

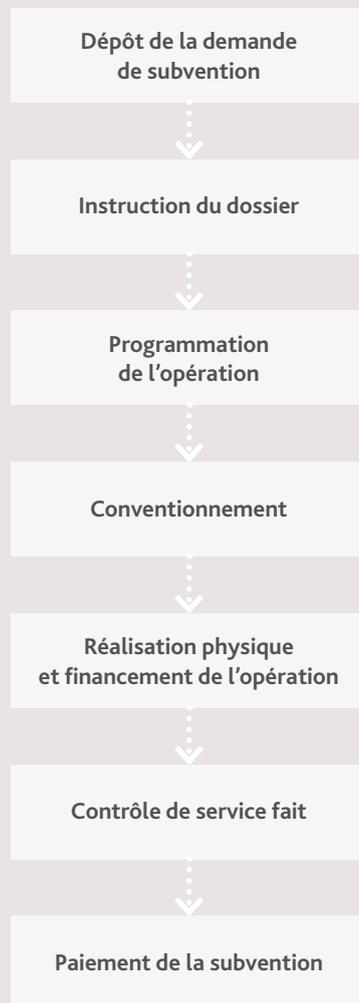
SYNTHÈSE D'ÉTUDE

ACCÉLÉRER LA CONSOMMATION DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE AU BÉNÉFICE DES TERRITOIRES

Analyse comparée des modes de gestion – janvier 2020

CONNAÎTRE
les programmes européens
2014-2020

L'attribution des fonds européens à des projets s'effectue selon différentes étapes :



Pour la période 2014-2020, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale est mobilisée pour répondre aux enjeux de la Stratégie Europe 2020 qui vise une croissance « intelligente, durable et inclusive ».

15,1 milliards d'euros sont alloués à la France, répartis entre le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

Les fonds structurels sont attribués en complément de fonds publics ou privés. L'investissement total généré par les fonds structurels pour la période 2014-2020 s'élève à 28,8 milliards d'euros pour la France. Conformément à l'article 65 du règlement UE 1303/2013, les États membres ont jusqu'au 31 décembre 2023 pour consommer¹ ces fonds.

1. Au sens de programmer et certifier les dépenses éligibles.

Mode de gestion des financements européens

Il existe trois modes de gestion des financements européens tels que définis dans le règlement financier² :

- **Le mode de gestion directe** : c'est la Commission européenne qui exécute directement ces programmes (Horizon 2020 ou LIFE) ;
- **Le mode de gestion indirecte** : l'exécution des programmes est confiée par la Commission européenne à des organismes qu'ils ont désignés, des organisations internationales ou leurs agences, ou des organismes de droit public ou privé (Erasmus +) ;
- **Le mode de gestion partagée** : c'est le cas des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) qui sont gérés par les États membres, en lien avec la Commission européenne.

→ À l'heure de la préparation de la période de programmation 2021-2027, il est opportun d'identifier les conditions de réussite de la gestion partagée des fonds européens en France. Une analyse comparée de la consommation des financements européens en fonction de leur mode de gestion a été réalisée.

