ce titre des appels à projets thématiques afin de corréliser la sélection des projets et les attentes en termes de résultats. Précédemment, la région avait lancé un appel à projet général, sans focus thématiques, ce qui avait conduit à une absence de spécialisation thématique en interne.

2.2.3 Mettre en œuvre des « comités d'accompagnement » pour identifier les difficultés dans la mise en œuvre des projets et trouver des solutions techniques

Les comités d'accompagnement mis en place par la Région wallonne ont pour objectif de réunir toutes les parties prenantes d'un projet une fois par an minimum pour faire un point sur **l'avancée du projet, de relever d'éventuelles difficultés dans la mise en œuvre et de les résoudre** (ex : contacter un interlocuteur ministériel pour un permis de construire dans le cas d'un projet d'infrastructure). Ces réunions permettent d'identifier et de résoudre des situations de blocage et donc d'assurer la bonne mise en œuvre du projet. Le comité d'accompagnement est composé des bénéficiaires, ainsi que des représentants de l'administration fonctionnelle, de l'autorité de gestion, des cabinets des différentes compétences (mobilité, recherche...). Le comité peut également mobiliser des experts extérieurs.

2.2.4 Organiser un cadre de suivi des dépenses pour mieux suivre la vie des projets cofinancés et accélérer l'exécution budgétaire

La prévision d'un échéancier des paiements pour un projet permet de **cadrer les dépenses des porteurs de projet et d'anticiper d'éventuels délais qui pourraient ralentir l'exécution budgétaire**. Deux fois par an, la région wallonne sollicite par courrier électronique les prévisions de dépenses aux porteurs de projets afin de pouvoir anticiper sur le cadre de dégageant N+3. Chaque bénéficiaire prévoit un échéancier, qui peut évoluer au fil de la programmation.

Certaines autorités de gestion françaises fixent un calendrier de remontée des dépenses dans la convention attributive de l'aide. Cette disposition pourrait être étudiée pour la période 2021-2027.

2.2.5 Investir massivement dans les instruments financiers pour accélérer la consommation budgétaire

L'investissement dans les instruments financiers peut permettre d'accélérer l'exécution budgétaire. L'autorité de gestion d'Irlande du Nord rappelle que les crédits investis dans un fonds de fonds sont compris dans le calcul de la règle du dégageant (le total du montant investi est plafonné). Pour les autorités de gestion ayant des difficultés à bien engager les fonds tôt dans la programmation, cette pratique peut être une solution.

Suite au succès du fonds de microfinancement MikroSTARTer lors de la période de programmation 2007-2013, le Land de Basse-Saxe a relancé l'outil en étendant son champ d'intervention et en apportant quelques modifications à son mode de fonctionnement. Un processus de demande et de suivi standardisé a été mis en œuvre, suite aux recommandations de l'étude ex ante basée sur les enseignements du projet pilote qui a été lancé par la NBank (la Banque de Basse-Saxe) en 2013 dans le cadre de la période de programmation 2007-2013. L'examen initial des propositions de demande de financement est effectué par des membres qualifiés du jury afin de minimiser le risque de défaillance et de garantir la faisabilité du plan d'activité proposé. L'étude ex ante montre qu'une normalisation des processus de demande et de suivi facilitera le décaissement efficace des fonds par l'intermédiaire de MikroSTARTer.

2.3 Identification de bonnes pratiques en matière de contrôle et audit

Deux bonnes pratiques améliorant l'exécution budgétaire des programmes FEDER-FSE ont été identifiées dans le cadre des travaux de benchmark au stade du contrôle et de l'audit des programmes. Elles seront détaillées dans les paragraphes suivants :

- renforcer la communication entre autorités d'audit et de gestion
- harmoniser le contrôle des pièces justificatives pour faciliter le travail des bénéficiaires

2.3.1 Renforcer la communication entre les autorités d'audit et les autorités de gestion

La Région de Bruxelles-Capitale a travaillé sur un plan d'amélioration de sa communication avec l'autorité d'audit au cours de la période de programmation 2014-2020.

A ce titre, la Région a reçu de la part de l'autorité d'audit un rapport avec 70 recommandations pour améliorer le processus de contrôles. Cela a permis de « *débloquer les malentendus* » et d'« *ouvrir le dialogue* ». L'autorité d'audit a mis en avant les recommandations qu'elle jugeait prioritaires, afin de permettre à l'autorité de gestion d'améliorer sa sélection et son suivi des dossiers.

2.3.2 Harmoniser le contrôle des pièces justificatives pour faciliter le travail des bénéficiaires

La région wallonne a mis en œuvre une politique commune du contrôle des pièces pour l'ensemble des unités dès la période de programmation 2007-2013. Auparavant, chaque service opérationnel en charge d'une thématique effectuait ses contrôles avec des règles particulières. Aujourd'hui, une seule cellule Europe effectue le contrôle sur les pièces pour tous les projets. Les règles de fonctionnement des créances trimestrielles des bénéficiaires ont été harmonisées. Tous les projets sont traités dans les mêmes délais, et dans des délais plus serrés. Les règles d'éligibilité harmonisées permettent un traitement plus équitable, et bien moins chronophage pour les bénéficiaires et les contrôleurs.

En Irlande du Nord, les autorités de gestion des programmes FEDER et du Peace Programme⁴⁴ (Irlande/Irlande du Nord) ont veillé à créer des règles d'éligibilité pour les contrôles communs aux deux programmes, afin de réduire la complexité et la charge administrative pour les bénéficiaires qui sont parfois les mêmes. Cela conduit également sur le long terme à un taux d'erreur moins élevé puisque les bénéficiaires sont davantage familiarisés avec la politique du programme.

⁴⁴ Le programme PEACE en Irlande du Nord est un autre programme des Fonds structurels européens. Il vise à consolider le processus de paix et de stabilité sociale et à promouvoir la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes d'Irlande. Il relève de l'objectif de coopération territoriale européenne.

2.4 Synthèse des travaux de benchmark : les 10 bonnes pratiques identifiées à ce stade

Le tableau ci-dessous résume les 10 bonnes pratiques européennes pour accélérer la consommation des crédits FEDER FSE par stade de vie du programme pour la période de programmation 2014-2020.

Tableau 6 10 bonnes pratiques européennes pour accélérer la consommation des crédits FEDER FSE par stade de vie du programme pour la période de programmation 2014-2020

Stade de vie du programme	Bonnes pratiques européennes	Région de Bruxelles-Capitale	Région wallonne	Irlande du Nord	Pomorskie	Land Basse-Saxe et Rhénanie-du-Nord-Westphalie
Préparation	Améliorer le ciblage de l'intervention FEDER-FSE					
	Intégrer de manière anticipée, des informations supplémentaires sur les capacités financières et administratives des porteurs de projet lors du dépôt du dossier	X				X
	Amplifier la coopération entre les réseaux d'acteurs et conduire à des projets communs à travers la mise en place d'une organisation relevant d'une logique de portefeuille de projets					
Mise en œuvre	Utiliser de manière intensive des coûts simplifiés pour réduire la charge administrative et accélérer l'exécution budgétaire		X	X		X
	Créer des chefs de fils thématiques spécialisés au sein des équipes					
	Mettre en œuvre des « comités d'accompagnement » pour identifier les difficultés dans la mise en œuvre des projets et trouver des solutions techniques		X			X
	Organiser un cadre de suivi des dépenses pour mieux suivre la vie des projets cofinancés et accélérer l'exécution budgétaire					X
	Investir encore plus massivement dans les instruments financiers pour			X		X

	accélérer la consommation budgétaire					
Contrôle et audit	Renforcer la communication entre les autorités d'audit et les autorités de gestion					X
	Harmoniser le contrôle des pièces justificatives pour faciliter le travail des bénéficiaires		X	X		

3 Synthèse des conclusions et recommandations

Au terme des deux étapes de l'étude, cette dernière partie récapitule nos conclusions et recommandations pour l'accélération de l'exécution budgétaire des fonds FEDER-FSE. Plusieurs autorités de gestion françaises, européennes et les membres du Comité de pilotage de l'étude ont été consultés dans la formulation de ces recommandations.

Tout d'abord, il paraît opportun de rappeler les principales recommandations de la Cour des comptes adressées aux autorités de gestion françaises sur la gestion des FESI. En 2019, la Cour a en effet préparé une série de recommandations pour améliorer la gestion des FESI pour la prochaine période de programmation dans son rapport intitulé «Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement»⁴⁵. La Cour précise que la condition d'un bon fonctionnement des FESI n'est pas tant l'architecture de gestion – centralisation ou régionalisation de l'autorité de gestion – que la définition d'une stratégie d'emploi des fonds, partagée par tous les acteurs publics appelés à exercer l'autorité de gestion sur les FESI, dans un esprit de coopération entre l'État et les régions qui a parfois fait défaut. Dans l'ensemble, la Cour soulève que l'efficacité, l'efficience et la performance de la gestion des fonds sont encore perfectibles. Plusieurs recommandations sont émises par la Cour visant à améliorer le suivi des flux financiers et à en sécuriser l'utilisation. Elles sont résumées dans l'encadré ci-dessous, et liées à nos principales recommandations dans le **Tableau 7** Synthèse des recommandations adressées aux autorités de gestion pour accélérer l'exécution budgétaire des crédits européens.

Encadré 3 Synthèse des recommandations de la Cour adressées aux autorités de gestion françaises sur la gestion des FESI

Synthèse des recommandations de la Cour adressées aux autorités de gestion françaises sur la gestion des FESI

Compte tenu du versement trop précoce des préfinancements européens au regard du rythme réel de la programmation, **les régions doivent anticiper davantage les tensions de trésorerie inéluctables à moyen terme**, ainsi qu'un impact budgétaire défavorable en deuxième partie de programmation.

L'efficience de la gestion apparaît corrélée à la taille des programmes et au montant des subventions versées : **plus la surface financière d'un programme est petite et plus les mesures sont nombreuses, moins la gestion est efficiente**.

Il est important de **sanctuariser la trésorerie du FEDER et du FSE en début de programmation** ;

- Il faut rationaliser l'organisation de la gestion et la programmation des fonds pour en améliorer l'efficience : en fixant des seuils d'aide, pour minimiser les coûts de gestion, tout en orientant les dossiers de faibles montants vers des

⁴⁵ Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, Cour des Comptes. Avril 2019

aides nationales ou régionales ;

- Il est important d'encourager la création de portails ou de guichets communs à l'État et aux régions et, autant que possible mutualiser l'instruction des dossiers ;
- Il faut tirer parti dans la préparation de la future programmation des fonds européens, des possibilités de simplification ouvertes par la Commission européenne dans sa proposition de règlement européen portant des dispositions communes relatives aux FESI de la programmation 2021-2027 (simplification financière, allègement des contrôles et des audits, reconduction des autorités de gestion et des systèmes existants).

Source : Note blanche - Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement. Cour des Comptes (2019)

Ainsi, malgré les idées reçues et un retard initial dans la programmation, il apparaît que **les fonds européens en gestion partagée (FEDER-FSE) performant mieux que les programmes en gestion directe ou indirecte.**

En revanche, les contraintes de gestion et de contrôle sur les fonds FEDER et FSE retardent les paiements par rapport aux autres types de programmes. Ces exigences permettent néanmoins de sécuriser la dépense publique.

Pour mieux interpréter les données ci-dessous, il convient de prendre en compte le volume financier des programmes (cf. page 14 de la présente étude).

