

Financements européens: exploiter le potentiel

Pour une Europe utile, innovante
et au service des citoyens

Mars 2018



EY

Building a better
working world

SOMMAIRE



AVANT-PROPOS	4
PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	6
SYNTHÈSE DE NOS RECOMMANDATIONS	8
PRÉCISION MÉTHODOLOGIQUE	9
I QUE FINANCE L'EUROPE EN FRANCE?	10
A Des fonds au service du projet européen	12
1. Les financements européens, un investissement significatif en faveur d'une Union européenne intelligente, durable et inclusive	12
2. Une grande diversité de fonds, des interventions multiples	12
3. Des financements pour soutenir des projets partenariaux	12
B Un soutien à optimiser	14
1. 13,5 milliards d'euros injectés chaque année dans l'économie française	14
2. Des financements insuffisamment connus par les bénéficiaires potentiels et le grand public	16
II QUELS SONT LES EFFETS ATTENDUS ET RECONNUS PAR LES BÉNÉFICIAIRES?	18
A Plus qu'un soutien financier, une opportunité pour le développement des structures	20
1. Un soutien financier de premier plan pour l'activité des structures bénéficiaires	20
2. Un accélérateur des stratégies de développement	21
B Des impacts durables	22
1. Une performance accrue	22
2. Une satisfaction susceptible de produire un effet d'entraînement	23



III	COMMENT RENFORCER L'IMPACT DES FINANCEMENTS EUROPÉENS?	26
A	Soutenir la montée en compétence des porteurs de projets	28
1.	Mettre en place une organisation interne adaptée à la gestion des financements européens, clé de voûte d'une bonne utilisation des fonds	28
2.	Développer une stratégie globale de mobilisation des financements européens	31
B	Repenser l'accessibilité et la lisibilité	33
1.	Renforcer l'accessibilité de l'information sur les financements européens et promouvoir activement toutes les opportunités associées	33
2.	Rationaliser l'architecture de gestion des financements européens	34
3.	Stabiliser, simplifier et harmoniser les règles, procédures et outils	36
C	Une priorité stratégique : l'Union européenne doit travailler en confiance	39
1.	Renforcer « l'approche par les résultats » dans le cadre d'une relation partenariale rénovée entre l'Union européenne, les autorités de gestion et les porteurs de projets	39
2.	Promouvoir l'approche territoriale intégrée dite « bottom up »	41
3.	Encourager la participation citoyenne	41
IV	RECOMMANDATIONS EY	42
	L'OFFRE DE SERVICES EY EN MATIÈRE DE FINANCEMENTS EUROPÉENS	44
	LISTE DES ABRÉVIATIONS	46

AVANT-PROPOS

Comment la France et ses entreprises peuvent-elles mieux mobiliser les financements européens ?



Soixante ans après le Traité de Rome qui en a posé les fondations, **l'Union européenne a été ébranlée par plusieurs événements. En effet, qu'il s'agisse de la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne,** de la crise migratoire qui a relancé les débats autour de la capacité de l'Union

européenne à contrôler ses frontières ou de l'ascension de partis populistes et eurosceptiques au sein de plusieurs États membres, le projet européen n'a cessé d'être remis en cause ces derniers mois.

Pourtant, dans ce contexte de doutes, les Français ont élu à la Présidence de la République un candidat défendant une ligne politique résolument europhile. Le projet européen semble ainsi reprendre des couleurs, comme l'illustrent les récentes impulsions politiques données par le

couple franco-allemand, notamment en matière de défense européenne et de changement climatique. Surtout, avec les négociations sur les modalités du Brexit, la notion de valeur ajoutée de l'appartenance à l'Union européenne ne prend que plus de sens : libre circulation des hommes et des capitaux, droits des consommateurs, procédure unique d'autorisation de mise sur le marché des médicaments, mécanismes de solidarité dans la gestion des flux migratoires, pour ne citer que quelques exemples.

Démontrer la valeur ajoutée de l'appartenance d'un État membre à l'Union européenne répond ainsi à une préoccupation majeure des citoyens européens dont dépend, en partie, la pérennité du projet européen. Dans ce contexte, la politique de cohésion européenne et les financements européens dans leur globalité revêtent une dimension stratégique. En effet, ces instruments financiers sont des outils privilégiés au service du développement économique et social des territoires ainsi que du soutien à la recherche

“

Extrait de l'article 2 du traité de Lisbonne :

«L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.

(...) elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.»

”

et l'innovation au sein des États membres. De plus, parce qu'ils interviennent au plus près des populations, les financements européens peuvent jouer un rôle décisif pour rapprocher l'Europe des citoyens.

Pourtant, les financements européens restent non seulement **insuffisamment mobilisés en France** – mais aussi très **peu connus du grand public**. Le sondage IFOP paru en septembre 2017 pour Acteurs publics et EY révèle ainsi que plus de 50% des Français ne savent pas en quoi consistent les fonds européens. Dans ce contexte, certaines questions se posent avec une acuité particulière: qu'apportent réellement les financements européens? Qui en bénéficie? Comment expliquer leur trop faible mobilisation en France et comment peut-on y remédier?

Autant de problématiques auxquelles la présente étude apporte des éléments de réponse. Elle est fondée sur une enquête menée auprès d'une centaine de bénéficiaires des programmes

européens, des témoignages de gestionnaires et des analyses de nos experts EY. Je tiens à remercier l'ensemble des porteurs de projets et des représentants institutionnels qui, en acceptant de partager leurs expériences concrètes des financements européens, permettent à cette étude d'offrir un regard éclairé non seulement sur les bénéfiques, mais aussi sur les contraintes inhérentes à ces outils. Forte de ces précieuses contributions, notre étude propose également quelques pistes de réflexion pour l'avenir afin d'améliorer la mobilisation des financements européens en France, espérant ainsi contribuer à une prise de conscience collective de l'ensemble des autres bénéfiques économiques, sociaux et environnementaux de l'appartenance de la France à l'Union européenne.

Marie Brunagel, Directrice Associée EY





Principaux enseignements



13,5 MILLIARDS D'EUROS ANNUELS INJECTÉS DANS L'ÉCONOMIE

Avec 13,5 milliards d'euros injectés chaque année, les financements européens apportent une contribution financière significative à l'économie française.



85% DES BÉNÉFICIAIRES SATISFAITS DE L'EXPÉRIENCE «PROJET EUROPÉEN»

85% des bénéficiaires des fonds européens interrogés se disent satisfaits d'avoir mené un projet financé par l'Union européenne.



AU-DELÀ DU SOUTIEN FINANCIER, DES OBJECTIFS D'INNOVATION ET D'OUVERTURE

Plus de la moitié des bénéficiaires soulignent leur volonté de passer par ces financements pour conduire des projets plus ambitieux, plus innovants et plus visibles à l'international.



DES IMPACTS STRUCTURANTS ET DURABLES

Plus de 70% des répondants à l'enquête menée auprès des bénéficiaires mettent en avant les impacts durables des projets pour leur structure, autres que financier : montée en compétences des collaborateurs, professionnalisation des pratiques de gestion, fonctionnement en mode projet, accélérateur d'innovation, mise en réseaux, effet de levier sur d'autres bailleurs, etc.



LA PRÉSENCE CONCRÈTE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES TERRITOIRES

Intervenant au plus près des territoires et des populations, les projets européens sont des instruments précieux au service du rapprochement entre l'Europe et ses citoyens.



UN POTENTIEL À MIEUX EXPLOITER

La France n'exploite cependant pas pleinement le potentiel de ces financements : à titre d'exemple, près de 700 millions d'euros disponibles au titre de la politique de cohésion européenne n'ont pas été mobilisés entre 2007 et 2013.



DES FINANCEMENTS QUI RESTENT MÉCONNUS

Le rôle des financements européens et leurs impacts sont encore largement méconnus des citoyens : le sondage IFOP paru en septembre 2017 pour Acteurs publics et EY révèle ainsi que plus de 50% des Français ne savent pas en quoi consistent les fonds européens.



UNE COMPLEXITÉ DE GESTION QUI CONCENTRE TOUTES LES ATTENTIONS...

Les autorités de gestion «subissent» la complexité des règles de gestion, de suivi et de pilotage des programmes dont elles ont la charge et regrettent l'hétérogénéité des règles d'un programme à l'autre ainsi que leur instabilité d'une programmation à l'autre. Pour beaucoup, les porteurs de projets se concentrent sur le strict respect de ces règles de gestion et la préparation des contrôles, au détriment d'une logique plus stratégique et volontariste, visant à capitaliser sur les résultats des projets et à envisager ces financements de manière globale dans une logique de croissance future.



... MAIS JUGÉE TOUTEFOIS SURMONTABLE: LES FINANCEMENTS EUROPÉENS EN VALENT LA PEINE!

80% des bénéficiaires consultés estiment que les obligations administratives et de gestion n'ont pas été bloquantes pour mener à bien le projet européen. Plus des deux tiers recommanderaient à d'autres porteurs de projets de se lancer!

SYNTHÈSE

DE NOS RECOMMANDATIONS

Dans un contexte de raréfaction des subventions publiques et de méfiance des citoyens vis-à-vis de l'Europe, les intervenants doivent tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès aux financements européens afin que les retombées sur l'économie française soient les plus importantes possible. Dans la lignée de la nouvelle dynamique de construction européenne impulsée par Emmanuel Macron, la relation partenariale entre l'Europe et les Français doit prendre un nouveau départ en conjuguant l'effort des différents acteurs de la mise en œuvre.



POUR LES PORTEURS DE PROJETS : «FRANCHIR LE CAP»

Pour accéder aux financements européens, nombreux sont les porteurs de projets à devoir se réorganiser en interne et assurer la montée en compétences de leurs équipes. Mais ces efforts sont largement récompensés par la collecte de sources de financement pérennes, l'amélioration de la compétitivité de la structure ou de celle du territoire sur lequel elle est implantée. De plus, une fois le cap franchi, les porteurs de projets peuvent être appuyés par des structures spécialisées (autorités de gestion, agences, animateurs de terrain ou prestataires externes).



POUR LES AUTORITÉS DE GESTION : «ACCOMPAGNER»

Les porteurs de projets bien accompagnés domptent généralement sans difficulté la complexité administrative. L'autorité de gestion a donc un rôle déterminant à jouer, en leur fournissant des outils et en accompagnant leur montée en compétences. Un meilleur recours aux potentialités offertes par le digital (dématérialisation, utilisation de l'intelligence artificielle, etc.) permettrait de «faciliter la vie» des porteurs de projets.



POUR LA COMMISSION EUROPÉENNE : «AVOIR CONFIANCE»

Les parties prenantes les plus performantes en matière de gestion et de suivi des crédits pourraient concentrer leurs efforts de restitution sur l'atteinte de leurs objectifs et bénéficier ainsi d'un allègement ciblé de certains contrôles et obligations administratives. L'approche par les résultats mise en place pour la programmation 2014-2020 devrait permettre de desserrer la contrainte administrative. Un système d'accréditation des structures performantes pourrait alléger certains contrôles.



POUR LES CITOYENS : «CONNAÎTRE ET PARTICIPER»

Les citoyens européens pourraient être davantage informés et, pourquoi pas, prendre part aux décisions relatives à l'affectation des financements européens tant à l'échelle européenne que régionale via, notamment, l'organisation de consultations citoyennes les invitant à identifier des priorités thématiques de financement.

PRÉCISION MÉTHODOLOGIQUE

Plusieurs types de données ont alimenté cette étude :

1

DES DONNÉES EXISTANTES : statistiques INSEE et Commission européenne, études et évaluations de la Cour des comptes et de la Commission européenne.

2

LES DONNÉES RECUEILLIES AU COURS D'UNE ENQUÊTE ET D'ENTRETIENS

Une enquête menée auprès de 100 bénéficiaires des programmes européens au titre des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. Ces derniers ont été interrogés sur plusieurs dimensions clés des financements européens : accompagnement, impact, exigences de gestion et financière.

A| Un travail de constitution d'un échantillon a été mené à partir d'une série de critères afin de garantir la pluralité des points de vue :

- ▶ **L'origine géographique :** les bénéficiaires qui ont répondu sont originaires des Hauts-de-France, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, des Pays de la Loire et d'Occitanie,
- ▶ **La période de financement :** les projets couvrent les périodes 2007-2013 et 2014-2020,
- ▶ **Les thématiques des projets :** elles couvrent des sujets aussi divers et stratégiques que le transport/énergie, TIC/innovation, développement durable et prévention des risques, inclusion sociale, création d'activité et emploi, formation.
- ▶ **La taille des projets** en matière de montant d'aide européenne perçue : de 9 000 euros à 5 millions d'euros,
- ▶ **La taille des structures :** les bénéficiaires interrogés appartiennent à des structures de taille variable (incluant notamment de petites structures telles que les GAL et ITI),
- ▶ **Le type de bénéficiaires :** associations, collectivités, entreprises, établissements publics, chambres consulaires, etc.

B| Des entretiens ont été réalisés auprès d'une dizaine de porteurs de projets et responsables afin d'avoir des retours d'expérience et d'identifier de bonnes pratiques.

3

DES ANALYSES D'EXPERTS EY qui travaillent sur les programmes européens au quotidien : avocats, auditeurs, contrôleurs et évaluateurs de politiques publiques.

QUE FINANCE L'EUROPE EN FRANCE ?

Les financements européens, qu'il s'agisse de la PAC, des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) ou des programmes sectoriels de la Commission européenne, **injectent chaque année près de 13,5 milliards d'euros dans l'économie française.** À titre de comparaison, c'est un montant supérieur à celui du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) - la plus grande dépense fiscale de l'État -, dont le coût pour les finances publiques était estimé à 10 milliards d'euros en 2016. Leur contribution au dynamisme économique français est donc significative.

Néanmoins, la France n'exploite pas pleinement le potentiel de ces fonds. À titre d'exemple, près de 700 millions d'euros disponibles au titre de la politique de cohésion européenne n'ont pas été mobilisés entre 2007 et 2013. De même, la participation française au programme H2020¹ est en baisse régulière. Au cours de la programmation 2007-2013, la France a ainsi reçu 11,4% des crédits européens (contre 13,4% entre 1998 et 2002), un niveau ne reflétant pas le potentiel relatif tricolore dans la recherche européenne. Pourtant, d'après le rapport de l'IGF et de l'IGAENR paru en 2016², les gains financiers potentiels que la France pourrait tirer d'une meilleure participation à H2020 sont significatifs. Ces derniers pourraient atteindre 600 millions d'euros par an si la participation française (11,4%) se hissait à la hauteur de son potentiel relatif dans la recherche européenne.