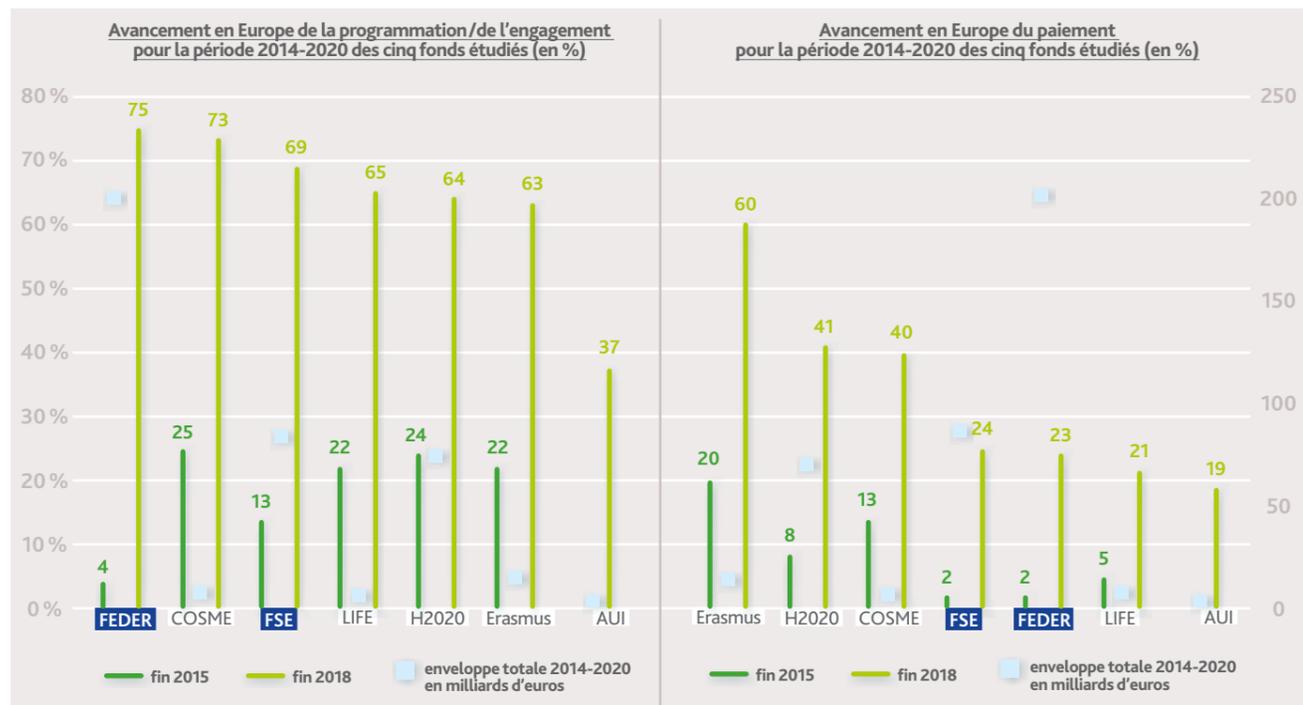
2. Articles 62, 63 et 154 du règlement UE, Euratom n° 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union européenne.

Une consommation encourageante des fonds FEDER et FSE...

Pour mieux interpréter les données chiffrées et cette analyse, il convient de prendre en compte le volume financier des programmes. Par exemple, à l'échelle européenne, l'enveloppe FEDER-FSE 2014-2020 représente 122 fois l'enveloppe du programme COSME sur la période.

Malgré un retard initial dans la programmation, **les fonds FEDER et FSE performant mieux que les programmes en gestion directe ou indirecte à fin 2018.**

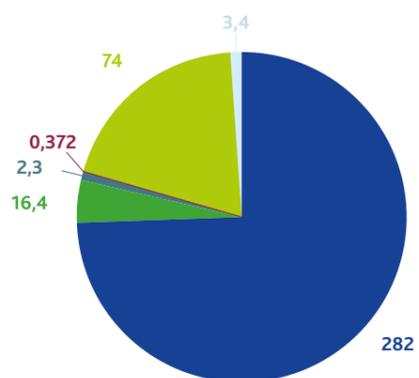
En revanche, les contraintes de gestion et de contrôle sur ces fonds retardent les paiements par rapport aux autres types de programmes. On constate que ces exigences permettent néanmoins de sécuriser la dépense publique.



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

...malgré des freins à la consommation budgétaire sur ces fonds

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



Des programmes particuliers

Au vu des résultats de l'étude comparative de l'efficacité budgétaire des programmes européens auxquels contribue la France³, **les freins à l'exécution financière au sein des programmes FEDER-FSE sont plus nombreux qu'au sein des programmes européens en gestion directe et indirecte.**

Lors de la mise en œuvre, les programmes sont certes **confrontés aux mêmes difficultés : dématérialisation des processus, lourdeur des dossiers de demandes d'aide, contrôles d'éligibilité ou encore délais de mise en œuvre des instruments financiers.**

3. 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 de programmation 2021-2027 (CGET, 2020).