Figure 22 Avancement en Europe de la programmation/de l'engagement pour la période 2014-2020 des 5 fonds étudiés (en % et en Mrd €)

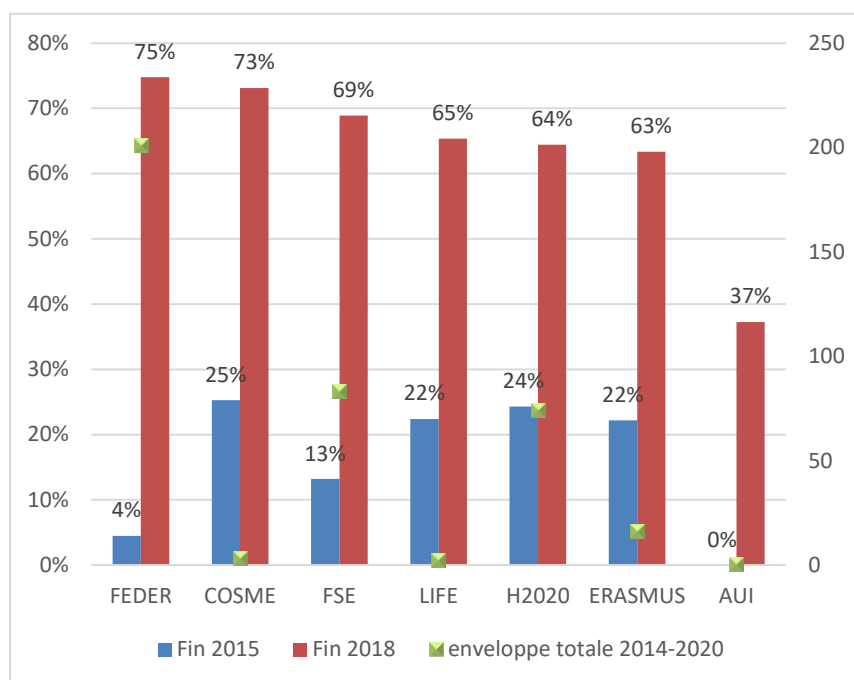
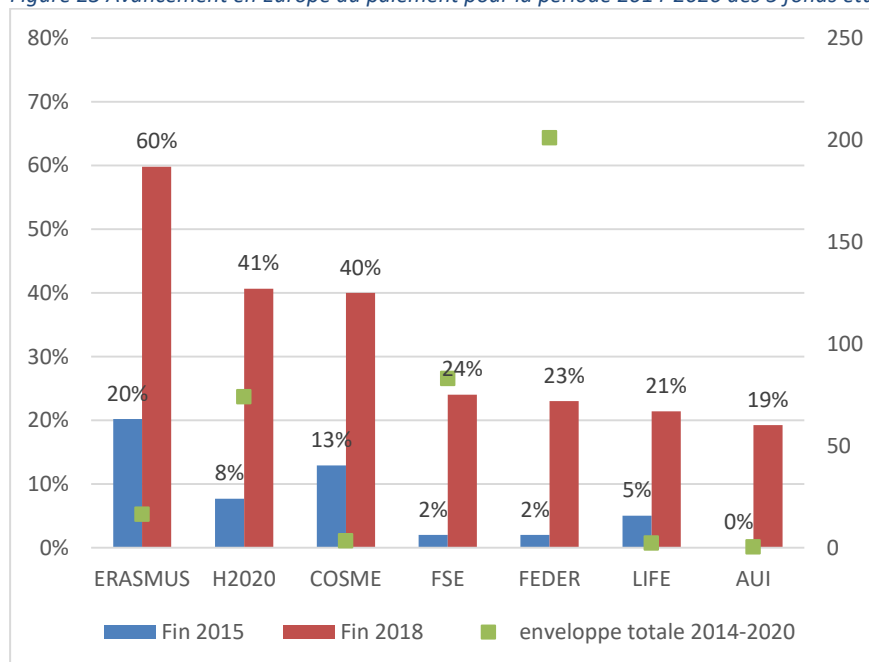


Figure 23 Avancement en Europe du paiement pour la période 2014-2020 des 5 fonds étudiés (en % et en Mrd €)



Source : variées. Accéder au rapport complet pour plus d'information. Le point de départ temporel est l'année 2014.

En ce qui concerne spécifiquement l'avancement de la programmation et des paiements des programmes étudiés relevant de trois modes de gestion distincts, les analyses laissent à penser que **le rythme d'arrivée des crédits UE dans l'économie nationale dépend moins des modes de programmation de chaque programme que des modalités de paiement**. En effet, en lien avec la problématique liée aux aides d'État, on retrouve les principales difficultés associées à la mise en œuvre des programmes aux stades des paiements et du contrôle/de l'audit pour la gestion partagée. C'est donc principalement lors de ces étapes que des solutions doivent être trouvées pour faciliter l'exécution budgétaire, mais pas seulement.

Il est clair que la plupart des éléments facilitant la consommation des crédits ne sont pas transférables d'un mode de gestion à l'autre. Par construction, les fonds FEDER-FSE n'ont pas pour objectif de se concentrer sur des types d'opérations bien précis comme c'est le cas pour ERASMUS, LIFE ou encore H2020 (bien que depuis deux générations de programmes, la Commission européenne invite à la concentration thématique), les règles d'aides d'État ne peuvent pas être ignorées et l'architecture et la philosophie d'un programme en gestion partagée sont tels qu'il y aura toujours davantage d'acteurs et de contrôles qu'en gestion directe. Toutefois, une certaine dynamique d'harmonisation des pratiques entre les programmes européens est en cours (coûts simplifiés, dossiers de candidature pour les bénéficiaires davantage harmonisés - pour les appels à projets gérés par les agences exécutives -...); cela devrait contribuer à une injection plus rapide des fonds européens en gestion partagée dans l'économie nationale.

Compte tenu de ces observations, **11 hypothèses d'amélioration pour les autorités de gestion** peuvent être avancées pour les fonds FEDER-FSE pour accélérer l'arrivée dans l'économie nationale des fonds UE. Elles sont résumées dans les encadrés ci-dessous, et présentées sous un format plus synthétique dans le Tableau 7

Synthèse des recommandations adressées aux autorités de gestion pour accélérer l'exécution budgétaire des crédits européens.

Ces recommandations sont issues de la campagne d'entretien de l'étape 1 de l'étude, du benchmark ainsi que des réunions avec les membres du comité de pilotage de l'étude.

3.1 Sur le cadre d'intervention et la préparation de la programmation

Le système de mise en œuvre des fonds FEDER-FSE se caractérise par i) un grand nombre de règles détaillées et des sources multiples et ii) la mobilisation d'un grand nombre d'institutions participant à la mise en œuvre, à tous les niveaux de gouvernance, et par un nombre encore plus important de bénéficiaires. En plus de l'accent mis sur la régularité de chaque poste de dépenses, ces caractéristiques soulèvent de nombreux problèmes d'interprétation.

- ◆ **Tendre vers une harmonisation des règles techniques sur les FESI afin de faire converger les pratiques règlementaires et donc la mise en œuvre des FESI entre autorités de gestion, de certification et d'audit françaises**

Une majorité d'autorités de gestion interrogées lors de l'étude benchmark sont d'avis que la convergence des méthodes entre autorités de gestion et même entre programmes européens est bénéfique pour accélérer l'exécution budgétaire. Cela permet notamment aux bénéficiaires de se familiariser avec les processus de dépôt de dossier, et donc de faire moins d'erreurs, mais également de créer un cadre plus clair et moins interprétable par les autorités d'audit (risque de traitement différencié plus limité). Dans la pratique aujourd'hui, encore peu de pays ont développé des stratégies de contrôles harmonisées pour leurs programmes européens.

Au niveau français, on peut imaginer des stratégies d'harmonisation pour les fonds FEDER-FSE au niveau de certaines règles nationales (harmoniser le Code général des collectivités territoriales avec les règles FESI sur les règles relatives aux instrument financiers par exemple), des méthodes de calcul de barèmes ou forfaits (sur une approche comptable ou statistique) validées au niveau national (même si les coûts unitaire ou montants calculés peuvent varier in fine d'une région à l'autre) ou encore le recours à des systèmes de gestion nationaux pour consolider et sécuriser certaines dispositions d'intervention (les appels à projets par exemple) dans le cadre de la prochaine période de programmation.

- ◆ **Poursuivre au niveau national le partage de pratiques en matière de stratégie de gestion, de contrôle ou de méthodologie (méthodologie de calcul des OCS, type de dépenses éligibles, justificatifs à fournir ou OCS applicables...) pour aller vers une convergence de l'interprétation des règlements européens, une convergence des pratiques de gestion, de contrôle et de méthodologie**

Les élus en Régions ainsi que les grands opérateurs publics/privés connaissent souvent assez peu les conditions techniques de mise en œuvre des fonds européens FEDER-FSE, et donc les marges de manœuvre dont les Régions disposent dans la mise en œuvre des fonds, afin de consommer plus rapidement les crédits et d'éviter que le dégagement d'office ne soit un problème.

- ◆ **Améliorer la communication auprès des élus, ainsi que des grands opérateurs publics sur les grandes conditions de mise en œuvre des FESI pour partager les bonnes pratiques et évacuer les mauvaises**

Les autorités de gestion sont unanimes pour dire que la concentration thématique facilite grandement l'exécution des crédits. La plupart d'entre elles ont déjà fait le choix de se concentrer autour de deux ou trois objectifs thématiques ainsi que sur des types d'opération bien délimitées, présentant un risque moindre en termes d'instruction et de contrôle.

- ❖ **Tendre vers davantage de concentration des typologies d'opérations dans la construction d'un programme opérationnel, tenant compte des évolutions de la réglementation et des bonnes pratiques identifiées ; lancer des appels à projets thématiques et identifier des projets structurants rapidement**

Attention : il faut noter que cette approche n'est pas nécessairement applicable par tous et présente un risque. Les Régions disposant d'enveloppes importantes peuvent difficilement adopter une approche radicale sous peine de faire face à une pénurie de remontée de projets. Par ailleurs, une telle approche, combinée à l'utilisation de coûts simplifiés, est susceptible de limiter les possibilités de soutenir des projets innovants ou novateurs avec des fonds UE. Ce risque a déjà été soulevé par les AG, qui préfèrent « expérimenter » des dispositifs en dehors des programmes UE.

3.2 Sur l'accompagnement des porteurs de projets et la mise en œuvre du programme

Les cofinancements apportent une complexité additionnelle en termes d'instruction et de contrôle des FESI. Il est donc utile d'avoir des taux de cofinancements élevés pour justifier cette complexité administrative.

- ❖ **Maximiser le taux de cofinancement UE des projets permet d'éviter un éparpillement financier des projets**

Avec un travail de préparation technique important, les coûts simplifiés sont plus faciles à vérifier que les coûts standards. En effet, ces derniers laissent moins de place pour l'interprétation des règles d'éligibilité, et permettent de réaffecter des ressources à d'autres activités. Les coûts simplifiés permettent plus généralement une simplification pour les bénéficiaires, une réduction de la charge administrative, une simplification des contrôles de conformité.

- ❖ **Avoir davantage recours à l'utilisation des OCS au-delà des taux forfaitaires, et ce de manière systématique**

Investir dans des instruments financiers permet d'accélérer fortement l'exécution budgétaire, notamment en lien avec la règle du dégagement d'office. Les montants minimums des opérations permettent d'accélérer la consommation des fonds, le caractère remboursable des instruments financiers incite à une meilleure performance par rapport à des subventions plus classiques et déclenchent des investissements sur le terrain pour des activités génératrices de revenus et d'économies tout en maximisant l'investissement privé avec un soutien public minimal.

- ❖ **Avoir davantage recours aux instruments financiers**

Les ateliers de préparation au dépôt de dossiers sont essentiels pour assurer une bonne mise en œuvre des projets et éviter les erreurs. Ces dernières engendrent souvent un nombre important d'allers-retours entre les services instructeurs et les bénéficiaires. La question se pose donc sur la méthode utilisée pour organiser les ateliers (sur la base d'une évaluation préalable des capacités de porteurs, de leur antériorité...) et pour mieux présenter aux bénéficiaires les différents stades de vie d'un projet.

- ❖ **Organiser plus systématiquement des ateliers de préparation renforcés pour aider les bénéficiaires à mener à bien les différentes étapes de leurs projets**

Dans le cadre de l'élaboration des programmes par axes prioritaires, construire une planification pluriannuelle financière fine à partir d'un prévisionnel d'opérations types (par typologie en fonction de la maturité des types de projets anticipés, difficultés d'instruction, délais de réalisation...) et en intégrant les taux de cofinancement réellement mobilisables et non théoriques (en fonction des règles portant sur les aides d'État, des pratiques de cofinanceurs, etc.) permet de garder une bonne visibilité sur l'avancée de la programmation des projets en cours, et d'effectuer les ajustements nécessaires en cas de difficultés.

Au niveau de la réalisation des projets, un travail de suivi plus en continu, si besoin en intégrant des objectifs calendaires pour les paiements intermédiaires et des possibilités de pénalités, peut être développé (ce qui permet d'assurer une remontée des dépenses effective, même en cas d'avance proposée aux bénéficiaires).