¹ Le programme Horizon 2020 regroupe les financements de l'Union européenne en matière de recherche et d'innovation
² Rapport de l'IGF et de l'IGAENR « La participation française au programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation » 2016

1





A | DES FONDS AU SERVICE DU PROJET EUROPÉEN

1 LES FINANCEMENTS EUROPÉENS, UN INVESTISSEMENT SIGNIFICATIF EN FAVEUR D'UNE UNION EUROPÉENNE INTELLIGENTE, DURABLE ET INCLUSIVE

Le cadre financier pluriannuel défini par les 28 États membres pour la période 2014-2020 est au service de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Le budget pour 7 ans s'élève à **960 milliards d'euros**.

Ce budget se répartit entre cinq grandes thématiques :

1. **La croissance intelligente et inclusive** (451 milliards d'euros):
 - ▶ Compétitivité pour la croissance et l'emploi (126 milliards d'euros): recherche et innovation, éducation et formation, réseaux transeuropéens d'énergie, de transport...
 - ▶ Cohésion économique, sociale et territoriale (325 milliards d'euros).
2. **La croissance durable** (373 milliards d'euros): politique agricole commune, politique commune de la pêche, développement rural et politique de l'environnement.
3. **La sécurité et la citoyenneté** (16 milliards d'euros): justice et affaires intérieures, protection des frontières, immigration et politique d'asile, santé publique, protection des consommateurs, culture, jeunesse, information et dialogue avec les citoyens.
4. **L'Europe dans le monde** (59 milliards d'euros): politique étrangère, aide au développement, aide humanitaire...
5. **L'administration** (62 milliards d'euros): dépenses administratives de toutes les institutions européennes.

2 UNE GRANDE DIVERSITÉ DE FONDS, DES INTERVENTIONS MULTIPLES

Des instruments différents sont mobilisés pour mettre en œuvre le budget européen, en particulier :

- ▶ **Les Fonds européens structurels et d'investissement** (les FESI) sont l'instrument pour mettre en œuvre la politique de cohésion de l'Union européenne. Pour la programmation 2014-2020, leur gestion a été majoritairement déléguée aux Conseils régionaux en France. Ils sont mis en œuvre via des programmes opérationnels (pour le FEDER et le FSE) ou de développement rural principalement au niveau régional.
- ▶ **La Politique agricole commune**, seule politique intégrée de l'Union européenne, est mise en œuvre directement par la Commission européenne (1^{er} pilier de la PAC) ou via les programmes de développement rural (2^e pilier).
- ▶ **45 programmes sectoriels**, parfois appelés « programmes d'action communautaire », sont gérés par la Commission européenne (ou ses agences exécutives) ou délégués en gestion aux États membres. Ils sont dédiés à un secteur/une thématique spécifique. Appartiennent notamment à cette catégorie les programmes H2020, Life, Erasmus+, COSME, FAMI, etc.





De plus, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe lancé en 2014, également appelé « Plan Juncker », **un Fonds européen pour les investissements stratégiques a été créé** (FEIS). Le Fonds a été doté d'une garantie initiale de 16 milliards d'euros provenant du budget de l'Union Européenne et de 5 milliards d'euros provenant de la BEI. Le 12 décembre 2017, le Conseil a augmenté cette garantie (portant à 26 milliards d'euros la garantie budgétaire de l'Union Européenne et 7,5 milliards d'euros la contribution de la BEI) et prolongé la durée d'existence du Fonds jusqu'au 31 décembre 2020. L'objectif est de mobiliser au moins **500 milliards d'euros d'investissements** supplémentaires d'ici 2020.»

3 DES FINANCEMENTS POUR SOUTENIR DES PROJETS PARTENARIAUX







Les financements européens présentent de multiples caractéristiques qui les distinguent d'autres financements publics. S'articulant autour d'une **logique de « projet »**, s'appuyant sur une **démarche partenariale** et incorporant nécessairement une **dimension innovante**, les financements européens proposent une approche financière singulière visant à relever les grands défis de l'Union européenne en matière de recherche

et développement, d'éducation, d'emploi, de climat ou encore de lutte contre la pauvreté. Les spécificités des financements européens, qu'il s'agisse du type de projets soutenus, des critères de sélection retenus ou des modalités de suivi adoptées, bien que vectrices d'une certaine complexité, contribuent ainsi à en faire des instruments financiers originaux placés au service de la stratégie « Europe 2020 ».

LES FONDS EUROPÉENS STRUCTURELS ET D'INVESTISSEMENT (FESI)

 FSE	 FEDER	 FEADER	 FEAMP
Promotion de l'emploi	Renforcement de la cohésion économique et sociale	Développement rural (2^{ème} pilier de la PAC)	Soutien à la pêche et à l'aquaculture
<p>Le FSE vise :</p> <ul style="list-style-type: none"> la création d'emplois de meilleure qualité au sein de l'Union européenne, l'amélioration des perspectives professionnelles des citoyens européens (jeunes, demandeurs d'emploi, inactifs, handicapés, salariés étudiants, etc.) 	<p>Les investissements du FEDER se concentrent sur plusieurs domaines prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), l'économie sobre en carbone. 	<p>Le FEADER a pour objet d'accompagner et d'harmoniser les mutations de l'espace rural en :</p> <ul style="list-style-type: none"> améliorant la compétitivité des secteurs agricole et forestier, préservant l'environnement, encourageant la diversification de l'économie rurale. 	<p>Le FEAMP :</p> <ul style="list-style-type: none"> aide les pêcheurs à adopter des pratiques de pêche durable, aide les populations côtières à diversifier leurs activités économiques, finance des projets destinés à créer des emplois et à améliorer la qualité de vie du littoral.
Autorités de gestion : Conseils régionaux		Coordination interfonds : CGET	

LES AUTRES PROGRAMMES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

 Erasmus+		 COSME
Mobilité dans l'enseignement, la formation, la jeunesse et le sport	Soutien à la recherche au développement et à l'innovation	Soutien à la compétitivité des PME
Erasmus+ vise à donner aux étudiants, aux stagiaires, au personnel et de manière générale aux jeunes de moins de 30 ans avec ou sans diplôme, la possibilité de séjourner à l'étranger pour renforcer leurs compétences et accroître leur employabilité.	Horizon 2020 (H2020) se concentre sur trois priorités : <ul style="list-style-type: none"> l'excellence scientifique, la primauté industrielle, les défis sociétaux. 	COSME vise à soutenir les PME en : <ul style="list-style-type: none"> facilitant l'accès au financement, soutenant l'internationalisation et l'accès aux marchés, créant un environnement favorable à la compétitivité, encourageant la culture d'entreprise.
DG Education & Culture	DG Recherche & Innovation	DG Entreprise et Industrie
		
Promotion de projets innovants dans les domaines de l'environnement et du climat	Financement de projets dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécoms	Soutien à l'agriculture
LIFE vise à promouvoir et à financer des projets innovants portant par exemple sur la conservation d'espèces et d'habitats. L'amélioration de qualité de l'air ou de l'eau, l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique, etc. Il s'adresse à des porteurs de projets publics et privés.	Le CEF (Connecting Europe Facility), également appelé MIE (Mécanisme pour l'interconnexion en Europe) soutient les investissements dans les projets d'infrastructures de transport, de télécommunications et de l'énergie afin de stimuler la croissance économique au sein de l'Union européenne.	Le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) est le premier pilier de la PAC qui permet de soutenir les marchés et les revenus agricoles. Son second pilier, visant le développement rural, est financé par le FEADER.
DG Environnement	DG Connect	DG Agriculture et développement rural

LE FONDS EUROPÉEN POUR LES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES (FEIS)

Soutien à l'investissement dans l'ensemble de l'Union européenne
<p>Le Fonds européen pour les investissements stratégiques est l'élément central du plan d'investissement pour l'Europe, qui vise à stimuler la croissance économique à long terme et la compétitivité dans l'Union européenne.</p> <p>Le fonds a pour objectif d'aider à utiliser des fonds publics, y compris des fonds issus du budget de l'Union européenne, afin de mobiliser des investissements privés pour un large éventail de projets menés dans l'Union européenne, notamment dans des domaines tels que les infrastructures, la recherche et l'innovation, l'éducation, la santé et les technologies de l'information et des communications</p>
Banque européenne d'investissement (BEI) et Commission européenne



B | UN SOUTIEN À OPTIMISER

1 13,5 MILLIARDS D'EUROS INJECTÉS CHAQUE ANNÉE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Les financements européens représentent un enjeu financier et économique important pour la vitalité de l'économie française. En effet, ce sont près de 13,5 milliards d'euros qui sont injectés chaque année dans l'économie française au titre des fonds européens. Les financements européens permettent, en particulier, de soutenir significativement le secteur agricole français (10 milliards d'euros sont perçus chaque année par la France au titre de la Politique agricole commune), ainsi que le développement économique, social et environnemental des territoires via la politique de cohésion européenne (2 milliards d'euros sont perçus chaque année

au titre des Fonds européens structurels et d'investissement). En France, pour la période 2014-2020, environ 27 milliards d'euros ont ainsi été perçus au titre des FESI (FEDER/FSE : 15,5 milliards d'euros/FEADER : 11,4 milliards d'euros/FEAMP : 588 millions d'euros). Plus généralement, de nombreux pans de l'économie française sont également soutenus par ces financements, tels que la recherche, la compétitivité des entreprises, l'éducation et la formation, l'environnement ou encore la pêche. L'encart ci-contre présente le détail de la répartition des fonds européens dont bénéficie la France.

Quelles sont les spécificités opérationnelles et administratives des financements européens ?

- ▶ **Une « logique de projet » :** alors que les subventions accordées par les partenaires locaux répondaient jusqu'à présent plutôt à une logique de fonctionnement, les financements européens s'inscrivent dans une logique de projet. Celle-ci suppose une méthodologie particulière consistant à partir d'un diagnostic en formulant une problématique ou un besoin, à décrire comment les actions qui composent le projet vont y répondre, comment les résultats du projet (indicateurs/évaluation) vont être mesurés et à déterminer précisément les différentes composantes stratégique, temporelle, physique et financière du projet.
- ▶ **Des critères d'éligibilité géographiques :** les financements européens sont aussi conditionnés, selon les programmes, à des critères d'éligibilité géographique, lesquels précisent par exemple la zone d'intervention du projet et conditionnent les types de projets éligibles voire les publics cibles identifiés.
- ▶ **Un caractère partenarial :** les financements européens se distinguent également par leur caractère partenarial, obligatoire, que ce soit par le biais de consortium (notamment concernant l'H2020) ou du principe de cofinancement, lequel prévoit que la part Union européenne ne finance pas la totalité du coût du projet (soit les FESI principalement).
- ▶ **Valeur ajoutée de l'apport communautaire :** effet démultiplicateur, de synergie, de levier, de ciblage, la valeur ajoutée de l'apport communautaire peut revêtir diverses formes qui influencent la problématique abordée de manière quantitative ou qualitative. Elle doit néanmoins être systématiquement démontrée et ne doit pas se substituer aux valeurs ajoutées des échelons territoriaux nationaux et locaux.
- ▶ **Un caractère innovant :** la dimension innovante du projet est un critère d'éligibilité examiné lors de l'instruction du projet devant irriguer la démarche, les méthodes et/ou les résultats.
- ▶ **Des modalités de financement variées :** les financements européens interviennent de multiples manières, par le biais traditionnel de subventions, mais aussi par la mobilisation croissante d'autres dispositifs tels que les instruments d'ingénierie financière adaptés aux spécificités de certains projets (mise en place de garanties bancaires, dotations de fonds de garantie, levées de fonds de capital-risque dans les entreprises, etc.)

À quoi servent les financements européens en France ?

Des financements européens bénéficiant annuellement à de nombreux secteurs économiques clés...



... et engageant des milliers de projets et de parties prenantes chaque année:



Source : Commission européenne

3 Le « septième programme-cadre » (en abrégé FP7) était le programme cadre pour 2007-2013 de l'Union européenne pour la recherche et le développement technologique, géré par la Commission européenne.



2 DES FINANCEMENTS INSUFFISAMMENT CONNUS PAR LES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS ET LE GRAND PUBLIC

2.1 Une politique de cohésion insuffisamment mobilisée: près de 700 millions d'euros non utilisés entre 2007 et 2013

Seuls 95% des fonds de la politique de cohésion disponibles pour la France ont été dépensés: ce qui place notre pays en 8^e position sur 28, sur la période 2007-2013, et laisse un reliquat de plus de 700 millions d'euros non utilisés. Les fonds non mobilisés sont alors «perdus». Cet état de fait ne peut être compris sans tenir compte du déficit d'information des citoyens de l'Union en matière de financements européens. Le sondage IFOP paru en septembre 2017 pour *Acteurs publics* et EY révèle ainsi que **plus de 50% des Français ne savent pas en quoi consistent les fonds européens**. Ce manque

d'information freine l'émergence de nouveaux projets, porteurs de solutions innovantes et adaptées aux besoins des territoires. Par ailleurs, **des maladresses de gestion**, se traduisant notamment, pour les FESI, par la programmation de projets insuffisamment matures pour être mis en œuvre, contribuent à amplifier le «phénomène du non recours». Enfin, la complexité des contraintes administratives et financières encadrant les financements européens peut avoir un effet désincitatif et pénalisant pour certains porteurs de projets, participant ainsi à la sous-utilisation de la politique de cohésion.