■ FEDER/FSE ■ Erasmus ■ COSME ■ AUI ■ H2020 ■ LIFE

Cependant, le retard initial dans la programmation du FEDER-FSE puis la lenteur des paiements s'explique par des différences clés entre les programmes :

- **Les objectifs des programmes sont différents** avec une philosophie et des orientations politiques distinctes (réduction des inégalités *versus* recherche d'excellence) ;
- **Les couvertures thématiques sont très variables** allant du très sectoriel (Erasmus+) à des programmes qui financent une grande diversité de projets (FEDER-FSE) ;
- **Les profils des bénéficiaires sont aussi hétérogènes** : les porteurs « types » ou récurrents pour certains grands programmes de recherche tels qu'Horizon 2020, et des structures très variées dans le cadre du FEDER et du FSE (associations, PME, universités ou encore collectivités) ;

Des étapes de préparation et de mise en œuvre différentes

Les différences clés entre les programmes ne suffisent pas à expliquer le décalage entre la programmation des crédits et les paiements. Une analyse plus poussée de chaque grande étape du cycle de vie des programmes permet de relever les facteurs facilitateurs ou ralentisseurs de l'exécution des fonds. Le rythme d'arrivée des crédits européens dans les territoires dépend fortement des modalités de paiement ainsi que du cadre législatif encadrant les contrôles des programmes.

Une phase de préparation des programmes FEDER-FSE désavantageuse

La phase de préparation des programmes FEDER-FSE pour la période 2014-2020 a été marquée par **une adoption tardive des règlements**. De plus, en France, **le contexte de fusion des régions et de décentralisation** de la gestion d'une partie des fonds européens a nécessité une importante **phase d'adaptation de la part des**

nouvelles autorités de gestion, ce qui a ralenti la mise en œuvre initiale des programmes. Horizon 2020, COSME et Erasmus+ n'ont pas connu ces difficultés, les cadres d'intervention et les autorités en charge ayant été reconduits quasiment à l'identique par rapport aux périodes précédentes.

Des processus de paiement distincts

Il existe des **différences notables dans les processus de paiement** aux bénéficiaires entre les programmes :

- **Les rythmes des versements aux bénéficiaires** diffèrent, transitant par des autorités nationales pour les programmes en gestion partagée ou directement de la Commission européenne vers les porteurs de projets pour les autres types de programmes.
- Les programmes en gestion directe ont recours à des **avances de trésorerie massives** aux bénéficiaires : jusqu'à 90 % des aides peuvent être versées pour Horizon 2020. Les avances sont très peu utilisées en gestion partagée du fait de la responsabilité financière des autorités de gestion et des modalités de calcul du dégage⁴ qui n'intègrent pas les avances.

- **L'utilisation importante des options de coûts simplifiés (OCS)** notamment sur Horizon 2020. Les autorités de gestion FEDER-FSE ont commencé à se saisir progressivement de ces méthodologies. De nouvelles mesures réglementaires sur la période 2021-2027 devraient permettre une simplification du contrôle et de la vérification via les OCS notamment.
- **L'obligation de cofinancement** sur les fonds FEDER-FSE joue un rôle déterminant. Les fonds FEDER-FSE sont versés en dernier et sont souvent utilisés comme « variable d'ajustement » lors de la clôture de l'opération.
- Les fonds FEDER-FSE sont soumis aux **règles relatives aux aides d'État** qui peuvent par conséquent plafonner le taux d'intervention du FEDER-FSE. Au contraire, les fonds gérés en gestion directe et indirecte sont déclarés compatibles avec ces obligations.