- ❖ **Construire / renforcer la planification financière pluriannuelle et semestrielle, de manière aussi fine que possible et partager les bonnes pratiques et les outils au service de cette planification**

3.3 Sur les stratégies de contrôle et d'audit

L'ensemble des autorités de gestion pratiquent déjà le partage d'expériences, au moins au niveau national. Il est essentiel de tendre vers davantage de partage d'expériences entre autorités régionales ainsi qu'européennes. L'implication de l'autorité d'audit est également fondamentale pour stabiliser et sécuriser les pratiques et éviter des ajustements a posteriori du fait erreurs ou des failles systémiques. Le plan de communication entre l'autorité de gestion et d'audit de la Région de Bruxelles-Capitale est une bonne pratique allant dans ce sens.

- ❖ **Poursuivre et amplifier le partage d'expériences entre autorités de gestion mais également avec l'autorité d'audit**

De nombreuses études européennes préconisent que l'échantillonnage permet un gain de temps considérable dans les étapes de contrôle des fonds FEDER FSE. La prochaine période de programmation devrait étendre les possibilités d'échantillonnage sur le CSF ou encore le contrôle de conformité, et il est fortement encouragé de généraliser ces pratiques au sein de l'autorité de gestion. Pour ce faire, il est essentiel de disposer de méthodes d'échantillonnage bien conçues, fondées sur l'évaluation des risques et les contrôles aléatoires. Ces méthodes devraient être conçues individuellement par chaque autorité de gestion, car les risques peuvent varier d'un programme à l'autre en raison de la nature, de la taille et du nombre des projets et des bénéficiaires. L'échantillonnage peut cibler en particulier les nouveaux porteurs ou les opérations à risque. Les stratégies d'échantillonnage sont à nuancer selon le taux d'erreur et de chute de l'autorité de gestion.

- ❖ **Mettre en place des stratégies de contrôles par le risque et tendre vers la diminution des vérifications systématiques des contrôles sur pièces justificatives via une stratégie d'échantillonnage**

Tableau 7 Synthèse des recommandations adressées aux autorités de gestion pour accélérer l'exécution budgétaire des crédits européens

Étape de vie du programme	Conclusion de l'étude, enseignements et constats de l'étude comparée sur les modes de gestion	Recommandations	Niveau de priorisation pour les autorités de gestion
Cadre d'intervention et préparation de la programmation	La multiplicité des règles nationales, régionales et européennes conduisent à une situation de surréglementation et de micro-gestion de la part des AG	Tendre vers une harmonisation des règles techniques sur les FESI afin de faire converger les pratiques règlementaires et donc la mise en œuvre des FESI entre autorités de gestion, de certification et d'audit françaises	Élevée
	L'harmonisation des approches (AAP, mobilisation des coûts simplifiés...) facilite la vie des bénéficiaires et crée un cadre plus clair et moins interprétable par les contrôleurs et auditeurs. Des exemples à l'étranger (l'Irlande du Nord) soulignent l'intérêt des interactions entre les autorités d'audit et de gestion	Poursuivre au niveau national le partage de pratiques en matière de stratégie de gestion, de contrôle ou de méthodologie (méthodologie de calcul des OCS, type de dépenses éligibles, justificatifs à fournir ou OCS applicables...) pour aller vers une convergence de l'interprétation des règlements européens, une convergence des pratiques de gestion, de contrôle et de méthodologie	Élevée
	La complexité des fonds est bien connue des techniciens mais reste moins appréhendée par les autres acteurs impliqués à des degrés divers dans la gestion des fonds FEDER-FSE (élus, grands porteurs de projets, grandes structures publiques...)	Améliorer la communication auprès des élus, ainsi que des grands opérateurs publics sur les grandes conditions de mise en œuvre des FESI pour partager les bonnes pratiques et évacuer les mauvaises	Très élevée
	Davantage de concentration dans la typologie des opérations financées permet un focus autour de quelques types d'opérations bien délimités qui présentent un risque moindre en termes d'instruction et de contrôle	Tendre vers davantage de concentration des typologies d'opérations dans la construction d'un programme opérationnel, tenant compte des évolutions de la réglementation et des bonnes pratiques identifiées Lancer des appels à projets thématiques et identifier des projets structurants rapidement	Très élevée
Accompagnement des porteurs de projets et mise en œuvre du programme opérationnel	Les cofinancements apportent une complexité additionnelle en termes d'instruction et de contrôle des FESI. Il est donc recommandé d'avoir des taux de cofinancements élevés pour justifier cette complexité administrative.	Maximiser le taux de cofinancement UE des projets permet d'éviter un éparpillement financier des projets Rappel de la recommandation de la Cour des comptes (2019) : fixer des seuils d'aide, pour minimiser les coûts de gestion, tout en orientant les dossiers de faible montant vers des aides nationales ou régionales.	Très élevée
	Les coûts simplifiés sont plus faciles à vérifier que les coûts standards. En effet, ces derniers laissent moins de place pour l'interprétation des règles d'éligibilité, et permettent de réaffecter des ressources à d'autres activités. Les coûts simplifiés permettent plus généralement une simplification pour les bénéficiaires, une	Avoir davantage recours aux OCS au-delà des taux forfaitaires, et ce de manière systématique Rappel de la recommandation de la Cour des comptes (2019) : tirer parti, dans la préparation de la future programmation des fonds européens, des possibilités de simplification ouvertes par la Commission européenne dans sa proposition de	Très élevée

	réduction de la charge administrative, une simplification des contrôles de conformité.	règlement européen portant les dispositions communes relatives aux FESI de la programmation 2021-2027 (simplification financière, allègement des contrôles et des audits, reconduction des autorités de gestion et des systèmes existants).	
	Investir dans des instruments financiers permet d'accélérer fortement l'exécution budgétaire. Les montants minimums des opérations permettent d'accélérer la consommation des fonds, le caractère remboursable des instruments financiers incite à une meilleure performance par rapport à des subventions plus classiques et déclenchent des investissements sur le terrain pour des activités génératrices de revenus et d'économies tout en maximisant l'investissement privé avec un soutien public minimal.	Avoir davantage recours aux instruments financiers Rappel de la recommandation de la Cour des comptes : le soutien du FEDER aux instruments financiers, qui ont permis une forte mobilisation de l'investissement privé, doit continuer et être amplifié notamment pour accompagner l'innovation dans l'entreprise.	Élevée
	Les ateliers de préparation permettent d'éviter un nombre important d'allers-retours entre les services instructeurs et les bénéficiaires au cours de la programmation Les écosystèmes régionaux sont plus ou moins organisés et préparés à la mobilisation des fonds européens	Organiser plus systématiquement des ateliers de préparation renforcés pour aider les bénéficiaires à mener à bien les différentes étapes de leurs projets	Élevée
	Garder un suivi régulier des prévisions financières des projets permet de conserver une bonne visibilité sur l'avancée de la programmation et d'effectuer les ajustements nécessaires en cas de difficultés Les outils de suivi et les pratiques identifiées en France et dans les pays du benchmark révèlent une forte disparité des pratiques et outils centralisés permettant un suivi en continu des prévisions financières, voire du stock de dossiers non-déposés	Construire / renforcer la planification financière pluriannuelle et semestrielle de manière aussi fine que possible, et partager les bonnes pratiques et les outils au service de cette planification Inciter les porteurs de projets à remonter régulièrement leurs dépenses	Élevée
Stratégies de contrôle et audit	L'implication de l'autorité d'audit est également fondamentale pour stabiliser et sécuriser les pratiques et éviter des ajustements a posteriori du fait des erreurs ou des failles systémiques. Cette recommandation est fortement liée avec les recommandations 1 et 2 de l'étude.	Poursuivre et amplifier le partage d'expériences entre autorités de gestion mais également avec l'autorité d'audit	Très élevée
	L'échantillonnage permet un gain de temps considérable dans les étapes de contrôle des fonds FEDER-FSE. La prochaine période de programmation devrait étendre les possibilités d'échantillonnage sur le CSF dont il faut s'emparer	Mettre en place des stratégies de contrôles par le risque et tendre vers la diminution des vérifications systématiques des contrôles sur pièces justificatives via une stratégie d'échantillonnage tout en conservant l'assurance que l'éligibilité des dépenses reste sécurisée. Cette recommandation est à nuancer selon le taux d'erreur auquel est exposée l'autorité de gestion	Élevée

Annexes

Annexe A	Table des acronymes	- 73 -
Annexe B	Lettre de mission	- 74 -
Annexe C	Campagne d'entretiens	- 75 -
C.1	Entretiens effectués phases 1 et 2.....	- 75 -
C.2	Guide d'entretien phase 1	- 76 -
C.3	Synthèse des entretiens.....	- 78 -
C.4	Guide d'entretien phase 2	- 80 -
Annexe D	Études de cas Benchmark.....	- 83 -
D.1	Région de Bruxelles-Capitale	- 83 -
D.2	Région wallonne (Belgique)	- 84 -
D.3	Région Irlande du Nord (Royaume-Uni)	- 86 -
D.4	Région Pomorskie Voivodeship (Pologne).....	- 88 -
A.1	Land Basse-Saxe et Rhénanie-du-Nord–Westphalie	- 89 -
Annexe E	Bibliographie	- 93 -
Annexe F	Liste des tableaux et Figures	- 94 -
F.1	Tableaux.....	- 94 -
F.2	Figures.....	- 94 -
F.3	Encadrés.....	- 95 -

Annexe A Table des acronymes

Agence exécutive pour la recherche (REA)
Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME)
Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (EACEA)
Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME)
Appels à projets (AAP)
Agence nationale de l'habitat (ANAH)
Autorité de gestion (AG)
Actions Innovatrices Urbaines (AUI)
Banque européenne d'Investissement (BEI)
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)
Competitiveness for Small and Medium Enterprises (COSME)
Contrôle de services faits (CSF)
Direction générale des Finances publiques (DRFiP)
Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECTE)
European Research Area Network (ERA-NET)
Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI)
Fonds européen de développement régional (FEDER)
Fonds Social Européen (FSE)
Fonds européen de développement (FED)
Fonds européen d'Investissement (FEI)
Horizon 2020 (H2020)
Investissements Territoriaux Intégrés (ITI)
Instituts européens d'Innovation et de Technologie (EIT).
Ligue pour la protection des oiseaux (LPO)
Organismes Intermédiaires (OI)
Option de Coûts Simplifiés (OCS)
Programme Opérationnel (PO)
Rapports Annuels de Mise en Œuvre (RAMO)
Recherche et développement (R&D)
Réseau Entreprise Europe (EEN)
Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)
Septième Programme-cadre (FP7)
World Wildlife Fund (WWF)

Annexe B Lettre de mission



Paris, le 01.03.2019



Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

Direction
des stratégies territoriales

Mission des affaires
européennes

Bureau de l'appui à la
réglementation, gestion,
contrôle

Dossier suivi par :
Eléonore Rauber
Cheffe de bureau
01 85 58 60 37

eleonore.rauber@cget.gouv.fr

v° 82246

Objet : Lettre d'accréditation pour la conduite d'une étude sur la valorisation et les conditions de réussite de la gestion partagée des fonds européens en France aujourd'hui et pour la future période 2021-2027

Madame, Monsieur,

Le Commissariat général à l'égalité des territoires a retenu les sociétés Technopolis |France| et EDATER pour la conduite d'une étude dont l'intitulé est donné en objet.

Il s'agit de comprendre dans quelle mesure le mode de gestion partagée influence le rythme et la régularité avec lesquels les crédits européens bénéficient à l'économie nationale.

Le champ de l'étude porte sur la gestion partagée des programmes FEDER-FSE en France sur les périodes 2007-2013 et 2014-2020, ainsi que sur une mise en perspective avec d'autres programmes européens en gestion directe ou en gestion indirecte auxquels la France participe sur les deux périodes de programmation.

L'objectif est double. Il s'agit d'une part de comprendre les éléments facilitateurs et les freins à la bonne consommation budgétaire des crédits FEDER-FSE en France sur les deux périodes de programmation, d'en identifier les évolutions, et d'en tirer des préconisations pour améliorer la consommation de la période actuelle 2014-2020. Il s'agit également d'anticiper sur la programmation 2021-2027 en proposant des solutions permettant d'améliorer la consommation budgétaire en France tenant compte des futurs projets de règlements FESI 2021-2027.

Dans cette perspective, les consultants de Technopolis |France| et EDATER ont été missionnés pour conduire les investigations suivantes : - produire une analyse de documents, données, statistiques et indicateurs issus des systèmes d'information existants ; et conduire des entretiens individuels et/ou collectifs avec des acteurs clés identifiés.

Vous serez ainsi prochainement contacté(e) par les consultants dans le cadre de la mission qui leur a été confiée.

Je vous remercie par avance de leur réserver le meilleur accueil, et reste à votre disposition pour répondre à toute question.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, mes sincères salutations.