2.2 Un niveau de participation dans H2020 en baisse, ne reflétant pas le potentiel français dans la recherche européenne⁴

La France accuse un retard particulier dans les programmes cadres de recherche de la Commission européenne. En effet, la participation française observée dans les trois derniers programmes H2020, couvrant la période 1998-2013, est en baisse régulière: au cours du cinquième PCRD (1998-2002)⁵, la France représentait 13,4% des crédits européens. Cette part est tombée à 11,4% au cours du programme suivant (2007-2013), derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni. De plus, les premiers résultats obtenus au titre du programme-cadre Horizon 2020 débuté en 2014 semblent prolonger cette tendance. D'après le rapport de l'IGF et de l'IGAENR paru en 2016, intitulé «La participation française au programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation», le niveau de participation français à H2020 (11,4%) sous-estime le potentiel de la

recherche tricolore, qu'il soit mesuré en part de dépenses intérieures de recherche et développement européennes (17,4%), d'effectifs de chercheurs (15,4%), ou de brevets déposés (15,7%). Seule la part française dans les publications européennes (11,7%) est comparable, quoique légèrement supérieure, au niveau de la participation française aux programmes cadres de recherche. D'autres pays, comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, ont des performances relatives bien supérieures au regard de leur potentiel. En outre, la France ne réalise pas de performances singulières sur les axes du programme-cadre relevant plus particulièrement de «l'excellence scientifique», et ses performances sont décevantes dans des secteurs où elle pourrait s'illustrer, notamment l'énergie, la santé ou l'environnement.

4 Source: Rapport de l'IGF et l'IGAENR «La participation française au programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation» (Février 2016)

5 PCRD: Programme cadre de recherche et développement technologique

Cette situation résulte principalement d'un **nombre insuffisant de candidatures**, lié notamment aux lacunes de l'accompagnement des porteurs de projets en matière de financements européens, alors même que le taux de succès des projets déposés est le meilleur d'Europe. Pourtant, les bénéficiaires qui seraient retirés d'une meilleure mobilisation des porteurs de projets sont importants. Ainsi, d'après le rapport de l'IGF et de l'IGAENR, les gains financiers potentiels s'élèveraient à 600 M€ par an si la participation française se hissait à la hauteur de son potentiel relatif dans la recherche européenne, soit autour de 16%. Au-delà des seuls gains financiers, cette participation accrue se traduirait par d'importants bénéfices scientifiques et économiques tirés notamment de l'appartenance à des réseaux collaboratifs au meilleur niveau européen de la recherche et de l'innovation.



QUELS SONT LES EFFETS ATTENDUS ET RECONNUS PAR LES BÉNÉFICIAIRES?

L'impact positif des financements européens est souvent occulté dans le débat public, au profit d'une dénonciation de la complexité perçue et des exigences réglementaires et administratives qu'ils imposent aux porteurs de projets.

Cependant, à partir des retours d'expérience de plus de 100 structures bénéficiaires, la présente étude souligne que **l'impact positif des financements européens est réel et revêt de multiples facettes**. Outre l'apport financier, les porteurs de projets saluent l'impact stratégique de ce soutien pour le développement de leur structure (accélérateur d'innovation, montée en compétences des collaborateurs, image de marque auprès des partenaires) ainsi que pour leurs territoires (compétitivité, internationalisation, inclusion sociale). Ainsi, malgré les contraintes inhérentes à leur utilisation, 85 % des porteurs de projets interrogés se disent satisfaits, voire très satisfaits, d'avoir mené un projet financé par l'Union européenne.

2





A | PLUS QU'UN SOUTIEN FINANCIER, UNE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DES STRUCTURES

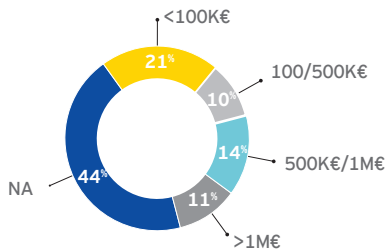
1 UN SOUTIEN FINANCIER DE PREMIER PLAN POUR L'ACTIVITÉ DES STRUCTURES BÉNÉFICIAIRES

Les financements européens représentent une part non négligeable des ressources financières de certaines structures bénéficiaires. Ainsi, 27% des bénéficiaires interrogés déclarent que les financements européens représentent plus de 30% de leur budget.

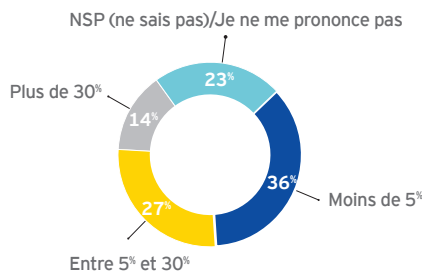
De plus, pour les programmes qui interviennent en cofinancement, les projets déclenchent la mobilisation de financements publics et privés complémentaires. Le poids de ces projets européens s'en trouve encore renforcé au sein des structures et dépasse l'apport financier.

27% des bénéficiaires interrogés déclarent que les financements européens représentent plus de 30% de leur budget.

Quelle est la fourchette de subventions dont vous avez bénéficié (en montant annuel)?



En moyenne, que représentent les financements européens au sein du budget annuel de votre structure ?



Retour d'expérience d'une bénéficiaire

SOPHIE MAILLEY, RESPONSABLE EUROPE AU CEA TECH RÉGION

« Les financements européens sont particulièrement importants pour la recherche hexagonale »

« Les financements européens sont très importants pour la recherche française, ils accroissent significativement la capacité à innover et à assurer des transferts technologiques vers les entreprises. Il faut donc non seulement renforcer l'accessibilité et la visibilité de ce type de financements, mais aussi simplifier et harmoniser les règles de gestion entre les différents programmes de recherche. »

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES :

Un des premiers bénéficiaires du programme cadre de recherche en France :

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ FP7 (de 2007 à 2013) - 2 405 candidatures - 729 projets financés dont 236 comme coordinateur - 3% de succès - Plus de 452 millions d'euros | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Horizon 2020 (de 2014 à 2016) - 1853 candidatures - 377 acceptés - 22,7% de succès - Plus de 100 projets par an - Près de 300 millions euros⁶ |
|--|---|
- ▶ Poids des financements européens dans le budget annuel : entre 20 et 30 %

IMPACTS PERÇUS SUR LA STRUCTURE :

- ▶ Maintien d'un bon niveau de recherche
- ▶ Développement de partenariat
- ▶ Renforcement de la visibilité et de la reconnaissance des résultats scientifiques du CEA à l'international notamment

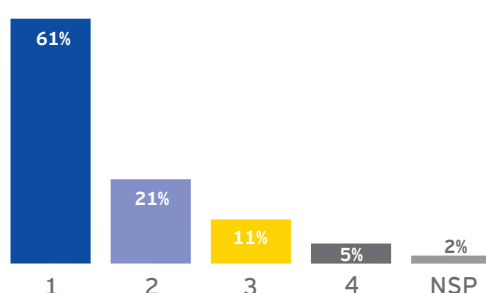
CONSEILS/PROPOSITIONS

- ▶ Harmoniser les règles pour l'ensemble des financements européens
- ▶ Alléger les contrôles, aujourd'hui très lourds, sur les programmes nationaux (sur le modèle des programmes sectoriels)
- ▶ Accroître la visibilité des financements
- ▶ Soutenir activement le travail d'anticipation et d'influence national dans la préparation du prochain programme de Recherche et Innovation (FP9)

⁶ Ces chiffres datent de juin 2016. Source : <http://www.horizon2020.gouv.fr/cid115201/donnees-statistiques-programme-horizon-2020-participations-francaises-juin-2016.html>

Cependant, seul un tiers des bénéficiaires mobilise plus de deux sources de financement. Les porteurs de projets ont rarement une véritable «stratégie» d'émargement aux financements européens, leur offrant une vision complète et leur permettant de procéder de façon agile (dimensionnement et ajustement des projets en fonction des exigences requises).

37% des bénéficiaires interrogés ont bénéficié d'au moins deux sources de financement européennes.

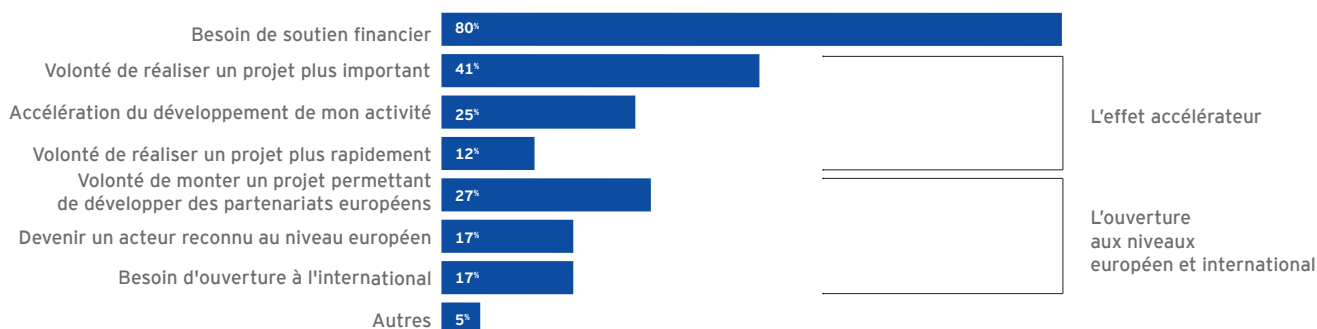


2 UN ACCÉLÉRATEUR DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

Si les financements européens renforcent, par définition, les moyens financiers à la disposition des bénéficiaires, ces derniers affirment ne pas les considérer comme de simples apports financiers complémentaires mais comme de véritables outils au cœur de leur stratégie de développement. Ils sont ainsi une majorité à les considérer comme un accélérateur de leur développement au niveau national, et à en faire des pierres angulaires de leurs stratégies d'ouverture au niveau européen et international.

Plus de la moitié des répondants à l'enquête affirment que le besoin d'un soutien financier n'est pas la seule motivation qui les a conduits à mobiliser des fonds européens.

Quelles sont les motivations qui vous ont conduits à mobiliser des financements européens ?





B | DES IMPACTS DURABLES

1 UNE PERFORMANCE ACCRUE

Les structures interrogées dans le cadre de la présente enquête ont souligné les bénéfices qu'elles estiment avoir tiré de leur participation à des projets européens. Parmi les principaux, figurent un accès facilité à d'autres financements (effet de levier), un renforcement des capacités d'innovation et une amélioration des compétences des personnels.

Considérez-vous que le projet européen a permis à votre structure de bénéficier des impacts suivants ?



70% des répondants ont affirmé être concernés par au moins deux bénéfices parmi ceux proposés. Croisés avec les résultats de l'étude, les entretiens approfondis ont permis de qualifier plus précisément les impacts des financements européens pour les structures bénéficiaires. Ainsi, la valeur ajoutée des fonds européens revêt les dimensions suivantes :

- ▶ **Un gage d'excellence : «le label européen»** est en effet reconnu comme un gage d'excellence. À titre d'exemple, plusieurs bénéficiaires du programme H2020 ont souligné qu'il y avait «un avant et un après l'obtention de fonds européens», tant l'attribution d'un financement par la Commission européenne est un atout majeur dans la carrière d'un chercheur et une reconnaissance du niveau d'excellence des travaux présentés.
- ▶ **Un effet de levier reconnu pour l'obtention d'autres financements :** 42% des bénéficiaires interrogés indiquent que les financements européens leur ont permis d'obtenir plus facilement d'autres financements. En effet, la rigueur et les exigences requises pour la gestion des financements européens constituent un gage de confiance pour les autres bailleurs dans l'utilisation optimale des crédits alloués.
- ▶ **Un accélérateur d'innovation et un accroissement de la compétitivité des territoires :** 33% des bénéficiaires interrogés soulignent que le projet est accélérateur d'innovation et 27% indiquent que l'impact dépasse leur propre structure et contribue à l'amélioration de la compétitivité de l'ensemble du territoire.
- ▶ **Une professionnalisation et un développement des compétences des collaborateurs et des usagers :** 28% des bénéficiaires interrogés indiquent que l'obtention et la gestion des fonds ont permis d'améliorer les procédures de gestion et de suivi financier mises en place au sein de la structure. En lien direct avec le bénéfice précédent, 32% des répondants considèrent que les compétences professionnelles de leurs collaborateurs se sont améliorées, et 31%, les compétences des publics bénéficiaires.

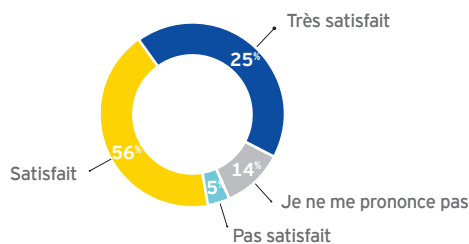
2 UNE SATISFACTION SUSCEPTIBLE DE PRODUIRE UN EFFET D'ENTRAÎNEMENT

Les porteurs de projets dressent un bilan globalement positif de leur recours aux financements européens. 85% d'entre eux se disent ainsi satisfaits, voire très satisfaits, d'avoir mené un projet financé par l'Union européenne. De plus, bien que la lourdeur et la complexité de ces dispositifs aient été fréquemment soulignées, les difficultés associées sont jugées surmontables par la majorité des structures sondées. Celles-ci se disent même prêtes à les recommander à d'autres structures.

Satisfaits, les bénéficiaires sont une majorité à recommander à d'autres structures de faire appel à un fonds européen.

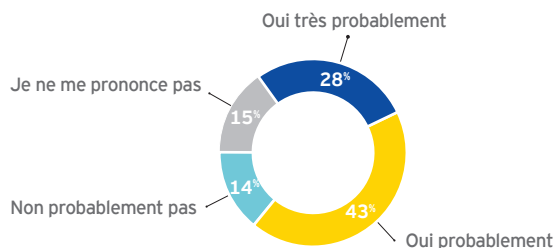
Globalement, êtes-vous satisfait d'avoir mené un projet financé par les fonds européens ?

81% des bénéficiaires interrogés sont satisfaits voire très satisfaits d'avoir mené un projet financé par les fonds européens.



Recommanderiez-vous à d'autres structures de s'engager dans ce type de projet ?

De même, **71%** recommanderaient à d'autres structures de s'engager dans ce type de projet.