4. Le dégage est une règle de discipline budgétaire, fondée sur le principe selon lequel les montants engagés annuellement dans un programme qui ne sont pas couverts par un préfinancement initial ou annuel ou une demande de paiement au cours d'une période déterminée, sont dégages. L'autorité de gestion présente alors à la Commission européenne un plan de financement du programme révisé, répercutant pour l'exercice concerné le montant réduit du soutien sur une ou plusieurs des priorités du programme.

Des contrôles et audits conséquents

Il existe une **approche davantage proportionnée** en matière de contrôle et d'audit en gestion directe et indirecte plutôt qu'en gestion partagée :

- **L'absence de vérification systématique des pièces justificatives et le recours à des certificats d'audits externes** permettent de gagner un temps précieux pour les gestionnaires de programmes Horizon 2020 et Erasmus+. Par exemple, lors des demandes de paiement, ce type de procédures permet aux gestionnaires de mieux gérer les charges de travail et de répartir les efforts entre la gestion des projets en cours et la programmation de nouveaux projets.

- **La règle du dégage** dans les programmes en gestion partagée génère des pics de charge de travail beaucoup plus marqués. Les programmes en gestion directe et indirecte ne sont pas soumis à cette obligation réglementaire.
- Les différents **niveaux de contrôles internes et externes en gestion partagée** (autorité de gestion, autorité de certification, autorité d'audit, Commission européenne, Cour des comptes européenne) conduisent à une multiplication des efforts, un risque d'interprétations divergentes de la règle et un report des responsabilités.

Recommandations

Plusieurs recommandations peuvent permettre d'accélérer l'exécution budgétaire des crédits FEDER-FSE aux différentes étapes du cycle de vie des programmes, allant de la préparation, de l'accompagnement des porteurs de projets et de la mise en œuvre des programmes, aux stratégies de contrôle et d'audit.

Étape de vie du programme	Recommandations	Niveau de priorisation pour les autorités de gestion
Cadre d'intervention et préparation de la programmation	Tendre vers une harmonisation des règles techniques sur les FESI afin de faire converger les pratiques réglementaires et donc la mise en œuvre des FESI entre autorités de gestion, de certification ⁵ et d'audit françaises.	Élevée
	Poursuivre au niveau national le partage de pratiques en matière de stratégie de gestion, de contrôle ou de méthodologie (méthodologie de calcul des options de coûts simplifiés (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
	Améliorer la communication auprès des élus, ainsi que des grands opérateurs publics sur les conditions de mise en œuvre des FESI pour partager les bonnes pratiques et évacuer les mauvaises.	Très élevée
	Tendre vers davantage de concentration des typologies d'opérations dans la construction d'un programme, tenant compte des évolutions de la réglementation et des bonnes pratiques identifiées. Lancer des appels à projets thématiques et identifier des projets structurants rapidement et en amont.	Très élevée
Accompagnement des porteurs de projets et mise en œuvre du programme	Maximiser le taux de cofinancement UE des projets permet d'éviter un éparpillement financier des projets.*	Très élevée
	Avoir davantage recours aux OCS, au-delà des taux forfaitaires, et ce de manière systématique.*	Très élevée
	Avoir davantage recours aux instruments financiers.*	Élevée
	Organiser plus systématiquement des ateliers de préparation renforcés pour aider les bénéficiaires à mener à bien les différentes étapes de leurs projets.	Élevée
	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	Poursuivre et amplifier le partage d'expériences entre autorités de gestion mais également avec l'autorité d'audit.	Très élevée
	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

5. Il est toutefois à noter que les autorités de certification sont vouées à disparaître lors de la prochaine période de programmation 2021-2027.

* Ces recommandations sont également présentes dans le rapport de la Cour des comptes d'avril 2019 intitulé

« Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement ».

L'étude complète sur la valorisation et les conditions de réussite de la gestion partagée des fonds européens en France aujourd'hui et pour la future période de programmation 2021-2027 est disponible sur le site www.europe-en-france.gouv.fr

Lien du rapport de l'étude :

www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/rapport-detude-conditions-de-reussite-de-la-gestion-partagee-des-fonds-europeens-en

Contact : mae@anct.gouv.fr