Philippe CICHOWLAZ
Responsable de la mission des affaires européennes

Annexe C Campagne d'entretiens

C.1 Entretiens effectués phases 1 et 2

Programme	Organisation	Fonction	Nom et prénom
FEDER-FSE	Ministère de l'économie, Autorité de certification	Chargé(e)s de mission	Karine Dumour Yves Crouzet
FEDER-FSE	CR Grand Est	Directrice Adjointe aux Finances, à la Performance et aux Fonds européens Déléguée aux Fonds européens	Nathalie Arnold
FEDER-FSE	CR Nouvelle Aquitaine	Déléguée aux Fonds européens	Carines Vernhes
FEDER-FSE	CR Hauts-de-France	Directrice Europe	Anne Wetzel
FEDER-FSE	COT Corse	Directrice Europe	Laetitia Salini
FEDER-FSE	CR La Réunion	Directeur Europe	Patrick Guillaumin
FEDER-FSE	Ministère de l'Emploi, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)	Adjoint au chef de Bureau d'appui au déploiement des programmes FSE/IEJ Adjointe sous-direction Europe et International	Julien Frey Véronique Gallo
FEDER-FSE	Commission européenne, DG Regio	Deputy head Unit A.3 Budget and Financial Management	Sabine VANDERMOTTEN
FEDER-FSE	Commission européenne, DG Regio	Head of Geographical Unit France, Belgium and Luxembourg	Michel WOLFE
Horizon 2020	Commission européenne, DG Rtd	Chef d'unité budget	Jacques Van OOST
Horizon 2020	Agence exécutive pour la recherche (AER)	Chef de secteur Administration, des finances et des services de support	C. STROUZAS
Horizon 2020	Ministère de la Recherche	Représentant au Comité de Programme	Pascal NEWTON
Horizon 2020	Ministère de la Recherche	Coordination nationale PCN	Ella BOUQUET
LIFE	Ministère de la transition écologique et solidaire	Chef du bureau Environnement et Risques - Direction des affaires européennes et internationales	Mathias BIGORGNE
LIFE	Ministère de l'Environnement et du Développement durable	Chargée de mission Parlement européen - DAEI	Julia PEREIRA DA PONTE
ERASMUS	European Commission, DG Education. Directorate-General for Education, Youth, Sport & Culture Unit B4: Erasmus+ Coordination	Team Leader, Erasmus at European Commission	Sarah LYNCH
ERASMUS	Agence Erasmus France (Bordeaux)	Directrice	Laure Coudret-LAUT
ERASMUS	Agence Erasmus France (Bordeaux)	Directrice Financière et comptable	Marie-Jeanne COLLETTE
ERASMUS	Agence Erasmus France (Bordeaux)	Directeur de la mission qualité et performance	Jérôme BROUSTAUT
ERASMUS	Agence Erasmus France (Bordeaux)	Chargée de mission au Département contrôle et évaluation finale des projets	Elodie VANOUICHE
ERASMUS	EACEA	Second Head of Unit at Directorate R Performance management, supervision and ressources - Finances, Accounting and Programming	Armin BOSCH
COSME	Ministère de l'économie	En charge des financements européens pour les entreprises	Alexandra CALKA
COSME	Commission européenne, DG Grow	Deputy of unit H3, COSME Financial Instruments	Astrid BARTELS
COSME	Commission européenne, DG Grow	Chef d'unité adjoint, H/1 COSME Programme, Entrepreneurship, SME Envoys and Relations with EASME	Maarit NYMAN
COSME	Commission européenne, DG Grow	Deputy head of Unit EEN, Erasmus for young entrepreneurs and internationalisation of SMEs	Crispin WAYMOUTH

Gestion partagée	•	•	•	•	•	•	•	•
Gestion directe	•	•	•	•	•	•	•	•
Gestion indirecte	•	•	•	•	•	•	•	•

C.2.3 Quels sont les effets accélérateurs ou ralentisseurs de la consommation des montants UE aux différents stades du projet (avis/communication, sélection, programmation, exécution, paiement, certification/contrôle, clôture...)?

Peut-on préciser ces effets par rapport au déroulé global de la vie d'un projet ?

- ✓ Quels sont les principes détaillés de mise en œuvre, processus d'instruction / de demande de paiement et contrôle (piste d'audit) **et à quel(s) stade(s) principaux peut-on repérer des faiblesses qui conduisent à ralentir la programmation ?**

Préparation :

Mise en œuvre :

Certification et paiements :

Comment s'organise la relation entre l'autorité de certification et l'autorité de paiement ? Les circuits d'information sont-ils fluides entre les différentes autorités ?

Existent-ils des outils informatiques qui permettent d'améliorer la rapidité de paiement ? De quelle nature sont-ils ? Quelles sont leurs spécificités techniques ? quels sont les fournisseurs de solution ?

Audit et contrôle :

Quelle est la procédure suivie pour la certification des dépenses ? Des règles de simplification administrative sont-elles mises en œuvre ?

Clôture :

Autre(s) :

Peut-on préciser au regard d'éventuelles évolutions comment ce cadre a évolué par rapport à la période de programmation précédente (2007-2013) ?

Peut-on préciser au regard d'éventuelles évolutions comment ce cadre a évolué par rapport à la période de programmation précédente (2007-2013) ?

Peut-on préciser au regard des modalités de gestion du programme ?

- ✓ Quelle est la taille et le profil des équipes en charge de la gestion du programme, et du suivi des paiements ? existe-t-il des liens avec d'autres directions (thématiques par exemple) ? dans quelle mesure ces éléments contribuent-ils à l'accélération ou non de la consommation des fonds ?

Comment les autorités de certification des dépenses ou de services faits puis les autorités en charge du paiement gèrent-elles d'éventuels goulets d'étranglement en période de forte charge (ex : fin d'expertise comptable) ? (renfort ponctuel d'autres équipes, création de cellules d'appui transversales pour gérer les aspects juridiques liés aux marchés publics et aux aides d'État, etc.)

- ✓ Existent-ils des mécanismes incitatifs vis-à-vis des RH liés à la bonne exécution financière des programmes ? peut-on imaginer de mettre en place de tels mécanismes, à l'échelle individuelle ou de l'autorité de gestion ?
- ✓ Au regard de la vie du projet ou du management de programme, le cadre a-t-il évolué depuis la période de programmation 2007-2013 ? Devrait-il évoluer pour accélérer la consommation des fonds UE ?

C.2.4 Dans le cadre de votre programme ou d'autres programmes que vous connaissez, quelles sont les principales sources de blocage dans la programmation/dans le paiement et donc dans la consommation de fonds européens ?

C.2.5 Dans le cadre de votre programme ou d'autres programmes que vous connaissez, quelles sont les principales sources de blocage dans la programmation/dans le paiement et donc dans la consommation de fonds européens ?

Facteurs externes : facteurs économiques, facteurs politiques (changement de majorité), coordination avec d'autres politiques (locale, régionale, nationale, européenne), qualité et cohérence de la gouvernance, stabilité administrative, ressources humaines, cadres institutionnels des États membres... :

- ✓ Facteurs stratégiques :
- ✓ Facteurs propres au type de programme (exigences réglementaires et de procédures ; ex : aides d'État pour les fonds FEDER-FSE)
- ✓ Autres facteurs ?
- ✓ Ces éléments varient-ils selon les types de fonds ?

C.2.6 En résumé, pensez-vous que le mode de gestion est le bon ? Pourquoi ? Si non, quel mode de gestion serait plus adapté ?

Il s'agit de poser encore des questions transversales ou de faire une synthèse à l'issue de l'entretien, seul ou en interaction avec la personne interrogée :

Quels apports à l'issue de notre entretien peut-on faire ressortir sur l'intérêt et les limites du mode de gestion partagée ? Quelles hypothèses sont renforcées ou émergent ? Quels éléments de modélisation sont renforcés ou émergent ? Quelles interrogations ne sont pas couvertes ou ne trouvent pas de réponses ?

Que pourrait-on adapter sur le mode de gestion partagée pour améliorer la rapidité de la consommation des fonds européens ?

Que pourrait-on adapter sur le mode de gestion partagée pour améliorer la rapidité de la consommation des fonds européens ?

De quels leviers utiles à ces adaptations dispose-t-on actuellement en France ? Quels sont les principaux freins ?

Quelles postures actuelles / quels curseurs de la Commission européenne pourraient évoluer (aides d'État, contrôles...) en fonction du financement du même type d'objet / projets ? Comment ? Quelle posture correspondante en France pourrait évoluer et comment ?

Quels référentiels et approfondissements faudrait-il réaliser (sur quels programmes se concentrer) ?

Questionnements concernant la comparaison avec les autres programmes UE / mode de gestion : Sur la comparaison avec les autres programmes UE (contraintes et avantages) : quels types de facteurs différenciant à explorer ? Existe-t-il des sujets de négociation pour flexibiliser les fonds structurels (traitement des aides d'État, modalité de contrôle de premier niveau, coûts simplifiés, approche forfaitaire, tendance à impliquer les autorités d'audit, logique d'évaluation de mise en œuvre, etc.)

Questionnements concernant le benchmark des régions ou pays les plus performants dans la mise en œuvre et la consommation budgétaire des programmes FEDER-FSE, indépendamment du mode de gestion : pensez-vous que le benchmark se résume à étudier : la définition de la stratégie d'intervention, gouvernance, DSGC, système d'information, ressources humaines, ...

C.2.7 Avez-vous des documents, rapports, études utiles à porter à notre connaissance ?

Exemple : circuit de gestion ; piste d'audit ; taille des équipes de gestion....

C.3 Synthèse des entretiens

Un gestionnaire de programme est-il à même d'effectuer une comparaison entre son programme et les fonds FEDER-FSE ?

Les gestionnaires de programmes sont globalement à même d'effectuer une comparaison entre leur programme et les autres programmes bénéficiaires des fonds FEDER-FSE

La plupart des interlocuteurs ont une connaissance générale des autres programmes européens (type de mode de gestion, volume global du programme, thématiques prioritaires, types d'actions financées). Certains ont des connaissances plus approfondies, ayant travaillé directement au sein des autres programmes. C'est le cas par exemple de notre interlocuteur au sein du programme AUI qui a travaillé pendant plus de 10 ans sur des programmes Interreg et FEDER-FSE. Un gestionnaire du réseau EEN au sein du programme COSME à la CCI en Bourgogne-Franche-Comté est également très familier avec le fonds FEDER. Du côté des institutions européennes, certains de nos interlocuteurs ont déjà travaillé sur d'autres programmes européens (notamment entre ERASMUS et COSME) mais beaucoup plus rarement sur les FEDER-FSE.

Peut-on facilement distinguer les éléments accélérateurs ou ralentisseurs de la consommation des crédits au sein d'un programme ?

Les éléments accélérateurs ou ralentisseurs de la consommation des crédits au sein d'un programme sont identifiables selon les grandes étapes de vie du programme : au moment de la programmation, du paiement, des contrôles...

La question n'a pas pu être abordée directement de cette manière car peu de gestionnaires étaient en mesure de répondre à une question aussi large de sens et technique. Les interlocuteurs peuvent plus facilement répondre à cette question en évoquant les grandes étapes de vie du programme (au moment de la programmation, du paiement, des contrôles...). C'est de cette manière qu'ils peuvent identifier les facteurs accélérateurs ou au contraire de blocage dans l'exécution budgétaire. C'est souvent dans une logique comparative que ces éléments ont été formulés (par rapport à d'autres programmes et surtout par rapport à la période précédente).

Existe-t-il des grandes variables caractéristiques propres à un mode de gestion qui viennent influencer sur le mode de consommation ?

Il existe des difficultés de comparaison entre les modes de gestion et leur capacité à mobiliser les fonds UE dans les économies nationales qui sont liés à des durées très variables entre les dates d'engagement et de paiement

Le lien entre le mode de gestion et le rythme de consommation n'est pas simple à faire car il se pose rarement, voire jamais. La différence entre engagement et paiements est également à souligner notamment pour des projets de longue durée (H2020 ou LIFE) les derniers paiements pouvant intervenir 3 ou 4 ans après le démarrage des projets. Cette dimension, additionnée au fait que les allocations financières des programmes en gestion directe sont pleinement intégrées (fondues) dans le budget européen, conduit les responsables à privilégier un pilotage du programme par les engagements. Les paiements sont regardés dans une logique annuelle (préparation et exécution du budget général annuel de l'UE).