Retour d'expérience d'une bénéficiaire

FABIENNE DAVERAN, CHARGÉE DE MISSION EUROPE, AEROSPACE VALLEY ÉGALEMENT MEMBRE DES PCN H2020 FRANÇAIS ET VICE-PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION EUROPE DE L'AFPC

« Les règles du programme H2020 sont simples »

« Les conditions financières sont souvent un problème majeur pour les structures porteuses de projets de RDI (Recherche, Développement et Innovation). Dans ce contexte, les règles du programme H2020, relativement simples, constituent un effet incitatif important (pas de condition de fonds propres, taux d'intervention élevé et avance de trésorerie significative). »

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Bénéficiaire de H2020, COSME, POCTEFA et SUDOE (INTERREG)

- ▶ 34 projets financés depuis 2005
- ▶ Poids des financements européens dans le budget annuel : environ 10%

IMPACTS PERÇUS

- ▶ Renforcement du positionnement à l'international
- ▶ Développement d'une renommée au niveau européen
- ▶ Stimulation du business par le biais des réseaux d'inter clustering

CONSEILS/PROPOSITIONS

- ▶ Avoir une gestion de projet en interne très rigoureuse, notamment en matière de gestion financière
- ▶ Mettre en place un dispositif d'aide et d'accompagnement aux porteurs de projets

FACTEURS DE SUCCÈS

- ▶ Mobilisation d'appui externe (appel à un cabinet de conseil)
- ▶ Recrutement de personnels dédiés diplômés de master en politiques européennes
- ▶ Maîtrise de l'anglais et bonne connaissance des mécanismes européens

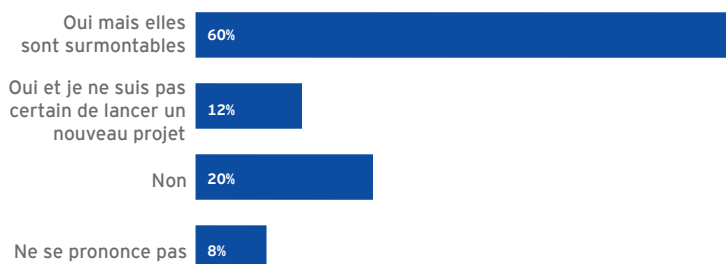


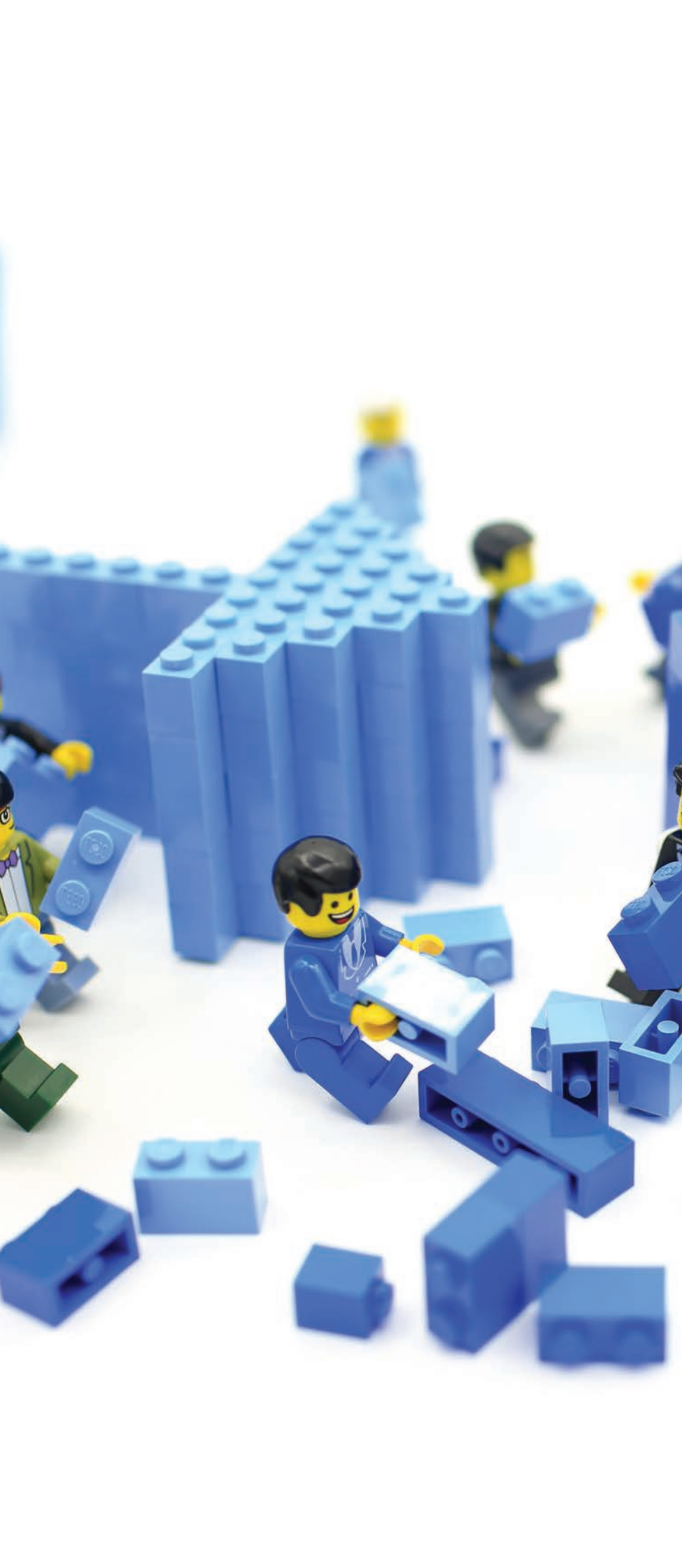
Des obligations de gestion et de suivi surmontables

Un des prérequis de la bonne gestion d'un projet européen est le respect et l'appropriation des règles de suivi. Si elles obéissent toutes au même objectif de justification des dépenses, les règles varient en fonction des instruments financiers.

Ce fonctionnement a dès lors un effet structurant sur l'organisation interne des structures bénéficiaires, qui doivent s'approprier les règles de gestion et de suivi imposées par chaque instrument financier européen, et ce, à plusieurs niveaux. Ces obligations sont néanmoins, dans la majorité des cas, jugées surmontables par les porteurs de projets.

Les obligations de gestion et de suivi liées à l'octroi de subventions européennes constituent-elles un frein à votre implication dans des projets européens ?





Retour d'expérience d'un bénéficiaire

FRANÇOIS GALABRUN, DIRECTEUR DU GROUPE D'ACTION LOCALE (GAL) EST-AUDOIS

« Les territoires doivent donner un cap »

« Stabiliser et pérenniser les règles et principes d'intervention des fonds, former les acteurs et simplifier l'architecture de fonctionnement global est clef pour augmenter l'impact des fonds européens. Les territoires devraient également retrouver une place de premier plan dans les négociations budgétaires afin de donner un cap sur les priorités à financer. Enfin, on parle beaucoup de simplifier les processus d'obtention de ces fonds. Cependant « simplifier » n'est pas « uniformiser » : il faut que cette simplification tienne compte des grandes typologies d'acteurs pour ne pas produire le contraire de l'effet espéré. »

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Bénéficiaire du FEADER (PAC)
et du FEAMP (pêche)

- ▶ 30 projets depuis mars 2016
- ▶ Part des financements européens dans le budget de la structure : 80 %

IMPACTS PERÇUS

- ▶ Phénomène de « mainstreaming » : les projets LEADER qui ont fonctionné deviennent des mesures classiques du FEADER
- ▶ Un label, une fierté, une reconnaissance
- ▶ Professionnalisation et montée en compétence des personnels
- ▶ Un investissement important au départ qui permet de capitaliser par la suite et d'obtenir plus de crédits

BONNES PRATIQUES

- ▶ Un accompagnement rapproché des porteurs de projets
- ▶ Une aide à la professionnalisation des gérants de structures agricoles

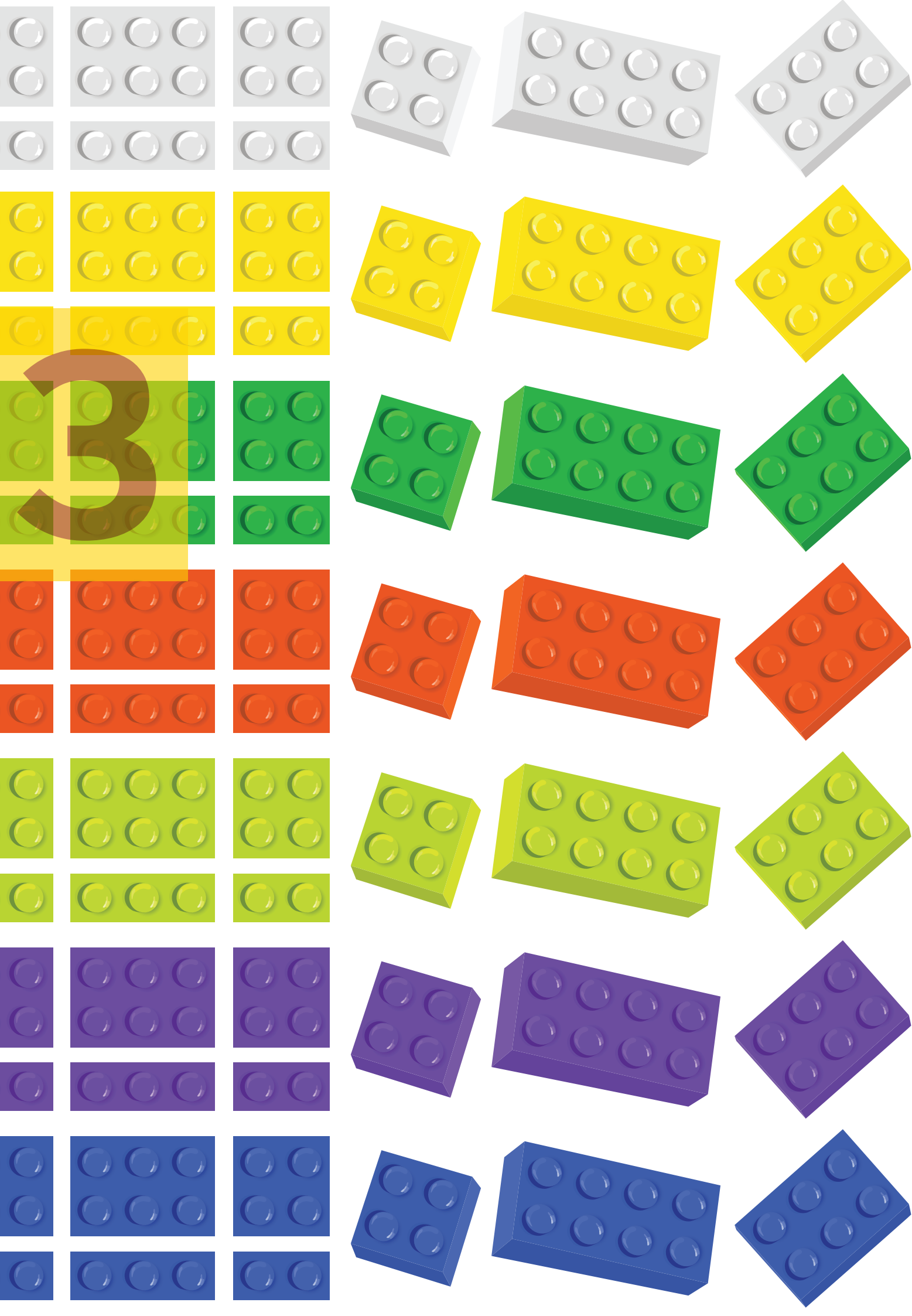
CONSEILS/PROPOSITIONS

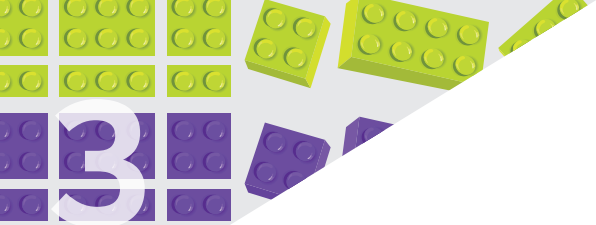
- ▶ Se positionner le plus en amont possible dans les stratégies de négociation du prochain cadre financier 2021-2028
- ▶ Simplifier sans uniformiser, c'est-à-dire en procédant à la catégorisation par type de projet ou de dépense pour le cas des forfaits par exemple
- ▶ Anticiper et être bien accompagné
- ▶ Stabiliser les règles et pérenniser les interlocuteurs

COMMENT RENFORCER L'IMPACT DES FINANCEMENTS EUROPÉENS ?

La charge administrative qui accompagne le recours aux financements européens, la complexité des règles de gestion qui les encadrent ainsi que le caractère évolutif et hétérogène des normes et contrôles associés, **ont conduit les autorités de gestion et les porteurs de projets à adopter une approche « défensive » de ces financements.** En raison de ces contraintes, leurs efforts se concentrent sur le strict respect des règles de gestion et la préparation des contrôles, au détriment d'une logique plus volontariste, visant à développer de réelles stratégies de mobilisation des fonds, à la fois globales, réactives et même opportunistes.

D'importants chantiers de modernisation doivent donc être menés pour donner une impulsion nouvelle aux financements européens, impliquant de conjuguer les efforts des parties prenantes à chaque échelon (porteur de projets, autorité de gestion, Union européenne). Concrètement, cette transformation passe par une montée en compétences des porteurs de projets, un renforcement de l'accessibilité et de la lisibilité des financements européens ainsi que par un renouveau de la relation entre l'Union européenne et ses partenaires fondé sur la confiance, la proximité avec les citoyens européens et une meilleure valorisation des performances.





A| SOUTENIR LA MONTÉE EN COMPÉTENCE DES PORTEURS DE PROJETS

1 METTRE EN PLACE UNE ORGANISATION INTERNE ADAPTÉE À LA GESTION DES FINANCEMENTS EUROPÉENS, CLÉ DE VOÛTE D'UNE BONNE UTILISATION DES FONDS

Gérer des financements européens nécessite pour les structures bénéficiaires un profond changement de culture afin d'être en mesure de justifier de façon précise les actions menées, les moyens engagés et les résultats atteints. Si des solutions existent, elles

supposent d'investir dans la mise en place d'outils de gestion et de procédures claires, efficaces et partagées par l'ensemble des collaborateurs, ainsi que dans la montée en compétence de ces derniers.