Est-il facile d'identifier les principaux facteurs d'accélération ou de ralentissement dans la nouvelle période de programmation par rapport à l'ancienne ?

Les programmes en gestion indirecte relèvent de mesures de simplification importantes qui ont permis de simplifier la gestion et les paiements du programme, alors que dans le cas du FEDER-FSE, la rapidité des délais d'entrée des fonds UE dans l'économie nationale est interrogée : plus de complexité (contrôles, aides d'État, marchés publics...)

Un temps d'adaptation aux nouvelles règles/outils informatiques est jugé nécessaire pour l'ensemble des programmes, et celui-ci a été généralement bien anticipé. De manière générale, les programmes en gestion indirecte relèvent des mesures de simplification importantes qui ont permis de simplifier la gestion et les

paiements du programme ; dans le cas du FEDER-FSE c'est plutôt l'inverse. Selon nos interlocuteurs, la complexité s'est accentuée depuis la précédente période de programmation (2007-2013).

Est-il facile de juger si un mode de gestion « est le bon » ?

Le choix d'un mode de gestion pour tel ou tel programme relève d'un choix politique, concerté et instruit, et n'est pas remis en cause par les techniciens interrogés ; il importe que les autorités chargées de la mise en œuvre des FEDER-FSE soient au plus près des acteurs et des besoins du territoire

L'ensemble des interlocuteurs sont d'avis que la sélection du mode de gestion d'un programme a fait preuve d'un processus de décision concerté et instruit, et qu'il n'y a donc pas de remise en cause possible du mode de gestion pour aucun des programmes. C'est une question de nature sensiblement politique ; or, la plupart de nos interlocuteurs sont des techniciens et des gestionnaires de programme chargés de l'exécution et de la mise en œuvre.

Plusieurs interlocuteurs ont tout de même insisté sur la pertinence du mode de gestion choisi pour un programme donné. L'inverse ne s'est pas produit : aucun interlocuteur n'a critiqué le mode de gestion de son programme ou d'un autre. Pour les programmes FEDER-FSE, il est jugé nécessaire d'avoir une autorité chargée de la mise en œuvre qui soit au plus près des acteurs et des besoins du territoire. Pour les actions transnationales (projets de recherche) qui concernent l'ensemble des citoyens européens, il est plus pertinent que la mise en œuvre du programme soit effectuée au niveau européen.

C.4 Guide d'entretien phase 2

Question introductive	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le rythme de consommation du programme étudié en 2018 pour la région (taux de programmation de paiement). Est-il jugé satisfaisant ? Existe-t-il des informations sur les délais moyens d'octroi/de paiement ?
Questions générales sur le profil de l'AG	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'employés dans la région travaillant sur le PO ? • Quelle concentration thématique pour ce PO (axes par OT...)? • Y-a-t-il eu des changements organisationnels/procéduriers particuliers par rapport à la (aux) période(s) de programmation précédente(s) ?
Questions relatives aux principaux facteurs accélérateurs/ralentisseurs identifiés lors de l'étape 1 de l'étude	<ul style="list-style-type: none"> • En gestion partagée, lors de la préparation, les principaux éléments facilitateurs/ralentisseurs sont Êtes-vous d'accord ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ? • En gestion partagée, lors de la mise en oeuvre, les principaux éléments facilitateurs/ralentisseurs sont Êtes-vous d'accord ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ? • En gestion partagée, lors de la procédure de paiement, les principaux éléments facilitateurs/ralentisseurs sont Êtes-vous d'accord ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ? • En gestion partagée, lors de la période d'audit et de contrôle, les principaux éléments facilitateurs/ralentisseurs sont Êtes-vous d'accord ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?

<p>Questions relatives aux hypothèses pour accélérer l'exécution des crédits identifiées lors de l'étape 1</p>	<p>Organisation interne</p> <ul style="list-style-type: none"> De quelle manière l'organisation des ressources humaines en interne peut-elle influencer sur l'exécution budgétaire ? Y-a-t-il eu des formations / des profils particuliers recherchés pour faire monter en compétences les équipes ? <p>Démarches d'harmonisation et de sécurisation lors de l'élaboration du programme/en cours de programmation</p> <ul style="list-style-type: none"> Une harmonisation des pratiques au niveau national/interrégional (appels à projets conjoints, appels à projets croisés sur les filières) permet-elle d'accélérer la consommation budgétaire ? Existe-t-il une organisation en place dans les AG pour les financements croisés ? Une plus grande concentration thématique (axes par PO) permet-t-elle de mieux exécuter les crédits ? Détermination des règles d'éligibilité (règlement ou guide ? centralisé ou décentralisé ? uniformisation ?) Un seuil minimum dans les subventions permet-il d'accélérer la consommation des crédits FEDER /FSE ? <p>Contrôles et audits Relations entre l'autorité de gestion et l'autorité d'audit (co-construction de la doctrine, pédagogie de l'autorité d'audit)</p> <ul style="list-style-type: none"> Un taux d'erreur plus élevé ralenti-t-il la consommation budgétaire (aller au-delà du 2% actuel exigé) ? Quelles sont des bonnes pratiques transférables en matière de proportionnalité dans les contrôles : y-a-t-il des AG qui en ont fait des entités de pilotage ? Pilotent-ils au risque ? Si oui, une démarche de pilotage par le risque est-elle pensée dès l'élaboration du programme ? <p>Dépenses et paiements</p> <ul style="list-style-type: none"> Des coûts simplifiés pré-validés par les autorités d'audit permettent-ils d'accélérer la consommation budgétaire ? Existent-ils des stratégies d'optimisation de remontée des dépenses ?
---	---

Des questions additionnelles pour appuyer les questions citées ci-dessus pourront être posées, si nécessaire :

Cadre administratif	<ul style="list-style-type: none"> Comment s'organise la gestion du programme FEDER-FSE dans le pays / la région ? Qui sont les autorités de gestion, les autorités de certification, les autorités de paiement ? Le cadre administratif a-t-il évolué par rapport à 2007-2013 ? Si oui pourquoi ? les changements opérés visaient-ils à accélérer la consommation budgétaire du FEDER-FSE ? Quel est le rôle de chacun dans le processus de suivi, de gestion et de contrôle des programmes ? Quel est le schéma d'intervention et la temporalité de l'intervention de chacun des acteurs ? En quoi ce cadre administratif et l'organisation retenue explique-t-il une consommation rapide des programmes ?
Processus et outils	<ul style="list-style-type: none"> Comment s'organise la relation entre l'autorité de certification et l'autorité de

	<p>paiement ? Les circuits d'information sont-ils fluides avec l'autorité de gestion ? Les AG ont-elles leurs propres règles ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existent-ils des outils informatiques qui permettent d'améliorer la rapidité de paiement ? De quelle nature sont-ils ? Quelles sont leurs spécificités techniques ? quels sont les fournisseurs de solution ? • Est-ce que de nouveaux outils ont été mis en place pour l'actuelle période de programmation ? Si oui pour quelle raison ? • Le niveau de sur-réalisation est-il un sujet pouvant impacter la bonne consommation des crédits ? • Le dégageant est parfois perçu comme un « remède miracle » par la Commission européenne. Il pourrait exister d'autres outils, plus adaptés. Qu'en pensez-vous ? Est-ce un sujet au sein de votre AG ?
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la taille et le profil des équipes en charge de la gestion du programme, et du suivi des paiements ? • Comment les autorités de gestion, de certification puis de paiement gèrent-elles d'éventuels goulets d'étranglement en période de forte charge (recrutement, externalisation) ? • Existent-ils des mécanismes incitatifs vis-à-vis des RH liés à la bonne exécution financière des programmes ? • Est-ce qu'il y a eu des changements opérés par rapport à la présente période de programmation en termes de RH ?
Autres facteurs de bonnes performances	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les autres facteurs de bonne performance d'exécution budgétaire ? • Dans quelle mesure la qualité des projets programmés expliquent-elles in fine la performance dans le taux de paiement certifié ?

Annexe D Études de cas Benchmark

D.1 Région de Bruxelles-Capitale

Présentation du programme opérationnel 2014-2020

- Enveloppe totale du PO : 191 555 016 €
- Contribution européenne : 95 777 508 €
- Objectifs thématiques : AT, OT1, OT3, OT4, OT6 et OT9
- Taux de programmation en 2019 (source : Cohesion Data) : 94 860 271 € (50%)
- Taux de paiement en 2019 (source : Cohesion Data) : 26 797 071 € (28%)

Changements structurels et thématiques entre les périodes de programmation 2007-2013/2014-2020

Entre les deux périodes de programmation, la Région de Bruxelles-Capitale a vu son enveloppe allouée croître considérablement. Cela a conduit à une augmentation des effectifs (de 11 à 23 personnes). Cette transition s'est opérée avec une certaine difficulté, l'effectif réel étant tombé à moins de 6 ETP en 2014. La Région a par ailleurs choisi de lancer un grand appel à projets général, sans focus thématique, dans le souhait d'opérer si possible des croisements entre projets intervenant au titre de plusieurs objectifs thématiques. Cet important appel à projets a accéléré le processus de sélection des projets (la sélection ayant alloué la quasi-totalité des moyens). Cependant, quant aux montants à dépenser, certains projets ambitieux sont encore lents dans la mise en oeuvre.

Si pendant la programmation 2007-2013 la grande majorité des projets étaient des projets d'infrastructures, le programme 2014-2020 a permis de financer plus de projets intégrant des dépenses de fonctionnement et des projets de plus petite taille avec des dépenses moins importantes. Ainsi, les moyens disponibles ont pu bénéficier à un nombre plus important de projets.

Mise en œuvre de la programmation 2014-2020 – éléments accélérateurs et freins à l'exécution budgétaire

- Pour l'actuelle période de programmation 2014-2020, la Région de Bruxelles-Capitale a consacré une partie importante des fonds au financement de projets d'infrastructures, avec souvent de larges structures bénéficiaires. Bien que les structures étaient plus à même de gérer la partie administrative des fonds européens, la mise en œuvre a parfois été lente. Ce délai a favorisé le risque de dégageement et de non atteinte des cibles intermédiaires du cadre de performance fixées pour l'année 2018 pour certains axes. **Il n'a été en aucun cas prévu d'exclure des projets en dessous ou au-dessus d'un certain seuil en termes de plan de financement.**
- Afin d'améliorer le suivi administratif des projets, la Région a mis en place des ateliers de formation pour informer et former les porteurs de projets. **Le formulaire de candidature invitait les porteurs de projets à prouver leurs capacités administratives et financières en plus des vérifications classiques**, capacités mesurées par l'autorité de gestion lors de la sélection. Ces vérifications au moment du dépôt s'effectuent via un entretien sur papier (nombre de personnes affectées au suivi du projet, expérience de l'équipe, organisation interne...) et ne remplacent pas les vérifications liées à l'instruction.
- L'autorité d'audit de la Région de Bruxelles-Capitale est une petite équipe (trois personnes affectées à 1,25 ETP à la mission d'autorité d'audit du PO FEDER). Elle effectue un échantillonnage des projets à auditer. **L'autorité de gestion travaille sur une meilleure communication avec l'autorité d'audit.** Dans le cadre de l'audit système annuel, la Région a récemment reçu de la part de l'autorité d'audit un projet de rapport avec des recommandations pour améliorer le processus de gestion et de contrôle de l'autorité de gestion.
- Le degré d'exigence de la Commission européenne pour le contrôle et l'audit est élevé. Il peut ralentir l'exécution budgétaire et augmenter le coût de l'assistance technique. Le taux d'erreur maximal de 2% fixé par la réglementation est ambitieux. Dans la pratique, le réel taux d'erreur avoisine les 2,8% au niveau européen. En revanche, la Région de Bruxelles-Capitale considère qu'il est difficile de revenir sur ce barème. La règle du dégageement est par ailleurs un vrai sujet de préoccupation et de pression pour l'autorité de gestion durant la période de programmation.

Préparation de la prochaine période de programmation

- La Région de Bruxelles-Capitale mène actuellement une réflexion sur les problèmes de complétude des demandes de paiement qui prolongent les délais de paiement moyens (actuellement de 3 mois). Par conséquent, ces derniers sont parfois difficiles à respecter. Elle s'interroge également sur la baisse des cofinancements (60% régional/national et 40% UE) telle que proposée à l'heure actuelle dans la réglementation post2020, et l'impact que cela va susciter.
- Lors de la précédente période de programmation, un seul grand appel à projet général avait été lancé. Aujourd'hui, la Région de Bruxelles-Capitale souhaite être plus stratégique. Elle pourrait être amenée à lancer des appels à projets thématiques afin de corréliser la sélection des projets et les attentes en termes de résultats.
- Les OS 1 et 2 (respectivement une Europe plus intelligente et une Europe plus verte et à zéro émission de carbone) seront les OS principalement investis sur la prochaine période de programmation. La Région de Bruxelles-Capitale souhaite lancer un premier appel à projets dès 2021.
- La question des financements croisés intéresse la Région de Bruxelles-Capitale, bien qu'elle s'interroge sur l'intérêt de continuer d'appliquer la règle du dégagement pour ces crédits qui passeront en gestion directe par la Commission européenne. Il y a moins d'incitation pour les régions.

Retour sur les recommandations

- La région pourrait être amenée à lancer des **appels à projets thématiques** afin de corréliser la sélection des projets et les attentes en termes de résultats pour 2021-2027.
- La Région de Bruxelles-Capitale organise des **ateliers pour former les bénéficiaires** à la préparation des dossiers administratifs. C'est une pratique qu'elle compte renforcer.
- La Région de Bruxelles-Capitale a pour objectif de **diminuer les contrôles systématiques et d'utiliser les coûts simplifiés dès que possible**. Elle est en faveur de vérifications sur base d'échantillonnage en cas de faibles risques.
- La Région estime que tant que les bénéficiaires respectent leurs propres calendriers ainsi que les échéances finales de la programmation, **il n'y a pas d'intérêt à consolider les calendriers**. Les échéances obligatoires de reporting et d'introduction des demandes de paiement par les bénéficiaires sont semestrielles afin de tenir compte des obligations de demandes de paiement intermédiaires et de suivi de la Région auprès de la Commission.
- La région ne souhaite pas externaliser certaines tâches de contrôle standard. Elle préfère une gestion interne des contrôles au sein de l'AG afin de garder une meilleure maîtrise du respect des exigences de contrôle attendues. Elle estime sinon courir des risques plus importants et/ou de devoir consacrer un temps considérable à s'assurer que les tâches externalisées soient bien effectuées. Elle fait uniquement appel à des consultants externes et d'autres administrations pour des missions spécifiques.

D.2 Région wallonne (Belgique)

Présentation du programme opérationnel 2014-2020

- Enveloppe totale du PO : 1 704 099 250 €
- Contribution européenne : 681 639 700 €
- Objectifs thématiques : OT1, OT10, OT3, OT4, OT6
- Taux de programmation en 2019 (source : Cohesion Data) : 1 483 M€ (87%)
- Taux de paiement en 2019 (source : Cohesion Data) : 166 215 M€ (24%)

Changements structurels et thématiques entre les périodes de programmation 2007-2013/2014-2020

Un certain nombre de mesures déjà mises en œuvre lors de la précédente période de programmation 2007-2013 ont été reconduites pour l'actuelle période de programmation par la Région wallonne :

- Activation du concept de **portefeuille intégré de projets structurants** et sur une concentration des moyens sur les grands pôles urbains permettant ainsi d'atteindre une plus grande cohérence spatiale,

temporelle et thématique des projets sélectionnés.

- **Utilisation accrue des coûts simplifiés** : forfaits de coûts indirects de 15%. Lors de la précédente période de programmation, le taux était de 5%. Il a été augmenté pour l'actuelle période de programmation puisque c'était une possibilité prévue par le règlement général.
- **Harmonisation du contrôle des pièces au sein d'une même unité** : Cette mesure a été mise en place par la Région wallonne dès 2007-2013 et poursuivie pour l'actuelle période de programmation 2014-2020. Auparavant, chaque administration était en charge du contrôle de chaque projet ce qui conduisait à des règles différentes. Une seule entité effectue le contrôle sur les pièces pour tous les projets. Les règles de fonctionnement des créances trimestrielles des bénéficiaires ont été harmonisées. Tous les projets sont traités dans les mêmes délais, et dans des délais plus serrés. Les règles d'éligibilité harmonisées permettent un traitement plus équitable, et bien moins chronophage pour les bénéficiaires.
- **Possibilité de se retourner contre les bénéficiaires** : Une nouvelle mesure prévoit maintenant que le gouvernement wallon puisse se retourner contre un bénéficiaire qui ne respecte pas les délais prévus. Le gouvernement wallon peut également se retourner contre les bénéficiaires qui n'atteignent pas les résultats prévus au sein d'un axe. Ces dispositions sont comprises au sein de l'arrêté de subvention (voir ci-dessous).

« Tout PORTEFEUILLE pour lequel aucune dépense (hors frais d'études) n'aura été présentée à la DCPN dans les 18 mois qui suivent la notification de la décision d'approbation de la fiche-projet par le Gouvernement wallon pourra être retiré du programme. Le non-respect de l'échéancier initial des dépenses prévu dans la fiche-projet pourra également entraîner une réduction du concours FEDER si un désengagement devait intervenir en application de la règle de désengagement « N+3 ». De même, le budget alloué au BENEFCIAIRE est conditionné, à concurrence de 6%, à l'atteinte des objectifs de la priorité (axe) qui permet l'octroi de la réserve de performance. »

Source : Arrêté du Gouvernement wallon octroyant une subvention dans le cadre du Programme opérationnel FEDER 2014-2020 pour la Wallonie

Mise en œuvre de la programmation 2014-2020 – éléments accélérateurs et freins à l'exécution budgétaire

Les éléments mentionnés ci-dessus permettent tous d'accélérer l'exécution budgétaire. En outre, la Région wallonne distingue plusieurs pratiques administratives qui permettent d'accélérer l'exécution budgétaire des crédits pour l'actuelle période de programmation :

- **Adoption des barèmes standards des coûts unitaires et des montants forfaitaires pour les projets FSE** : auparavant les coûts de personnels devaient être justifiés par des fiches de paie ou des time sheets. A présent, le remboursement s'effectue en fonction des barèmes sans introduction des fiches de paie.
- **Mise en œuvre des comités d'accompagnement** : les comités d'accompagnement ont pour objectif de se réunir une fois par an minimum pour faire le point sur l'avancée du projet, de relever d'éventuelles difficultés dans la mise en œuvre et de les résoudre (ex : contacter un interlocuteur ministériel pour un permis de conduire). Le comité d'accompagnement est composé des bénéficiaires, ainsi que des représentants de l'administration fonctionnelle, de l'autorité de gestion, des cabinets des différentes compétences (mobilité, recherche...). Le comité peut également mobiliser des experts extérieurs.
- **Mise en œuvre d'un cadre de suivi des prévisions et des dépenses** par projet : deux fois dans l'année, l'autorité de gestion sollicite les prévisions de dépenses aux porteurs de projets afin de pouvoir anticiper sur le cadre N+2. Chaque bénéficiaire prévoit un échéancier, qui peut bien sûr évoluer au fil de la programmation.

Difficultés et freins pour l'exécution budgétaire :

- Le **cadre législatif des aides d'état** est un véritable frein pour l'exécution budgétaire des crédits. La différence de traitement entre un projet RI financé par le FEDER-FSE ou H2020 n'est pas équitable.
- **L'approbation tardive des règlements ainsi que des programmes opérationnels** constitue un véritable frein à la mise en œuvre et donc à l'exécution budgétaire. La région wallonne a anticipé pour l'actuelle

période de programmation 2014-2020 en lançant un appel à projet avant que son programme ne soit officiellement validé par la Commission européenne. Cette pratique ne sera pas conduite pour la prochaine période de programmation car la mise en place du comité de suivi est compliquée. La Région wallonne espère avoir des règlements plus rapidement.

- Il existe une **surenchère au niveau des contrôles**. Tous les niveaux sont extrêmement rigoureux. Il n'est peut-être pas nécessaire pour que tous les niveaux de contrôles rentrent dans le même niveau de détail. Cela permettrait certainement d'accélérer les procédures.

Préparation de la prochaine période de programmation

- La proposition de fusionner les autorités de certification est perçue comme une très bonne chose par la Région wallonne.
- Le retour à la règle de dégageant N+2 conjugué à la baisse du taux de préfinancement de la part de la Commission européenne inquiète la Région wallonne, qui y voit une augmentation de la pression exercée sur les autorités de gestion.

Retour sur les recommandations

Il faut tendre de plus en plus vers une **concentration thématique** et une typologie des opérations. Pour la prochaine période, la région lancera un seul appel à projet pour les projets publics. La région a d'ailleurs souhaité concentrer son programme opérationnel autour de quelques thématiques phares.

Certaines **obligations réglementaires sont externalisées** par la Région wallonne (les évaluations sont toutes faites en externe par exemple). En revanche, sur les tâches plus systématiques, telles que les contrôles par exemple, la région considère qu'il n'y a pas de nécessité d'externaliser. Elle considère que ses équipes sont déjà hautement spécialisées et concentrées sur un sujet (une équipe de 25 personnes, composée notamment de comptables, travaille sur les contrôles de premier niveau). L'autorité d'audit fait parfois appel à des cabinets externes, notamment pour l'audit du système informatique. L'externalisation peut être utile sur des tâches spécifiques, mais pas sur les missions principales de l'autorité de gestion, selon la Région wallonne.

Des cadres de **suivi des dépenses** pour chaque projet financé par le FEDER FSE sont déjà en œuvre. En revanche il est considéré comme trop risqué et complexe d'appliquer des sanctions financières en cas de non-respect des étapes.

D.3 Région Irlande du Nord (Royaume-Uni)

Présentation du programme opérationnel 2014-2020

- Enveloppe totale PO : 522 091 481 €
- Contribution européenne : 313 254 888 €
- Objectifs thématiques : OT1, OT3, OT4
- Taux de programmation en 2019 (source : Cohesion Data) : 55 816 146 € (106%)
- Taux de paiement en 2019 (source : Cohesion Data) : 129 963 654 € (41%)

Changements structurels et thématiques entre les périodes de programmation 2007-2013/2014-2020

Le changement le plus important vécu par l'autorité de gestion entre les deux périodes de programmation a été la transition d'une gestion de PO par 11 organismes intermédiaires distincts à seulement 1 (Invest Northern Ireland (Invest NI)). Il y avait un besoin de simplifier massivement le programme.

Le programme actuel couvre trois thématiques prioritaires seulement. Deux de ces objectifs thématiques (OT 1 et 3)) sont mis en œuvre par Invest NI. L'OT4 est mis en œuvre par l'autorité de gestion. Invest NI est une agence nationale spécialisée, dont le rôle est de soutenir les entreprises et plus largement le développement économique régional. Elle connaît très bien les secteurs prioritaires de la région ainsi que les besoins des entreprises du territoire.

Aujourd'hui, l'autorité de gestion d'Irlande du Nord a déjà atteint en novembre 2019 son objectif en termes d'exécution budgétaire fixé pour 2020. La concentration thématique du PO a joué un rôle important dans la mise en œuvre rapide du programme selon l'autorité de gestion.

Mise en œuvre de la programmation 2014-2020 – éléments accélérateurs et freins à l'exécution budgétaire

En dehors de la concentration thématique, deux bonnes pratiques ont été mises en œuvre pour l'actuelle période de programmation et ont permis d'accélérer l'exécution budgétaire :

- **Introduction de barèmes salariaux pour tous les projets R&D et innovation** : afin de mettre en œuvre les barèmes, l'autorité de gestion a dû recueillir des données sur les taux journaliers dans plusieurs secteurs. Un taux honoraire de main d'œuvre fixe a ensuite été introduit (24 livres). Grâce à cette mesure, il n'est plus nécessaire de vérifier les coûts réels ce qui réduit considérablement la charge administrative. Depuis la mise en œuvre de la mesure, l'autorité de gestion recense beaucoup moins d'erreurs. En parallèle, l'autorité de gestion a également introduit les coûts simplifiés « off the shelf ». Cela a également permis de réduire le temps de vérification et le fardeau administratif pour les bénéficiaires.
- **La concentration des fonds au sein d'instruments financiers pour l'OT3 a permis de bien engager l'exécution budgétaire.** 8 instruments financiers ont été mis en place au total, dont la majorité sont des capitaux propres. Invest NI, l'agence chargée de la mise en œuvre, n'utilise pas de fonds de fonds. Invest NI effectue lui-même les avances et réclame uniquement le remboursement auprès de la Commission européenne une fois que l'investissement a été effectué. Cela facilite considérablement le suivi administratif et les contrôles, puisque chaque réclamation est liée à un investissement.