1.1 Une organisation interne bien structurée

Dans le cadre de l'étude, plusieurs répondants ont souligné l'importance de disposer d'une organisation interne bien structurée afin de gérer au mieux les financements européens. Concrètement, il s'agit d'être en mesure de déterminer précisément les fonctions de chaque acteur, de réunir régulièrement des comités de pilotage, d'assurer un suivi

renforcé non seulement de l'avancement des actions prévues et du calendrier conventionné, mais aussi des aspects financiers et budgétaires en s'assurant que toutes les pièces justificatives des réalisations physiques, administratives et financières sont collectées et regroupées.



DOROTHÉE BELLE ET SANDRINE ROUDAUT Expertes EY en audit et gestion de fonds européens

« Les structures bénéficiaires doivent s'approprier la logique de projet et s'outiller en fonction. »



Satisfaire les obligations en matière de suivi et de gestion suppose en particulier de s'être approprié la logique de projet. Beaucoup de bénéficiaires interrogés mesurent le différentiel d'exigence entre des financements nationaux et les fonds européens. Jusqu'à présent, même si les pratiques évoluent, les subventions accordées par les partenaires locaux répondaient plutôt à une logique de fonctionnement. Les financements européens, eux, qui n'ont pas vocation à être récurrents, s'inscrivent précisément dans une logique de projet. Celui-ci doit avoir un objectif bien identifié, une date de début et de fin, un descriptif précis du déroulement des différentes activités qui le composent avec des moyens déterminés en amont et un résultat attendu.

Il faut donc penser à s'outiller pour satisfaire à ces différentes obligations, en amont du démarrage du projet. Cela passe notamment par la mise en place de plusieurs outils et procédures clés : feuilles d'émargement des réunions de comité de pilotage, outils de collecte des données relatives aux éventuels participants, suivi précis des dépenses par le biais, par exemple, d'un code analytique comptable dédié ou d'un compte bancaire spécifique, collecte, enregistrement et archivage de tous les justificatifs de dépenses, ainsi qu'un suivi précis des temps passés par les personnels qui travaillent sur le projet.



■ Des procédures claires et efficaces

Une organisation interne efficace suppose des procédures adaptées et rigoureusement suivies afin de collecter et remonter rapidement les informations nécessaires au suivi et à la gestion du projet.

C'est en matière de respect des obligations de mise en concurrence lors des achats de biens ou de services que le bénéfice de telles procédures est le plus visible. Les règlements communautaires sont en effet particulièrement stricts et prévoient des corrections financières importantes si les procédures d'achat ou de passation des marchés publics ne sont pas conformes. Les seuils à partir desquels ces modalités sont obligatoires étant relativement bas, elles ont bien souvent un impact sur l'ensemble du fonctionnement des structures bénéficiaires. Pour faire face à ces difficultés, certaines structures ont mis en place des **guides de procédure d'achat conforme à la norme communautaire** permettant d'orienter au mieux les pratiques et modes d'organisation internes.

■ Des outils de gestion et de suivi dédiés

La mise en place d'une organisation interne adaptée implique également de disposer d'outils dédiés à la formalisation des échanges et au suivi des activités du projet. L'enjeu est particulièrement important en matière financière où la justification du caractère effectif des dépenses et de leur acquittement, de leur lien direct avec le projet mené et de leur caractère indispensable à la bonne réalisation des activités qui composent le projet, est un impondérable des financements européens. Dans ce contexte, disposer d'outils permettant d'assurer le suivi précis des dépenses (par exemple, par l'utilisation de feuilles de temps, de feuilles d'émargement...) est un gage important de réussite.

Retour d'expérience d'une bénéficiaire

CHRISTEL COCHET, CHARGÉE AFFAIRES EUROPÉENNES AU CNRS

« Il existe un enjeu de formation et d'information pour les porteurs de projets. »

« Les financements européens sont importants pour l'échange de culture scientifique entre les partenaires. Ce point est important. En effet, cette dimension partenariale permet de nouer des contacts, d'étendre son réseau et d'augmenter sa visibilité à l'international. Des réflexions doivent être également menées pour lutter contre la lourdeur des procédures administratives car une PME n'a pas les moyens financiers pour coordonner un projet européen. Toujours dans le domaine de la simplification, il faut alléger les modalités de justification des dépenses. Sur ce point, le CNRS milite pour une meilleure recherche de proportionnalité dans les contrôles car les règles de gestion constituent un véritable frein pour les porteurs de projets. Il existe également un enjeu de formation/information car se lancer dans un projet européen implique d'importantes responsabilités. Pour motiver et conseiller les potentiels porteurs de projets, on pourrait imaginer un « club des initiés » au sein duquel ils partageraient leurs expériences ».

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

Bénéficiaire du FEDER et principal bénéficiaire du FP7/H2020

- ▶ **FP7 :**
 - 2917 projets retenus dont 1265 projets coordonnés
 - Soit plus de 650 millions d'euros
- ▶ **Horizon 2020 :**
 - + de 3700 candidatures, 842 projets financés dont 347 coordonnés retenus
 - Soit près de 248 millions d'euros
- ▶ Poids des financements européens dans le budget annuel de la structure : inférieur à 3 %

IMPACTS PERÇUS

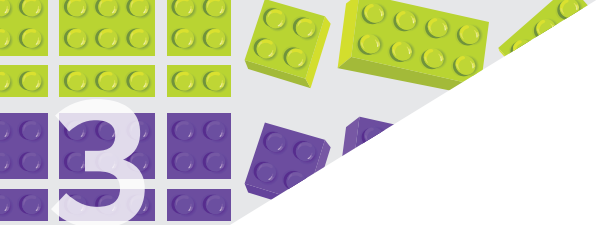
- ▶ Une plus grande visibilité et un renforcement des partenariats : le CNRS est désormais systématiquement sollicité pour participer à d'autres projets européens
- ▶ Une capacité d'influence auprès de la Commission européenne
- ▶ Une ouverture sur l'Europe et à l'international
- ▶ Une capacité à influencer la programmation actuelle et à venir

BONNES PRATIQUES

- ▶ Une organisation interne bien structurée : les scientifiques se concentrent sur l'avancée de leurs travaux tandis que les aspects administratifs et financiers sont pris en charge par un service dédié

CONSEILS/PROPOSITIONS

- ▶ Être accompagné par un tiers
- ▶ Ne pas se lancer dans un projet européen pour des raisons uniquement financières
- ▶ Simplifier les règles dans le domaine financier et alléger la pression administrative en matière de justification des dépenses, via une meilleure proportionnalité des contrôles



1.2 La spécialisation d'une équipe ou le recours à des tiers

À la question «*Quels conseils donneriez-vous pour favoriser l'obtention de financements européens*», 60% des sondés répondent «*spécialiser une équipe/un collaborateur*». Ainsi, 54% des répondants à l'enquête indiquent avoir fait le choix de spécialiser des collaborateurs dans la gestion et le suivi des projets bénéficiant de financements européens.

Par ailleurs, parce que le porteur de projets se doit de maîtriser le cadre juridique qui l'engage dès la signature de la convention, il

est recommandé dans certains cas d'avoir recours à un tiers disposant de l'expertise nécessaire notamment pour la maîtrise des réglementations européennes et nationales, le contrôle interne, la comptabilité analytique, les référentiels et les procédures de suivi, de documentation et d'archivage. La réflexion en amont est d'autant plus importante qu'il est possible d'intégrer le coût nécessaire à l'accompagnement et aux audits au budget prévisionnel du projet.

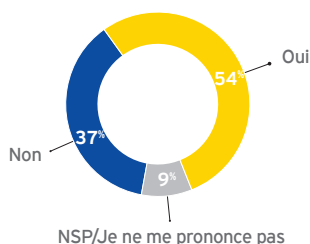
✓ UNE BONNE PRATIQUE

La spécialisation des personnels

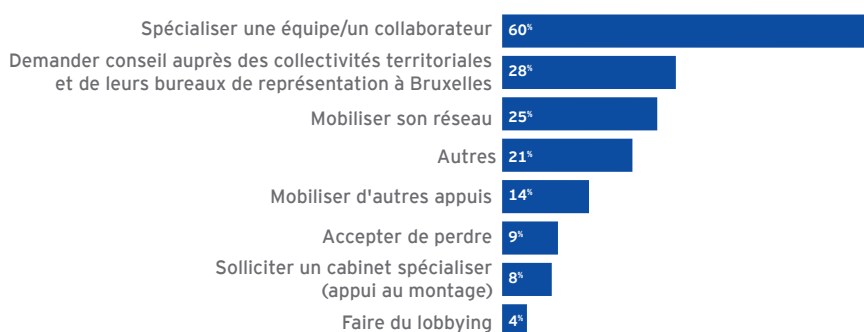
Le CIRAD, structure percevant près de 17 millions d'euros de financements européens par an, a ainsi indiqué mobiliser une équipe de 10 personnes exclusivement dédiées au suivi administratif et financier des projets bénéficiant de fonds européens afin de leur permettre de monter en compétence, de développer une expertise sur les dispositifs de financement européens et d'acquérir une pleine compréhension des évolutions réglementaires. Une telle spécialisation de certains personnels tend à minimiser le risque de non-respect des règles de gestion et à permettre aux opérationnels de se consacrer pleinement à la mise en œuvre du projet.

L'obtention des financements européens nécessite une certaine préparation

Avez-vous mis en place une équipe ou des personnes dédiées à la gestion et au suivi du projet?



Quels conseils donneriez-vous pour favoriser l'obtention de financements européens?



2 DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE GLOBALE DE MOBILISATION DES FINANCEMENTS EUROPÉENS

2.1 Une veille systématique des opportunités de financements européens

La mise en place de systèmes de veille active consacrés aux financements européens au sein des structures françaises serait un premier facteur déclencheur d'un intérêt retrouvé. En effet, il s'agirait d'encourager les structures potentiellement bénéficiaires à connaître, comprendre et, le cas échéant, saisir toutes les opportunités de financement offertes par l'Union européenne. Une veille active et efficace supposerait notamment que les actions suivantes soient menées :

- ▶ Le référencement des sites dédiés aux programmes européens et la mise en place de flux RSS,
- ▶ Le déplacement aux journées d'information organisées par la Commission européenne, les autorités de gestion et les organismes intermédiaires,
- ▶ La participation aux groupes de travail nationaux du ministère de tutelle tels que les GTN (groupes de travail nationaux) organisés par le Ministère de la Recherche,
- ▶ Une meilleure utilisation des lobbying actifs auprès de la Commission européenne et des autorités locales, en s'appuyant sur les bureaux de représentation présents à Bruxelles.

2.2 Le développement d'une stratégie globale de mobilisation des financements européens permettant de jouer sur leur complémentarité

Sur l'ensemble des répondants de l'enquête, **seuls 40% affirment avoir une stratégie de mobilisation de l'ensemble des financements européens**. Il semblerait ainsi que le recours aux financements européens ne s'inscrive majoritairement pas dans une réflexion de long terme visant à comparer et optimiser les différentes opportunités de financement offertes par l'Union européenne; les structures ne possèdent ainsi qu'une information partielle sur les fonds auxquels elles peuvent prétendre et ne sont pas toujours en mesure de les mobiliser de la façon la plus conforme à leurs intérêts.

Retour d'expérience d'un bénéficiaire

CHRISTOPHE ARRONDEAU, DIRECTEUR DU GROUPE D'ACTION LOCALE DU PAYS ADOUR LANDES OCÉANES

« Les délais de paiement mettent en péril la trésorerie des entreprises. »

« Il existe un vrai problème culturel et de formation en France. C'est notamment le cas dans les territoires ruraux, où les agents des collectivités sont trop loin de l'Europe. Par ailleurs, les acteurs en France n'ont pas l'habitude de s'inscrire dans une logique de projet et considèrent les fonds européens comme des procédures complexes. Il serait bien, également, que cessent certaines pratiques. Je m'explique : souhaitant conserver la main, il arrive que les acteurs publics (collectivités, État) substituent aux dotations publiques nationales - en baisse, selon la logique budgétaire qui prévaut aujourd'hui - des fonds européens sans en informer le porteur de projets. Par ailleurs, les délais de paiement mettent en péril la trésorerie des structures bénéficiaires, voire menacent leur existence. Il faut résoudre ce problème car ces retards peuvent dissuader les porteurs de projets de se lancer. Enfin, la difficulté d'accès à l'information, le jargon utilisé, et le degré d'expertise nécessaire au départ sont des freins au développement des projets. Il serait très utile de mettre en place des instances d'échanges de bonnes pratiques. »

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

- ▶ Bénéficiaire de LEADER, du FEAMP, du FEDER et l'Europe des citoyens
- ▶ Financement de petits projets innovants sur le territoire
- ▶ Budget : 1,3 million d'euros/an

IMPACTS PERÇUS

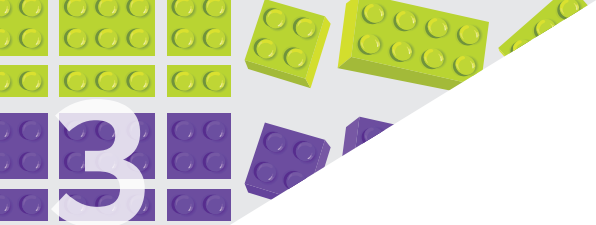
- ▶ Outil méthodologique pour développer de nouvelles façons d'animer le territoire (avec LEADER)
- ▶ Effet de levier sur les projets financés (projets de plus grande ampleur)
- ▶ Développement de partenariats public/privé : les financements européens incitent les acteurs privés de la société civile, souvent associatifs ou représentants d'une profession, et les acteurs publics à se rencontrer et à échanger autour d'une problématique

BONNES PRATIQUES

- ▶ Méthode d'identification des besoins du territoire en matière de développement économique grâce à un partenariat élargi incluant les acteurs du privé
- ▶ Accompagnement renforcé des porteurs de projets du GAL avec une aide en cas de contrôle pour répondre aux questions des auditeurs

PROPOSITIONS/CONSEILS

- ▶ Former/faire monter en compétence les acteurs
- ▶ Diffuser la culture européenne (sortir des réflexes nationaux franco-français)
- ▶ Stabiliser les règles
- ▶ Accepter de prendre des risques
- ▶ Travailler le plus en amont possible, dès l'émergence de l'idée

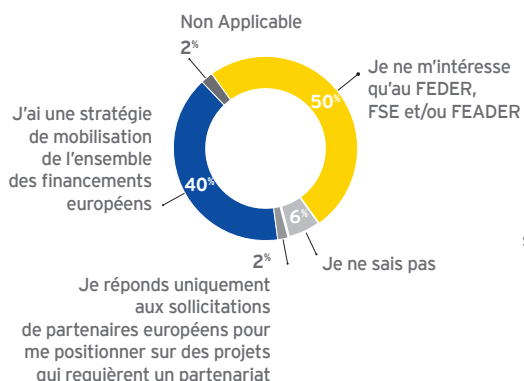


De plus, **50% des structures bénéficiaires interrogées affirment ne s'intéresser qu'aux FESI** (FEDER, FSE, et/ou FEADER). Ces derniers, gérés par les régions françaises, sont en effet souvent considérés comme plus attractifs par les structures locales qui les conçoivent comme des fonds de proximité, ne les exposant par ailleurs à aucune difficulté linguistique. Pourtant, la mobilisation de programmes sectoriels

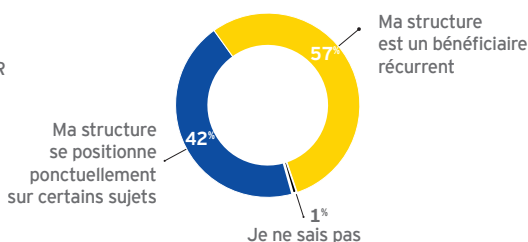
pourrait être bénéfique à un nombre significatif de structures en France. En effet, ces programmes offrent des possibilités de financement importantes, complémentaires du soutien proposé par les FESI, et présentent, comme vu précédemment, une véritable valeur ajoutée en matière d'internationalisation des projets et de leurs structures porteuses.

Une majorité des répondants sont des bénéficiaires récurrents. 40% disent avoir une stratégie de mobilisation de l'ensemble des fonds européens.

Quelle est votre stratégie de mobilisation des financements européens ?



Quel est votre positionnement vis-à-vis des financements européens ?



2.3 Une pleine appropriation des appels d'offres/à projets avant de candidater

Acquérir une fine compréhension des appels d'offres/à projets avant de candidater est indispensable afin de prendre une décision avisée quant au choix de la candidature et, le cas échéant, de maximiser ses chances de réussite en adaptant celle-ci. Cela suppose, pour les structures, d'être en mesure de mener :

- ▶ **une analyse approfondie** non seulement du contenu technique de l'appel d'offre mais également de la partie administrative : date limite de candidature, taux de cofinancement, règles de suivi et de gestion, sélectivité, etc.
- ▶ **une priorisation des candidatures** car le montage de projet est chronophage et représente un investissement financier non négligeable.

Ainsi, afin d'optimiser les possibilités de financement offertes par l'Union européenne, les porteurs de projets gagneraient à développer une stratégie de mobilisation multi-fonds. Pour ce faire, un effort particulier devra être déployé en matière de recherche des informations pertinentes et stratégiques. En effet, une stratégie efficace implique de connaître précisément les périmètres d'intervention des fonds européens, leur fonctionnement et les règles associées. Les bénéficiaires interrogés ont ainsi été nombreux à indiquer l'importance de consacrer du temps à la prise de connaissance et à la maîtrise des priorités de chaque nouvelle programmation.

B | REPENSER L'ACCESSIBILITÉ ET LA LISIBILITÉ

1 RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ DE L'INFORMATION SUR LES FINANCEMENTS EUROPÉENS ET PROMOUVOIR ACTIVEMENT TOUTES LES OPPORTUNITÉS ASSOCIÉES

1.1 Des besoins importants parmi les structures bénéficiaires, en particulier les plus petites et les primo-accédants

Les porteurs de projets rencontrés, en particulier les petites structures, ont fréquemment manifesté le besoin d'être accompagnés par des tiers dans la compréhension et la mobilisation des possibilités financières non seulement disponibles mais également adaptées à leurs besoins et capacités financières, organisationnelles et humaines. Certaines collectivités territoriales se sont alors saisies de la problématique et proposent désormais aux acteurs économiques et sociaux de leurs territoires des services d'accompagnement et d'orientation dispensés par exemple par des business developers, experts des financements européens ou par leur bureau de représentation à Bruxelles.

1.2 Des besoins d'accompagnement pour mieux positionner les porteurs de projets

Pour certains projets européens, notamment ceux cofinancés dans le cadre du programme H2020, l'une des structures membres du partenariat est désignée pour gérer la coordination du projet. Ce rôle revêt une importance particulière du fait de la responsabilité et de la visibilité qu'il implique.

Interrogé sur le sujet, le CNRS déclarait notamment : « Une PME peut difficilement se payer le luxe de coordonner un projet européen ». **C'est en effet le coordinateur qui, en charge du dialogue avec la Commission européenne engage sa responsabilité sur les plans qualitatif, administratif et financier.**

Il assure de nombreuses tâches telles que le suivi et la remontée des dépenses, le suivi de l'avancement du projet, la coordination des approches, la transmission des rapports d'avancement intermédiaire et final, des justificatifs de dépenses, des livrables et des réponses dans le cadre des différents audits et contrôles. Le partenaire assure un rôle moins visible mais qui lui permet de se concentrer sur la partie technique des projets ainsi que sur la mutualisation et l'échange de bonnes pratiques.

Il est donc indispensable que le porteur de projets dispose de toutes les informations nécessaires qui lui permettront d'évaluer correctement l'opportunité d'être coordinateur plutôt que partenaire au sein d'un projet européen. Là encore, **un accompagnement spécifique des autorités de gestion**, notamment via la réalisation de « diagnostics européens » visant à évaluer et conseiller une structure sur sa capacité à occuper les différents rôles possibles au sein d'un projet européen, pourrait être particulièrement bénéfique

Retour d'expérience d'un bénéficiaire

COLIN RUEL, RESPONSABLE EUROPE DU PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ MER MÉDITERRANÉE

« Un enjeu de pérennisation pour les pôles de compétitivité »

« Mobiliser les fonds européens est un véritable enjeu de pérennisation pour les pôles. Ils permettent de structurer des filières, de consolider les liens entre les partenaires, de professionnaliser les structures. Ce dernier point est crucial. Se lancer dans un projet sans avoir à bord des experts de la question est très risqué. Il est donc nécessaire d'investir pour construire une équipe dédiée.

Pour augmenter l'efficacité des financements européens, je milite pour une harmonisation des règles entre H2020 et les programmes nationaux, ce qui passe par une uniformisation réglementaire entre le niveau national et le niveau européen. Il faut également résoudre le problème des délais de paiements souvent longs. Cela n'est pas adapté aux acteurs les plus vulnérables comme les PME et limite leurs participations aux programmes européens. Enfin, dernier grand axe de travail, le circuit de fonctionnement des aides d'État. Garantir une saine concurrence, comme le régit la Commission européenne, répond à une logique qui complique la participation des acteurs privés, en particulier des PME.

Pour relever ces défis, deux leviers sont à la disposition de l'État : d'une part, distinguer les porteurs de projets matures et les autres afin de mettre en place un accompagnement différencié, adapté en s'appuyant sur l'expertise des pôles de compétitivité. D'autre part, renforcer son lobbying auprès des institutions européennes via une présence française plus visible à Bruxelles et une communication plus positive vis-à-vis de l'Union européenne en générale. »

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

- ▶ Bénéficiaire récurrent des financements européens : INTERREG, Horizon 2020, COSME, EASME, etc.
- ▶ 12 projets depuis 3 ans, 7 projets en cours
- ▶ Taux de succès : 41 %

PRINCIPALES MOTIVATIONS

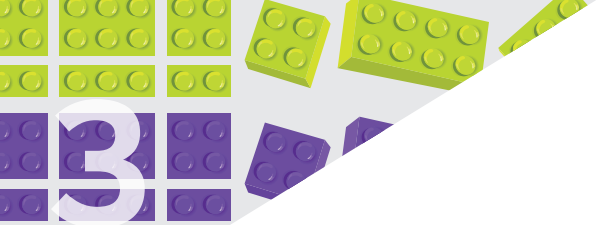
- ▶ Participation accrue des adhérents
- ▶ Développement du réseau
- ▶ Devenir un acteur reconnu
- ▶ Soutien financier

BONNES PRATIQUES

- ▶ 3 personnes dédiées rémunérées par les crédits européens qui accompagnent le montage de projets

CONSEILS/PROPOSITIONS

- ▶ Être très informé du cadre dans lequel on dépose le projet
- ▶ Mettre en place une logique de projet bien structurée
- ▶ Harmoniser les règles de gestion entre programmes nationaux et ceux de la Commission européenne
- ▶ Mettre les projets européens au service de la stratégie de la structure



pour des structures de petite taille ou ne disposant que de peu d'expérience des financements européens.



UNE BONNE PRATIQUE

Les *business developers* du Conseil régional d'Île-de-France

La Région Île-de-France a choisi de financer des postes de *business developers*, experts de l'ensemble des programmes européens, dont la vocation est d'orienter le porteur de projets vers le financement adéquat après avoir réalisé un diagnostic de sa situation en matière de capacité financière, ressources humaines et perspectives de développement. Dès lors, il n'est plus nécessaire pour le candidat aux fonds européens de passer du temps à s'informer et connaître les différents guichets, ce travail d'identification étant effectué par les personnels de la région qui y sont dédiés. Cette initiative résulte d'une approche pragmatique des fonds européens visant l'efficacité et le soutien immédiat aux porteurs de projets. Particulièrement intéressante et répondant à un besoin urgent, elle ne remplace cependant pas le travail de fond visant à améliorer la capacité et le niveau d'information des bénéficiaires potentiels à moyen et long terme.

2 RATIONALISER L'ARCHITECTURE DE GESTION DES FINANCEMENTS EUROPÉENS

La gouvernance des financements européens se caractérise par une grande complexité liée à la multiplicité des acteurs impliqués dans

leur gestion, l'évolution de leurs périmètres d'intervention et la diversité de leurs modalités d'organisation.

2.1 De très nombreux programmes de mise en œuvre des FESI

Les FESI sont gérés principalement par les Conseils régionaux, impliquant ainsi plus d'une trentaine d'autorités de gestion (AG). À titre d'exemple, **les FESI sont déployés en France au travers de 83 programmes opérationnels différents et gérés par plus d'une vingtaine d'Autorités de gestion.** Cet émiettement des FESI fait suite à la réforme territoriale (l'acte III de la décentralisation) qui a acté le transfert de l'AG de l'État vers les régions (loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)) et le redécoupage géographique des régions, passant le nombre de celles-ci de 22 à 13 (loi N° 2015-29 du 16 janvier 2015). Par ailleurs, en fonction des compétences sollicitées au sein du financement

européen, l'acteur référent évolue. À titre d'exemple, pour le FSE, trois types d'acteurs interviennent :

- ▶ L'État est en charge des politiques de l'emploi (financement du service public de l'Emploi et de la lutte contre le chômage) ;
- ▶ Les Conseils régionaux sont responsables de la formation professionnelle ;
- ▶ Les Conseils départementaux interviennent sur le volet insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'emploi en lien avec le RSA.

Enfin, le porteur de projets n'est pas en relation avec un acteur référent qui assure le suivi au cours du projet. Celui-ci est ainsi confronté à une myriade d'acteurs à chaque étape du projet (sélection, instruction, suivi).

2.2 Des organisations hétérogènes dans leur relation aux porteurs de projets

En 2014, les régions françaises ont mis en place des organisations variées pour gérer les FESI afin d'endosser leur nouveau rôle d'autorité de gestion (dossier unique au porteur, répartition des rôles et responsabilités entre directions Europe et directions métier, montée en compétence des « équipes Europe » élargies). La fusion des régions a pu faire évoluer une nouvelle fois ces organisations, nécessitant un effort d'adaptation de la part des porteurs de projets (changement des modes de communication et d'interaction avec les (potentiels) porteurs de projets).

2.3 S'organiser pour offrir un appui plus efficace et proactif aux porteurs de projets

L'amélioration de la performance de la gestion des financements européens implique d'agir sur deux axes clés :

- ▶ **Renforcer les dispositifs d'information et d'accompagnement de proximité :**
La centralisation des différents dispositifs d'appui aux porteurs de projets au sein des régions permettrait de gagner en lisibilité et en efficacité. De plus, les régions peuvent permettre d'appuyer les porteurs aux différents stades de leurs projets en mettant à leur disposition des expertises clés complémentaires (accompagnement à la rédaction de la candidature, relecture experte du dossier, conseils pour la gestion de ce type de projet) ou en leur proposant des formations à la gestion de projet.
- ▶ **Encourager un changement de culture et de formation des agents publics au sens large :**
La bonne gestion des financements européens dépend très largement du niveau de familiarité des agents publics aux problématiques européennes, en particulier des agents en charge de l'accompagnement de proximité des porteurs de projets. Plusieurs actions peuvent être mises en œuvre afin d'encourager la pleine appropriation par les agents publics de la thématique des financements européens, telles que l'intégration d'un module « Europe » au sein de la formation initiale et continue et le recensement des compétences disponibles, notamment via l'outil « *the Competency Framework* » de la DG REGIO (développé par EY).