Difficultés et freins pour l'exécution budgétaire :

Pour l'actuelle période de programmation, l'autorité de gestion ne recense pas de difficultés majeures dans la mise en œuvre. En revanche, lors de la précédente période de programmation, de nombreuses **difficultés liées à la vérification des paiements** ont été rencontrées. Le taux d'erreur avoisinait alors les 30%. Le personnel en charge du contrôle financier à Invest NI connaissait mal les pratiques européennes. Ainsi, les contrôles n'étaient pas vraiment aux normes. L'autorité de gestion a fait appel à un fournisseur de services externe pour effectuer les contrôles de deuxième niveau. Selon l'autorité de gestion, « *ce contrôle de deuxième niveau a introduit un fardeau supplémentaire mais il était réellement nécessaire. Il fallait changer la mentalité.* » A partir de 2012, le taux d'erreur est passé en dessous de 1% et l'autorité de gestion a pu se séparer du fournisseur de services.

Étant donné que le Royaume-Uni sortira très certainement de l'Union européenne au cours des prochains mois, l'autorité de gestion n'a pas étudié en détail le prochain règlement et n'a pas de commentaire particulier vis-à-vis des mesures annoncées pour la prochaine période de programmation.

Retour sur les recommandations

La concentration thématique est déjà en œuvre pour la Région Irlande du Nord, avec une concentration autour de 3 objectifs thématiques (deux choisis et un imposé par la Commission européenne).

Il existe déjà des **complémentarités entre les règles de financement** de programmes européens (Peace Programme (Irlande/Irlande du Nord) et les fonds FEDER)). « *Il se peut qu'entre les deux programmes, nous ayons des bénéficiaires en commun. Nous avons fait un effort pour travailler ensemble sur l'éligibilité et les contrôles ; les bénéficiaires ont trouvé cela extrêmement utile, ils n'ont pas eu à adopter deux politiques différentes.* »

Invest NI, l'organisme chargé de la mise en œuvre d'une majeure partie du programme, pratique déjà **l'échantillonnage** dans le contrôle: il n'y a pas une vérification complète de toutes les pièces de chaque dossier. L'autorité d'audit garde l'historique de paiement des bénéficiaires : les entreprises qui ont un bon dossier ont moins de contrôle et ne sont pas incluses dans l'échantillon. De son côté, l'autorité de gestion effectue également un contrôle, mais pas des dépenses. Elle se charge surtout de vérifier la conformité des

processus avec les exigences européennes.

L'autorité de gestion pratique l'**externalisation** de certaines tâches, tout comme l'autorité d'audit. L'autorité de gestion a contacté un opérateur indépendant pour aider Invest NI dans le contrôle de deuxième niveau. *« C'était moins cher de payer une entreprise externe plutôt que de garder une équipe à plein temps. De plus, nous n'avions pas les ressources en interne »*. L'opérateur indépendant est en communication régulière avec l'autorité, donc « rien n'est perdu » même si une partie technique du travail est externalisée. L'autorité de gestion effectue le contrôle qualité. L'autorité d'audit a également externalisé les contrôles avec des auditeurs externes. C'est également une petite équipe. Ils ont adopté une approche semblable à l'autorité de gestion : ils délèguent mais ils gardent un aperçu d'ensemble sur le travail fait.

L'autorité de gestion effectue un **suivi régulier de la dépense des projets**. Les porteurs de projets sont tenus de soumettre leurs demandes de remboursement trimestriellement. L'autorité d'audit effectue du profilage et de la prévision des dépenses. Normalement, les « bons élèves » passés ne seront pas compris dans l'échantillonnage des contrôles par exemple. En revanche, la sanction financière en cas de non-respect des étapes paraît trop stricte et difficilement réalisable.

D.4 Région Pomorskie Voivodeship (Pologne)

Présentation du programme opérationnel 2014-2020

- Enveloppe totale du PO : 1 704 099 250 €
- Contribution européenne : 681 639 700 €
- Objectifs thématiques : OT1, OT10, OT3, OT4, OT6
- Taux de programmation en 2019 (source : Cohesion Data): 1 483 M€ (87%)
- Taux de paiement en 2019 (source : Cohesion Data): 166 215 M€ (24%)

Changements structurels et thématiques entre les périodes de programmation 2007-2013/2014-2020

Le programme opérationnel régional de la région de Poméranie pour la période 2014-2020 est étroitement lié à la stratégie de développement de la région de Poméranie et constitue l'un de ses outils de mise en œuvre. Cette approche a permis à l'autorité de gestion d'identifier à l'avance de nombreux projets stratégiques à forte valeur ajoutée, dont la sélection serait prioritaire dans le cadre de la procédure d'appels à projets.

Mise en œuvre de la programmation 2014-2020 – éléments accélérateurs et freins à l'exécution budgétaire

L'autorité de gestion a mis en œuvre des mesures de « réserve de projets », c'est-à-dire que l'AG a financé avec des fonds 2007-2013 la préparation de la documentation nécessaire au démarrage précoce de plusieurs projets d'infrastructure importants financés avec des fonds 2014-2020. Ceci a permis d'accélérer l'exécution budgétaire pour l'actuelle période de programmation.

Difficultés et freins pour l'exécution budgétaire :

L'autorité de gestion n'identifie pas de blocage majeur pour l'exécution des crédits pour cette période de programmation.

Préparation de la prochaine période de programmation

L'utilisation accrue d'OCS annoncée par le prochain projet de règlement peut accélérer l'exécution des fonds. En revanche, l'obligation de l'autorité d'effectuer une évaluation des impacts attendus en relation avec le changement climatique pour les projets d'infrastructures pourra ralentir l'exécution des fonds.

Retour sur les recommandations

La **concentration** a généralement un certain potentiel pour accélérer la consommation des fonds, mais si

elle est trop extrême, elle peut entraîner une mise en œuvre plus lente en raison d'une offre insuffisante de projets. La concentration peut aussi exclure certaines zones plus petites mais importantes.

L'utilisation d'OCS peut accélérer l'exécution des fonds ; il peut être utile de définir certaines méthodes au niveau national en raison de l'abondance des données historiques et statistiques disponibles à ce niveau.

L'autorité de gestion utilise des méthodes **d'échantillonnage** pour vérifier les pièces justificatives jointes aux demandes de paiement présentées par les bénéficiaires. Il est essentiel de disposer de méthodes d'échantillonnage bien conçues, fondées sur l'évaluation des risques et les contrôles aléatoires. Ces méthodes devraient être conçues individuellement par chaque autorité de gestion, car les risques peuvent varier d'un programme à l'autre en raison de la nature, de la taille et du nombre des projets et des bénéficiaires.

L'autorité de gestion applique le principe de **proportionnalité** par rapport au niveau de risque dans le but de minimiser le coût des vérifications de gestion et la charge administrative des bénéficiaires. Il est essentiel de comprendre où se situent les risques, en se fondant sur des données probantes, et d'effectuer une analyse coûts-avantages.

L'autorité de gestion n'a pas d'expérience en matière **d'externalisation** des tâches de contrôle, mais elle travaille avec 3 organismes intermédiaires (deux publics et un privé). Un organisme est une autorité régionale de l'emploi, un autre est une association de collectivités locales et le dernier est une agence de développement régional opérant en tant qu'entreprise. Chaque organisme est spécialisé dans une fonction particulière : sélection des projets, passation de marchés ou encore contrôle.

L'autorité de gestion organise beaucoup **d'ateliers** pour les bénéficiaires. Sans eux, les bénéficiaires feraient probablement beaucoup plus d'erreurs. Néanmoins, les ateliers n'éliminent pas complètement le nombre d'erreurs.

L'autorité de gestion **partage ses expériences** avec les autres autorités de gestion en Pologne en participant à des ateliers et des réunions, organisés principalement par l'unité de coordination au niveau national basée au Ministère de l'Investissement et du Développement.

En Pologne, le gouvernement national a tendance à centraliser la mise en œuvre des fonds. Les régions s'y opposent car elles ne sont pas alignées sur le principe de subsidiarité et ne tiennent pas compte des différences régionales importantes. **L'autorité de gestion n'est pas en faveur de recommander des cadres d'intervention harmonisés entre les programmes régionaux**, bien que de tels cadres, s'ils sont bien conçus, puissent accélérer la consommation des fonds (les méthodes communes pour des OCS peuvent en être un bon exemple).

D.5 Land Basse-Saxe et Rhénanie-du-Nord–Westphalie (Allemagne)

Présentation du programme opérationnel 2014-2020

Basse-Saxe

- Enveloppe totale du PO : 2 157 938 827 €
- Contribution européenne : 978 308 565 €
- Objectifs thématiques : OT1, OT3, OT2, OT4, OT6
- Taux de programmation en 2019 (source : Cohesion Data): 845 000 000 € (39%)
- Taux de paiement en 2019 (source : Cohesion Data): 334 000 000 € (34%)

Rhénanie-du-Nord–Westphalie

- Enveloppe totale du PO : 2 423 462 022 €
- Contribution européenne : 1 211 731 011 €
- Objectifs thématiques : OT1, OT3, OT2, OT4, OT6, OT8
- Taux de programmation en 2019 (source : Cohesion Data): 2 006 561 903 € (83%)
- Taux de paiement en 2019 (source : Cohesion Data): 374 806 887 € (31%)

Changements structurels et thématiques entre les deux périodes de programmation (2007-2013 et 2014-2020)

Le Land de Basse-Saxe a eu davantage recours aux instruments financiers pour la période de programmation 2014-2020. Le Land avait déjà mis en œuvre le fonds de microfinancement MikroSTARTer dans la deuxième moitié de la période de programmation 2007-2013 dans le cadre du FSE en tant que projet pilote. Sur la base de cette expérience, le Land a relancé la version complète de l'outil MikroSTARTer au début de la période de financement du FEDER cette fois-ci. Pour la nouvelle période de programmation, quelques modifications ont été apportées à l'outil MikroSTARTer. Alors que l'objectif principal du MikroSTARTer 2007-2013 était de garantir et de créer des emplois, l'instrument est principalement destiné aux spin-offs universitaires dans le cadre du PCRD 2014-2020. En outre, le MikroSTARTer n'est pas seulement disponible pour la région de Lunebourg, mais pour toute la région du Land de Basse-Saxe. D'autres changements sont l'inclusion de **critères de sélection sur la plus-value du projet et sa viabilité dans l'évaluation des demandes**, une augmentation du taux d'intérêt appliqué aux prêts et une preuve d'existence obligatoire de l'entreprise un an après la réception du prêt.

Le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a instauré plusieurs mesures pour réduire la charge administrative liée à la mise en œuvre des fonds pour la période de programmation 2014-2020. Premièrement, **le cadre juridique du FEDER (EFRE-Richtlinie) a été adapté pour harmoniser le droit foncier et le droit de l'UE**, en particulier pour les projets cofinancés par le FEDER (dans cette catégorie se trouve l'utilisation de l'option de coût simplifié et de la procédure de passation de marché simplifiée). En outre, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a **réduit le nombre d'organismes intermédiaires de 108 (2007-2013) à 8 (2014-2020)** afin de garantir une approche consistante et transparente dans la mise en œuvre pour les bénéficiaires finaux. En outre, l'approche des appels à la concurrence est rationalisée, avec moins d'appels et des délais de candidature multiples. Chaque appel est géré par un seul organisme, de la conception à la mise en œuvre et à l'établissement de rapports de suivi. La responsabilité de la qualité de la gestion du PO est confiée à l'autorité de gestion plutôt qu'à un organisme externe.

Mise en œuvre des fonds sur la période 2014-2020 : accélérateurs et obstacles pour une exécution efficace des fonds

L'autorité de gestion du Land de Basse-Saxe identifie trois principaux éléments accélérateurs pour la mise en œuvre de la période de programmation actuelle :

- des **procédures d'audit rationalisées** ;
- une **structure informatique efficace** (y compris un portail client) ;
- la **mise en place d'un fonds de microfinance pour réguler le montant du remboursement**.

Pour ce dernier, le Land a lancé l'instrument financier "MikroSTARTer" pour la période 2014-2020. Dans le cadre de l'initiative "Gründerfreundliches Niedersachsen" (initiative visant à rendre la Basse-Saxe favorable à l'entrepreneuriat), l'objectif de cet instrument est de soutenir les entrepreneurs et les jeunes entreprises dans tous les secteurs. En particulier, le MikroSTARTer vise les spin-offs des universités et de financer des micro-crédits de 5 000 – 25 000 euros. Le budget global du MikroSTARTer est de 32 millions d'euros (16 millions d'euros de FEDER et 16 millions d'euros de cofinancement national – soit un taux de financement de FEDER est de 50%). Le nombre de bénéficiaires visés est d'environ 1 600 avec un volume moyen d'un projet

soutenu de 20 000 euros.

L'outil MikroSTARTer contribue au rapide décaissement des fonds de plusieurs manières. Tout d'abord, un **processus de demande et de suivi standardisé** a été mis en œuvre, suite aux recommandations de l'étude ex ante basée sur les enseignements du projet pilote qui a été lancé par la NBank (la Banque de Basse-Saxe) en 2013 dans le cadre de la période de programmation 2007-2013. L'examen initial des propositions de demande de financement est effectué par des membres qualifiés du jury **afin de minimiser le risque de défaillance et de garantir la faisabilité du plan d'activité proposé**. Il est recommandé de tenir compte d'un nombre limité de critères tels que le risque de défaillance, la disponibilité de fonds propres, l'effet de levier, le potentiel d'effets de multiplication régionaux et le fait d'éviter un soutien supplémentaire de la part du secteur public. En outre, l'étude ex ante fournit un certain nombre d'indicateurs pour le suivi continu des projets soutenus, dont certains sont conformes à l'article 6 du règlement 1301/2013 et d'autres indicateurs plus spécifiques au programme. **L'étude ex ante montre qu'une normalisation des processus de demande et de suivi facilitera le décaissement efficace des fonds par l'intermédiaire de MikroSTARTer**. D'autre part, cela rend l'évaluation des demandes et des projets financés plus efficace et réduit la charge administrative pour les bénéficiaires.

Deuxièmement, il existe une offre de services de conseil pour les candidats avant la phase de dépôt de dossier et également un accès à l'initiative de coaching " Gründungscoaching Niedersachsen " pour les entrepreneurs avant la création des entreprises. Bien qu'ils ne soient pas obligatoires, les services de conseil visent à améliorer la qualité des candidatures au programme et donc les décaissements des fonds en réduisant le nombre d'aller-retour dans l'approbation des factures et d'autres pièces administratives nécessaires au paiement.

Comme le MikroSTARTer n'existe que depuis 2013, il n'y a pas d'évaluation du programme. Toutefois, la NBank-Bewilligungsstelle a indiqué qu'au cours de la période de programmation 2007-2013, environ 4,3 millions d'euros ont été investis dans 189 projets. L'outil a conduit à la sauvegarde de 186 emplois et la création de 369 nouveaux emplois. Comme indiqué précédemment, cet impact est conforme à l'accent mis sur le maintien et la création d'emplois dans la région.

En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'utilisation d'options de coûts simplifiés a été fortement encouragée par rapport à la précédente période de programmation. En particulier, le Land utilise des **barèmes standards de coûts unitaires et des taux forfaitaires**.

- En ce qui concerne les **barèmes de coûts unitaires**, l'autorité de gestion publie des taux mensuels (pour le personnel à temps plein et à temps partiel qui est employé à plein temps) et des taux horaires (pour le personnel qui consacre une partie de son temps de travail au projet - en supposant un maximum de 1 650 heures de travail productif annuel).
- Pour les **taux forfaitaires**, les projets utilisant des coûts unitaires pour les coûts directs de personnel peuvent également appliquer des taux forfaitaires pour certains coûts indirects (loyer, services publics, administration) à un taux de 15% des coûts directs de personnel ou de 25% dans le cas des centres de R&D appliquée et d'innovation, des projets de coopération et de transfert d'innovation et des réseaux de grappes/innovation.

Selon le règlement de la politique d'harmonisation des politiques européennes et des Lander (EFRE-RRL - EFRE Rahmenrichtlinie, il existe quatre groupes distincts pour lesquels les options de coûts simplifiés seront appliquées à des barèmes de coûts unitaires différents (tous par mois/heure). Ces groupes sont les employés occupant des postes de direction, les employés hautement qualifiés, les travailleurs qualifiés et les ouvriers.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission européenne encourage l'utilisation d'options de coûts simplifiés dans le cadre d'un mouvement plus large de simplification. **Les options de coûts simplifiés accélèrent le décaissement des fonds en réduisant la charge de travail du bénéficiaire (pendant la phase de paiement), en accélérant le processus de paiement et en réduisant le besoin de clarifications,**

ainsi qu'en réduisant les taux d'erreur des paiements.

Toutefois, certains obstacles entravent la mise en œuvre de la simplification des coûts, à savoir **l'insécurité juridique, la charge administrative et le traitement des OCS dans les audits**. L'incertitude juridique a été relevée par différentes régions qui s'inquiètent du fait que la Commission n'a pas fourni d'orientations claires, ce qui entraîne un manque de clarté sur des questions telles que i) l'utilisation des coûts unitaires et les éléments probants nécessaires, ii) les procédures pour des projets collaboratifs, iii) la définition des coûts directs et indirects de personnel dans des domaines spécifiques, iv) la coordination avec les règles en matière d'aides d'État et v) la manière dont les OCS peuvent être utilisés pour les projets faisant appel aux marchés publics. Deuxièmement, **la mise en place de méthodologies et de bases de données permettant d'utiliser les OCS représente une charge administrative très importante pour les régions, ce qui peut ralentir la mise en œuvre des crédits**. Enfin, différents acteurs ont fait part de leurs préoccupations quant à la manière dont l'instrument sera utilisé dans les audits, ce qui est lié à la première préoccupation (ambiguïté juridique). En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il n'y a pas eu d'audit sur l'utilisation des OCS.

Annexe E Bibliographie

- Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, Cour des comptes (2019)
- Évaluation ex-post des politiques de cohésion européenne 2007-2013 (2016)
- Évaluation intermédiaire du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (2007-2013)
- Évaluation intermédiaire du programme COSME (2017)
- Évaluation mi-parcours d'Erasmus+ 2014-2020 (2017)
- Évaluation des impacts des programmes opérationnels FEDER 2007-2013 Région wallonne "Convergence" et "Compétitivité régionale et emploi" (2015)
- Évaluation des Fonds de développement - le PO FEDER Irlande du Nord, 2014-2020 (2017)
- Impact sur l'emploi des projets mis en œuvre dans le cadre du POR 2007-2013 Voïvodie de Coujavie-Poméranie (2015)
- Évaluation ex post des programmes de la politique de cohésion 2007-2013, axée sur le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), DG Politique régionale et urbaine, base de données Inforeg (DG Régio, 2016)
- Étude de faisabilité concernant l'utilisation potentielle de l'appui budgétaire pour la mise en œuvre des fonds FESI (DG Régio, 2018)
- Guide relatif au dispositif de suivi, gestion et de contrôle des programmes opérationnels et des programmes de développement rural (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) relevant du cadre stratégique commun (CSC) de la période 2014-2020
- Rapports annuels des agences exécutives sur la mise en œuvre des programmes H2020, LIFE, COSME
- La majorité des mesures de simplification introduites dans Horizon 2020 ont facilité la vie des bénéficiaires, mais il existe encore des possibilités d'amélioration. Cour des Comptes européenne (2018)
- La performance dans le domaine de la cohésion, Cour des Comptes européenne (Juin 2019)
- Ligne budgétaire de l'UE pour COSME pour les années 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.
- Ligne budgétaire de l'UE pour ERASMUS+ pour les années 2014, 2015, 2016, 2017, 201
- Nouvelle évaluation des coûts et charges administratifs des FESI (2018)
- Programmes annuels de travail des programmes Erasmus+ et COSME
- Étude sur la mise en œuvre de l'article 125, paragraphe 4, point c), du règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes sur les Fonds structurels et d'investissement européens dans les États membres (DG Régio, 2018)
- Utilisation et utilisation prévue des options de coûts simplifiés du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) (DG Régio, 2017)

Annexe F Liste des tableaux et Figures

F.1 Tableaux

Tableau 1	Les principaux programmes européens étudiés et leurs modes de gestion	8
Tableau 2	Observations / conclusions concernant les logiques différenciées de mise en œuvre des programmes	20
Tableau 3	Observations / conclusions concernant l'avancement budgétaire	22
Tableau 4	Observations / conclusions concernant les principales réussites et difficultés associées aux modes de gestion pour la consommation budgétaire	39
Tableau 5	Panorama synthétique des éléments accélérateurs ou ralentisseurs relevés à chaque étape de vie d'un programme pouvant influencer sur l'exécution budgétaire	54
Tableau 6	Neuf bonnes pratiques européennes pour accélérer la consommation des crédits FEDER FSE par stade de vie du programme pour la période de programmation 2014-2020	62
Tableau 7	Synthèse des recommandations adressées aux autorités de gestion pour accélérer l'exécution budgétaire des crédits européens	70

F.2 Figures

Figure 1	Budget total UE des programmes 2014-2020 (en milliards d'euros)	14
Figure 2	Processus de remontée des paiements pour les factures des fonds FEDER-FSE aux services de la Commission européenne	17
Figure 3	Avancement de la programmation/de l'engagement pour la période 2014-2020 à l'échelle des enveloppes au niveau européen	24
Figure 4	Comparaison des taux de paiement pour la période 2014-2020 au niveau européen	25
Figure 5	Calendrier des paiements du FEDER aux pays de l'UE15 en 2000-2006 et 2007-2013 (% du financement total pour la période)	27
Figure 6	Calendrier des paiements du FEDER à la France pour la période 2007-2013 (% du financement total disponible)	27
Figure 7	Taux de paiement FEDER UE (paiement des bénéficiaires) pour les périodes de programmation 2000-2006 ; 2007-2013; 2014-2020	28
Figure 8	Taux d'engagement et de paiement pour les programmes ERASMUS+ sur la période 2014-2018 au niveau européen	29
Figure 9	Évolutions de l'enveloppe budgétaire pour l'Agence ERASMUS+ en France (2017-2018)	29
Figure 10	Taux d'engagement et de paiement pour le programme COSME sur la période 2014-2018 au niveau européen	30
Figure 11	Comparaison des taux d'engagement/programmation pour le programme COSME et l'Objectif 3 du FEDER sur la période 2014-2018 au niveau européen	31
Figure 12	Taux d'engagement et de paiement pour le programme AUI sur la période 2014-2018 au niveau européen	32
Figure 13	Taux d'engagement et de paiement pour le programme Horizon 2020 sur la période 2014-2018 au niveau européen	33
Figure 14	Comparaison des taux d'engagement/programmation pour le programme H2020 et l'Objectif 1 du FEDER sur la période 2014-2018 au niveau européen	33
Figure 15	Taux d'engagement et de paiement pour le programme LIFE sur la période 2014-2018 au niveau européen	34

Figure 16	Comparaison des taux d'engagement/programmation pour le programme H2020 et des OT 4, 5 et 6 du FEDER sur la période 2014-2018 au niveau européen.....	35
Figure 17	Délai d'octroi moyen des programmes pour l'actuelle période de programmation (en nombre de mois) au niveau européen	36
Figure 18	Délai de paiement moyen des programmes pour l'actuelle période de programmation (en nombre de mois) au niveau européen	38
Figure 19	Durée moyenne des délais de traitement des demandes de paiement pour les régions françaises en 2016 (en jours).....	38
Figure 20	Durée moyenne des délais de traitement des demandes de paiement pour les régions françaises en 2019 (en jours).....	39
Figure 21	Évolution du taux de correction financière de l'agence nationale Erasmus (2014-2019) (en %).....	52
Figure 22	Avancement en Europe de la programmation/de l'engagement pour la période 2014-2020 des 5 fonds étudiés (en % et en Mrd €)	65
Figure 23	Avancement en Europe du paiement pour la période 2014-2020 des 5 fonds étudiés (en % et en Mrd €).....	65

F.3 Encadrés

Encadré 1	Qu'est ce que la consommation budgétaire ?	4
Encadré 2	Précisions concernant les programmes en gestion directe et les aides d 'État	18
Encadré 3	Synthèse des recommandations de la Cour adressées aux autorités de gestion françaises sur la gestion des FESI	63

CONNAÎTRE les programmes européens est une collection du programme national d'assistance technique interfonds Europ'Act. Elle vise à apporter aux acteurs des politiques européennes de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes et de la pêche en France, des éléments de réflexion visant à renforcer et améliorer le suivi et le pilotage des programmes européens.

Cette collection comprend plusieurs types de publications : études, analyses et cadrages conceptuels.

Contacts

Agence nationale de la cohésion des territoires
Pole politique de cohésion européenne

mae@anct.gouv.fr

En savoir plus

www.europe-en-france.gouv.fr