Retour d'expérience d'un bénéficiaire

CÉDRIC VIRCIGLIO, DIRECTEUR DU BUREAU DE REPRÉSENTATION DE LA RÉGION GRAND-EST À BRUXELLES

« *Il faut repenser le marketing des financements européens* »

« Pour faire valoir nos intérêts, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux, il est indispensable de **renforcer notre présence à Bruxelles**. Sur le plan technique, il faut mettre en place une véritable ingénierie de projet. Concrètement, il s'agit pour les porteurs de projets d'être à l'initiative en montant des projets pertinents à forte valeur ajoutée qui répondent aux besoins identifiés. Cette démarche nécessite de cartographier l'ensemble des acteurs présents sur le territoire et de créer une équipe dédiée à cette mission. **Mais d'autres enjeux existent, notamment dans le domaine de la communication**. Bien sûr, l'information sur les possibilités offertes par les financements européens doit être améliorée. Mais il faut également repenser leur marketing. Si l'on veut diffuser l'idée européenne, il faut montrer que ce sont les territoires qui tirent les bénéfices de l'action des fonds, et non tel ou tel organisme. Il faut également repenser la gouvernance de ces financements, pour la rendre plus cohérente, plus pragmatique. »

CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

- ▶ Bénéficiaire récurrent de financements européens : FEDER, FSE, INTERREG, Life, Programme Cadre de Recherche et Développement...
- ▶ Accompagnement de 349 projets FP7 pour 136 millions d'euros (sur le territoire alsacien)

IMPACTS PERÇUS

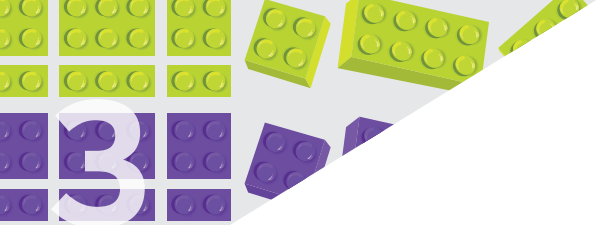
- ▶ Une meilleure crédibilité au niveau national grâce à la forte reconnaissance du label européen (notamment pour un chercheur)

BONNES PRATIQUES

- ▶ Réalisation d'une veille auprès des institutions européennes pour identifier les opportunités et les bons guichets au regard des besoins du territoire
- ▶ Rédaction du premier guide en français sur le programme H2020
- ▶ Rôle d'interface avec les institutions européennes : faire redescendre au niveau régional les informations collectées et remonter au niveau européen les besoins spécifiques des territoires
- ▶ Accompagnement des porteurs de projets du montage du projet jusqu'à la signature de la convention
- ▶ Réalisation d'une cartographie des acteurs du territoire
- ▶ Mobilisation de financeurs multiples au-delà du Conseil régional afin de diffuser la culture européenne sur l'ensemble du territoire (départements, universités, CCI)
- ▶ Création de Réseaux Europe Alsace (REA) réunissant les acteurs alsaciens d'un domaine précis afin d'évoquer ensemble la dimension européenne de leurs activités

CONSEIL/PROPOSITION

- ▶ Renforcer la diffusion de l'information : organiser des réunions publiques thématiques dans les territoires
- ▶ Diminuer l'insécurité juridique liée à l'interprétation stricte de certaines règles au niveau national
- ▶ Favoriser le pragmatisme dans l'application des politiques



3 STABILISER, SIMPLIFIER ET HARMONISER LES RÈGLES, PROCÉDURES ET OUTILS

3.1 Vers plus de stabilité

Si l'évolution des règles relatives aux financements européens traduit une volonté de s'adapter aux réalités et besoins du terrain, elle peut néanmoins être source de confusion pour les porteurs de projets, en

particulier lorsqu'elle intervient en cours de programmation. Une attention particulière doit ainsi être portée aux règles intervenant dans les domaines suivants :

■ Les règles de gestion relatives au suivi des dépenses d'un projet :

Elles connaissent en effet des évolutions fréquentes, non seulement d'une programmation à l'autre, mais également au cours d'une même programmation. La précision d'un point technique, l'évolution des pratiques, le sentiment qu'il faut aller plus loin sont autant de raisons de modifier les

méthodes de contrôle des dépenses. En particulier, les règles relatives à l'éligibilité des dépenses sont souvent remises en cause au fil des conclusions des contrôles, notamment de la Commission européenne et de la CICC (Commission interministérielle de coordination des contrôles).

■ Les critères d'éligibilité propres à chaque fonds :

Le périmètre d'intervention de certains fonds comme le FSE évolue d'une programmation à l'autre. Par exemple, les problématiques liées à l'insertion sociale en amont de l'insertion professionnelle, ainsi que la lutte contre la pauvreté sont désormais inscrites dans le champ d'action du fonds alors qu'une approche plus stricte de l'accompagnement dans l'accès à l'emploi prévalait dans la programmation précédente. A contrario, certains types d'actions étaient éligibles dans le cadre financier pluriannuel précédent à l'instar des actions prévues

dans le programme INTERREG SUDOE, (financées par le FEDER) et ne le sont plus au sein du nouveau programme 2014-2020. Si les périmètres d'intervention des fonds européens doivent nécessairement pouvoir évoluer de façon à tenir compte de nouvelles problématiques économiques et sociales, ces évolutions gagneraient, d'une part, à être mieux communiquées et expliquées aux acteurs des territoires, d'autre part, à intervenir à un rythme raisonnable de façon à ne pas nuire à la lisibilité des dispositifs.

■ Les règles relatives aux aides d'État :

La fréquence des évolutions de jurisprudence en matière d'aides d'État expose les porteurs de projets FESI et les autorités de gestion à de fortes incertitudes juridiques retardant le démarrage des projets et nuisant à leur

pérennité. Dans un rapport d'octobre 2016, la Cour des comptes française estimait ainsi que **près de 20% des projets relevant de la politique de cohésion étaient affectés par des erreurs en la matière.**



JACKY GALVEZ ET JÉRÔME ARDOUIN
Avocats EY intervenant en droit public et droit fiscal
« Le financement provenant d'un fonds européen est soumis à l'application combinée de la réglementation relative au fonds et de celle en matière d'aides d'État, source de complexité. »



Qu'est-ce qu'une aide d'État ?

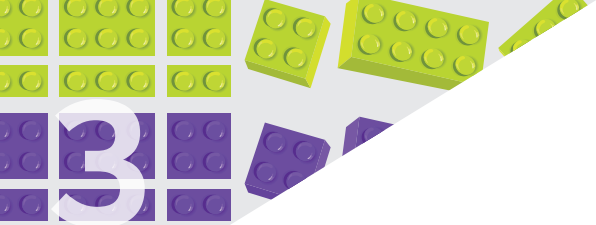
Au sens de l'article 107 § 1 TFUE, une aide d'État se définit comme (i) un avantage (ii) accordé au moyen de ressources d'État (iii) de manière sélective, c'est-à-dire en favorisant une ou plusieurs entreprises, une catégorie d'entreprises ou un secteur et (iv) qui conduit à un risque de distorsion de concurrence susceptible d'affecter les échanges entre les États membres.

Or, de manière contre-intuitive, les ressources provenant de l'Union sont considérées par le juge européen et la Commission comme des ressources d'État si les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation quant à leur utilisation. Lorsque l'autorité de gestion se situe au niveau national, source d'efficacité de la politique européenne, le financement provenant d'un fonds européen est donc soumis à **l'application combinée de la réglementation relative au fonds et de celle en matière d'aides d'État**, source de complexité. Par ailleurs, la diversité des régimes d'exemption (règlement général d'exemption par catégorie, Services d'intérêt économique général, etc.) ajoute à la relative confusion.

Malgré des efforts de modernisation conséquents, la complexité des aides d'État demeure.

Malgré les efforts de modernisation entrepris depuis 2012, la matière demeure complexe, comme en témoignent les 1000 pages du recueil des règles applicables aux aides d'État publiées en 2014, qui n'inclut même pas celles en matière d'agriculture et de pêche. Il n'en demeure pas moins **qu'une véritable volonté de clarification et de simplification s'exerce**. Elle est illustrée par des initiatives de sensibilisation (par ex., le vade-mecum des aides d'État élaboré par le Ministère des finances) ou de formation des agents des autorités de gestion (par ex., circulaire du Premier ministre d'avril 2016; « kit pédagogique sur les règles relatives aux aides d'État dans le champ d'application des fonds européens structurels et d'investissement »).

Reste à savoir, à l'issue du programme 2014-2020, si ces initiatives auront permis de simplifier et sécuriser au regard de la réglementation sur les aides d'État l'octroi des financements provenant de fonds européens.



3.2 Des difficultés opérationnelles auxquelles sont confrontés les porteurs de projets au quotidien

Dans un contexte marqué par la multiplicité des règles et des acteurs liés aux fonds européens, des difficultés opérationnelles sont apparues alourdissant le quotidien et le parcours des porteurs de projets désireux d'accéder à ce type de financements :

- ▶ **Des durées de traitement de dossiers importants :** les procédures de traitement des dossiers sont jugées complexes et longues par les porteurs de projets sondés, pouvant mettre en péril les petites structures (délai de validation et paiement des dépenses acquittées).
- ▶ **Des procédures coûteuses :** le coût de gestion moyen d'un dossier est dénoncé par la Cour des comptes. Entre 2007 et 2013, la fourchette de coût se situait entre 1 450 euros et 15 756 euros pour le FSE selon l'autorité de gestion, soit un rapport de 1 à 10. C'est d'autant plus important que la moitié des bénéficiaires ont perçu une enveloppe de moins de 50 000 euros (cofinancements inclus).
- ▶ **Des listes de dépenses éligibles différentes d'un programme à l'autre :** par exemple, les modalités de calcul des temps passés varient d'un programme à l'autre. Ainsi, au sein du programme H2020, le temps de travail des personnels affectés au projet est basé sur la norme de « 1720 heures de travail annuel ». Dans d'autres programmes tels que les programmes opérationnels régionaux FEDER-FSE, ou le programme national FSE, le temps de travail annuel total de chaque agent ou salarié doit être justifié au réel, une règle qui implique des calculs complexes et la transmission de nombreux justificatifs.
- ▶ **Des architectures de contrôle différentes :** l'architecture des différents contrôles qui jalonnent la piste d'audit communautaire, c'est-à-dire les modalités de contrôle des projets varient d'un programme à l'autre. Interrogé sur le sujet, le CEA a ainsi indiqué que le nombre de contrôles qui se succèdent « tous les 6 mois » sur INTERREG ou sur les programmes opérationnels régionaux FEDER/FSE est « particulièrement dissuasif ». C'est pour cette raison notamment que la structure a fait le choix, en interne, de ne pas se positionner pour le moment sur ce type de programme.

YANN SEMELIN
 expert EY Audit des fonds européens
 « Le contrôle des fonds européens :
 prévenir plutôt que guérir »



Des dispositifs d'audit des financements européens de plus en plus exigeants

À la complexité des règles de gestion des fonds européens, s'ajoute une crainte des conséquences financières issues des contrôles a posteriori (inéligibilité des dépenses du porteur de projets, demandes de remboursement des fonds avancés par l'Union européenne...).

Depuis toujours, la Commission européenne a associé l'octroi de financements à des dispositifs d'audit permettant d'être assuré du correct usage des fonds. Ces dispositifs de bonne gestion se sont progressivement renforcés avec une exigence croissante de transparence et de garantie liée à l'usage de fonds publics.

Les bénéficiaires ont parfois eu des difficultés à s'adapter à ces exigences croissantes

En effet, le système d'audit des fonds européens est particulièrement dense. Il intervient à plusieurs niveaux et diffère selon les programmes. Ainsi, un organisme de recherche percevant pour des projets différents des financements H2020 et FEDER sera par la suite soumis à des règles et dispositifs d'audit différents.

La seule terminologie d'audit employée démontre cette diversité : audit financier, contrôle de premier (ou contrôle de service fait) et second niveau (ou audit d'opération), contrôle administratif, mission de procédures convenues, etc. La diversité n'est pas uniquement de forme : elle traduit des procédures d'audit et des attentes différentes. Dans ce contexte, il est compréhensible qu'il soit complexe pour un bénéficiaire d'assimiler la diversité des règles des différents fonds.

Des efforts de simplification et d'homogénéisation sont désormais mis en œuvre

Dans un souci simplification, la Commission européenne a encouragé le déploiement de nouveaux dispositifs : coûts simplifiés, forfaitisation des dépenses, méthodologie analytique préalablement acceptée (...)

Des dispositifs de gestion préventifs se mettent également en place. C'est par exemple le cas des fonds FAMI (Fonds Asile Migration et Intégration) 2014-2020 : un dispositif de formations, d'expertises, et une documentation adaptée aux difficultés des porteurs de projets ont été proposés pour ceux qui envisageaient de déposer une demande de financement.

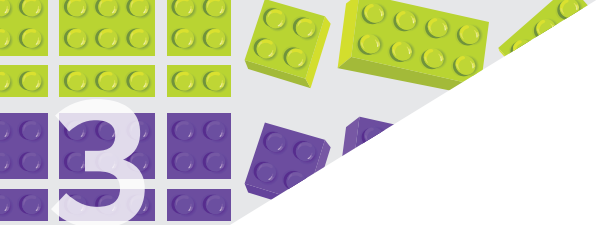
Enfin, la qualité des audits et notamment des premiers niveaux de contrôles est également un facteur de sécurité, de nature à éviter des remboursements tardifs, plusieurs mois voire plusieurs années après que les dépenses aient été encourues. **L'homogénéisation des normes d'audit, associée à des dispositifs préventifs, conduiront à une maximisation de l'utilisation des fonds et de leur valeur ajoutée pour les projets.**

C | UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE: L'UNION EUROPÉENNE DOIT TRAVAILLER EN CONFIANCE

1 RENFORCER «L'APPROCHE PAR LES RÉSULTATS» DANS LE CADRE D'UNE RELATION PARTENARIALE RÉNOVÉE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE, LES AUTORITÉS DE GESTION ET LES PORTEURS DE PROJETS

Dans le cadre de la programmation 2014-2020, l'Union européenne s'est prononcée en faveur d'une «approche par les résultats» de la politique de cohésion européenne. L'objectif poursuivi est de privilégier l'efficacité et les réalisations des projets bénéficiaires de fonds européens plutôt que de contrôler leur strict conformité aux diverses normes et réglementations européennes et nationales. Plus précisément, l'approche par les résultats doit permettre de :

- ▶ renforcer **l'attractivité** des fonds européens (en limitant la charge administrative associée)
 - ▶ préserver la **mobilisation** des acteurs locaux (en responsabilisant les parties prenantes)
 - ▶ améliorer **l'impact** des fonds européens (en portant une attention particulière aux résultats obtenus et donc à leur contribution effective au développement économique, social et environnemental du territoire)
- Conformément à cette logique, il semble aujourd'hui nécessaire d'approfondir la notion de performance et de soutenir la relation de confiance qu'elle suppose entre l'Union européenne et ses parties prenantes.
- La mise en place d'un **système d'accréditation** qui dispenserait les autorités de gestion performantes de contrôles systématiques tout en les soumettant à des contrôles ex-post sur certains projets s'inscrirait dans cette dynamique. Il s'agirait de retenir une «approche par les risques» conduisant à concentrer les contrôles sur les activités les plus risquées et nécessitant dès lors une attention particulière. De même, une telle réflexion pourrait être menée au niveau des porteurs de projets. En effet, là encore, une **accréditation des structures bénéficiaires les plus performantes** en matière de respect des règles de gestion et d'atteinte des objectifs fixés pourrait se traduire par un allègement des contrôles systématiques, notamment sur les activités peu risquées. Cette démarche permettrait à l'Union européenne d'être beaucoup plus attractive vis-à-vis des porteurs de projets potentiels, à commencer par les plus petits, et d'encourager les réalisations bénéficiant au développement des territoires.



Dans cette optique, il conviendrait également **de repenser les orientations données aux porteurs de projets en matière de communication**. En effet, la seule conformité aux obligations réglementaires de l'Union européenne en la matière (ex : visibilité du logo de l'Union européenne) ne permet pas de mettre efficacement en valeur l'impact positif des projets sur les territoires et le quotidien des citoyens européens. Il faut réorienter la stratégie de communication afin de donner une forte visibilité sur l'origine européenne des financements, et mettre l'accent sur les résultats obtenus grâce aux projets financés (via des prix/cérémonies/récompenses de certains projets emblématiques). Cette mesure permettrait à la fois d'amplifier l'action des porteurs de projets et d'œuvrer au rapprochement entre l'Union européenne et ses citoyens.

VÉRONIQUE MÉNEZ
experte EY en évaluation
de politiques publiques



« L'approche par les résultats : une ambition à confirmer pour replacer les objectifs des financements européens au cœur des préoccupations des bénéficiaires »

La charge administrative de gestion des fonds européens concentre toute l'attention des parties prenantes, de l'autorité de gestion aux bénéficiaires, au détriment des réalisations, résultats et impacts des projets et des programmes. Si l'effort administratif consacré à la phase de montage de dossier semble justifié, les étapes ultérieures devraient davantage se consacrer à la valorisation des réalisations et résultats qu'à la remontée exhaustive des justificatifs de paiements.

Dans la nouvelle programmation 2014-2020, la Commission européenne s'engage peu à peu dans cette voie. La signature d'un accord de partenariat entre la Commission européenne et chaque État membre cadre les priorités des interventions des États membres et les engage sur des réalisations concrètes. Ce partenariat prévoit également la mise en place d'une réserve de performance dont la mobilisation reste conditionnée à l'atteinte de certains résultats conformément aux engagements des autorités de gestion (c'est le cadre de performance).

Pourtant, l'approche par les résultats reste un processus en cours et ne conduit pas à desserrer l'étau et s'affranchir des règles, notamment en matière de transmission exhaustive des justificatifs. C'est aujourd'hui la direction à donner aux futurs programmes pour que les efforts se concentrent sur le sens de l'action, ses résultats plutôt que sur les moyens qui y sont dédiés.

2 PROMOUVOIR L'APPROCHE TERRITORIALE INTÉGRÉE DITE «BOTTOM UP»

L'efficacité des fonds européens dépend largement de la capacité des acteurs locaux à identifier les besoins spécifiques de leurs territoires et à y répondre. Une relation partenariale et de confiance doit donc s'établir entre l'Union européenne et les autorités de gestion/organismes intermédiaires/porteurs de projets sur lesquels elle doit s'appuyer pour affecter de façon optimale les fonds qu'elle mobilise.

Dès lors, le renforcement de l'«approche territoriale intégrée», dite «bottom up» que l'Union européenne

a décidé d'introduire dans la dernière programmation de la politique de cohésion doit être encouragé. Cette démarche se traduit notamment par la création des ITI (Investissement territorial intégré) pour les territoires urbains, et des programmes «LEADER», dont l'objectif est de regrouper les actions de développement de l'économie rurale dans les territoires ruraux et péri-urbains. Il s'agit ainsi de développer des interventions financières européennes «sur mesure», en fonction des spécificités et des besoins territoriaux identifiés par les acteurs locaux.







3 ENCOURAGER LA PARTICIPATION CITOYENNE

Si l'Union européenne doit mobiliser et responsabiliser autant que possible ses parties prenantes directes, à savoir les organismes intermédiaires et porteurs de projets potentiels, pour mettre en œuvre plus efficacement les fonds européens, la pérennité de son action dépendra largement de sa capacité à sensibiliser et à impliquer l'ensemble des citoyens européens. Une réflexion doit donc être engagée afin d'améliorer le niveau de connaissance, de compréhension et d'implication de l'ensemble des citoyens européens dans l'utilisation et l'affectation du budget commun. À titre d'exemple, il pourrait être intéressant d'envisager, en amont de la négociation des programmes opérationnels, **l'organisation systématique d'une consultation publique** à l'échelle régionale. Cette consultation permettrait de recueillir les avis et contributions des citoyens européens et de toutes les parties prenantes intéressées afin d'identifier en conséquence les priorités thématiques pour lesquelles un effort financier particulier devrait être déployé. Les orientations définies au niveau européen devront nécessairement être suivies par l'ensemble des acteurs locaux, mais









elles seront d'autant plus pertinentes et légitimes qu'elles auront pu être affinées, discutées et ajustées en tenant compte de l'avis des citoyens européens. À l'échelle de l'Union, des initiatives similaires pourraient être proposées au moment des négociations budgétaires, sur le modèle des «budgets participatifs» d'ores et déjà observables dans certaines collectivités françaises. Une enveloppe du budget européen pourrait ainsi être consacrée **au financement de projets émanant directement des citoyens européens** selon certaines priorités thématiques. Celles-ci pourraient être soit déterminées en amont de la consultation par l'Union européenne, soit identifiées par les citoyens européens eux-mêmes par l'intermédiaire d'un vote. Les projets sélectionnés seraient ensuite examinés par des commissions spécialisées (afin d'évaluer leur faisabilité technique et financière) et soumis au vote final des députés européens. Les citoyens européens seraient ainsi impliqués et sensibilisés à l'impact de l'Union européenne et de ses moyens de financement sur leurs territoires.

RECOMMANDATIONS

A| REDONNER DU SENS ET UNE IMPULSION NOUVELLE AUX FINANCEMENTS EUROPÉENS

-   **1. Mieux communiquer sur le rôle premier et l'utilité des financements européens**, notamment en matière de soutien à la compétitivité des entreprises et au développement des territoires, en valorisant davantage les réalisations et résultats concrets des projets soutenus (s'appuyer, pour ce faire, sur les relais dans les territoires: élus, agents de l'administration et outils de communication offerts par le digital).
-   **2. Promouvoir une approche volontariste et globale des financements européens**: en développant au sein des autorités de gestion et des structures potentiellement bénéficiaires des capacités de veille, d'identification des «opportunités business» et de mobilisation rapide des acteurs pertinents du territoire ou des autres États membres.
-   **3. Développer une relation de confiance entre l'Union européenne, les autorités de gestion et les porteurs de projets en renforçant, notamment, l'«approche par les résultats»**: permettre ainsi, dans le cadre d'une relation partenariale renouvelée, de responsabiliser davantage les parties prenantes performantes en récompensant l'atteinte de leurs objectifs par un allègement ciblé de certains contrôles et obligations administratives.
-   **4. Encourager la participation citoyenne aux financements européens**: permettre aux citoyens européens de prendre part aux décisions relatives à l'affectation des financements européens tant à l'échelle européenne que régionale via, notamment, l'organisation de consultations citoyennes les invitant à identifier des priorités thématiques de financement.

B| RENFORCER LA CAPACITÉ DES PORTEURS DE PROJETS À MOBILISER EFFICACEMENT LES FINANCEMENTS EUROPÉENS

-   **1. Harmoniser, stabiliser et veiller à la cohérence des règles et des outils de gestion**: harmoniser les règles et les outils de gestion entre instruments financiers; garantir la stabilité des règles au cours d'une programmation et veiller à leur cohérence avec les autres réglementations de l'Union européenne, en particulier en matière d'aides d'État.
-   **2. Encourager la montée en compétence des porteurs de projets**: inciter les structures bénéficiaires, d'une part, à développer des stratégies de mobilisation des financements européens en s'appuyant sur un système de veille, d'autre part, à réformer leur organisation interne afin de l'adapter aux impératifs de bonne gestion des financements obtenus (modernisation des outils et procédures internes).
-   **3. Proposer aux structures candidates et bénéficiaires, en particulier aux plus petites, un accompagnement renforcé à chaque étape de leur projet**: développer, en particulier, une offre de services préparant et accompagnant le montage de projet (ex: réalisation de «diagnostics financements européens» permettant aux porteurs de projets potentiels d'évaluer, en fonction des spécificités de leur structure et des opportunités de financement disponibles, leur intérêt à mobiliser ou non des financements européens et sous quelles conditions)
-   **4. Encourager un allègement ciblé des obligations et des contrôles pesant sur certains porteurs de projets performants**: simplifier les processus d'éligibilité et de justification de certaines dépenses, instaurer la règle du «Dites-le nous une fois»...

C| AMÉLIORER LA PERFORMANCE DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION DES FINANCEMENTS EUROPÉENS



1. **Développer les échanges d'information entre les autorités de gestion et les responsables des autres programmes de financement** (agence Erasmus+, Ministère de l'intérieur pour les fonds pour l'asile et l'accueil des migrants, le Ministère de la Transition écologique et solidaire pour LIFE, etc.).



2. **Renforcer la mobilisation et la professionnalisation** des acteurs qui, au sein des autorités de gestion, sont en charge de l'accompagnement des structures bénéficiaires et/ou candidates aux financements européens (ex : encourager le développement de postes de «*Business developers*», experts des financements européens chargés de l'orientation des porteurs de projets).



3. **Identifier, valoriser et mutualiser les bonnes pratiques des autorités de gestion**: mettre en place un système d'accréditation des autorités de gestion performantes de façon à ce que le respect des règles de gestion et l'atteinte de leurs objectifs leur permettent de bénéficier d'un allègement ciblé des contrôles systématiques.



4. **Exploiter davantage le potentiel du numérique et de l'intelligence artificielle dans les relations entre parties prenantes**: mettre en place des processus d'échanges avec les bénéficiaires et les candidats s'appuyant davantage sur les possibilités offertes par la dématérialisation et l'intelligence artificielle (ex : généralisation du «*Dites le nous une fois*» évitant à un porteur de projets de reconstituer un nouveau dossier administratif à chaque dépôt de projets) de façon à assurer une qualité de service améliorée et une bonne maîtrise des coûts.

Nos recommandations sont à destination des acteurs suivants:



Commission européenne



Porteurs de projets



Autres structures chargées de financements européens



Autorités nationales



Autorités de gestion

L'offre de services EY en matière de financements européens

EY propose une combinaison unique d'expertises métier sur les fonds de l'Union européenne

Offres de service

▶ AUDIT ET CONTRÔLE

Sécuriser les déclarations de dépenses et vérifier le bon fonctionnement des systèmes de gestion

- ▶ Contrôles de premier niveau
- ▶ Audits de systèmes
- ▶ Audits d'opérations
- ▶ Audits de comptes
- ▶ Audits financiers

▶ AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

Rendre les organisations, leurs processus et outils plus performants

- ▶ Pilotage de la performance des fonds
- ▶ SI de gestion des fonds européens
- ▶ Optimisation des processus de gestions et des organisations
- ▶ Cartographie des risques et contrôle interne



▶ PILOTAGE ET ÉVALUATION

Évaluer pour rendre compte des résultats et des impacts

- ▶ Évaluations ex-ante, thématiques, d'impacts
- ▶ Définitions et renseignements d'indicateurs
- ▶ Évaluations des systèmes de mise en œuvre
- ▶ Évaluations d'organisations, de réseaux

▶ MONTAGE ET FINANCEMENT DE PROJETS

Détecter les opportunités de financement et soutenir la constitution de dossiers

- ▶ Ingénieries financières : recherche de financements, montage financier
- ▶ Informations sur les financements disponibles, appui au montage de dossiers de candidatures

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AG	Autorité de gestion
CEF	Connecting Europe Facility
COSME	Programme pluriannuel européen pour la compétitivité des entreprises et des PME
EM	État membre
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement économique régional
FESI	Fonds européens structurels et d'investissements
FSE	Fonds social européen
H2020	Horizon 2020
PAC	Politique agricole commune
PCRD	Programme cadre de recherche et développement technologique
POR	Programme opérationnel régional

EY | Audit | Conseil | Fiscalité & Droit | Transactions

EY est un des leaders mondiaux de l'audit, du conseil, de la fiscalité et du droit, des transactions. Partout dans le monde, notre expertise et la qualité de nos services contribuent à créer les conditions de la confiance dans l'économie et les marchés financiers. Nous faisons grandir les talents afin qu'ensemble, ils accompagnent les organisations vers une croissance pérenne. C'est ainsi que nous jouons un rôle actif dans la construction d'un monde plus juste et plus équilibré pour nos équipes, nos clients et la société dans son ensemble.

EY désigne l'organisation mondiale et peut faire référence à l'un ou plusieurs des membres d'Ernst & Young Global Limited, dont chacun est une entité juridique distincte. Ernst & Young Global Limited, société britannique à responsabilité limitée par garantie, ne fournit pas de prestations aux clients. Retrouvez plus d'informations sur notre organisation sur www.ey.com.

© 2018 Ernst & Young et Associés.

Tous droits réservés.

Studio EY France - 1712SG869

Score France N° 2018-009

Crédit photo: Shutterstock

Document imprimé conformément à l'engagement d'EY de réduire son empreinte sur l'environnement.

Ce document a valeur d'information générale et ne saurait se substituer à un conseil professionnel en matière comptable, fiscale ou autre. Pour toute question spécifique, vous devez vous adresser à vos conseillers.

ey.com/fr

Contacts:

Marie Brunagel,
Directrice Associée EY
Secteur Public
marie.brunagel@fr.ey.com
+33 1 46 93 63 01

Marie Lewenberg-Sturm
Responsable Marketing Secteur Public
marie.lewenberg.sturm@fr.ey.com
+33 1 46 93 86 18