



AVIS D'EXPERTS

LES SUBVENTIONS EUROPÉENNES ET LA COVID-19 : LE TEMPS DE LA SIMPLIFICATION ?

MAZARS SECTEUR PUBLIC

A l'aube d'une nouvelle programmation européenne 2021-2027, et alors que la crise sanitaire et sociale liée à la COVID-19 renforce l'importance des aides publiques dans l'économie, le moment est propice à tirer les premiers enseignements de la programmation précédente 2014-2020.

L'IMPORTANCE DES FONDS EUROPÉENS DANS L'ÉCONOMIE

Bien que la France soit bénéficiaire nette négative au budget de l'Europe, les fonds européens apportent une contribution significative à l'économie française. Pour les seuls fonds structurels, ce sont 27,8 milliards d'euros au titre des seuls FESI 2014-2020 (Fonds Européens Structurels et d'Investissement) dont la France bénéficie, et qui cofinancent des projets majeurs de développement et de cohésion des territoires. Il faut y ajouter les autres programmes européens (H2020 dans le domaine de la recherche, Erasmus+ pour l'enseignement supérieur, Life pour l'environnement et le climat, le soutien à l'agriculture, etc.). Au total, 13 milliards d'euros par an en moyenne de cofinancements européens sont injectés dans l'économie française.

DES FINANCEMENTS DIFFICILES À MOBILISER ET INSUFFISAMMENT CONNUS

Ces financements européens restent insuffisamment mobilisés mais sont aussi trop peu connus du grand public, ce qui renforce une certaine défiance vis-à-vis de l'action de l'Union Européenne.

Un rapport récent du Sénat sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France énonce qu'au 31 décembre 2018, le taux moyen de programmation pour l'ensemble des fonds alloués en France s'élevait à 61% pour la programmation 2014-2020. Selon la Direction du budget du Ministère de l'action et des comptes publics, la consommation des fonds européens de la programmation 2014-2020 est en retard par rapport à la précédente programmation.

La France se situe cependant dans la moyenne européenne, l'actuelle programmation ayant connu un démarrage lent partout en Europe. La situation devrait se régulariser avec l'approche de la fin de programmation mais avec des effets encore incertains de la crise du coronavirus sur la situation des bénéficiaires et la pérennité de leurs projets.

POURQUOI CES DIFFICULTÉS DE MOBILISATION DES FONDS ?

Depuis 2014, la gestion des FESI est principalement sous la responsabilité des Régions. Le début de la programmation 2014-2020 a été marqué par une réforme structurelle importante, la décentralisation de la majeure partie des FESI, qui a coïncidé avec de nombreuses fusions de Régions. Les besoins ont pu être un temps sous-évalués et les collectivités ont dû progressivement renforcer leurs compétences en gestion et audit des fonds européens. Mais le principal frein à la mobilisation des fonds réside dans les difficultés rencontrées par les porteurs de projet. Les principales causes sont connues : réglementation européenne difficile à appréhender et qui évolue, tensions sur la trésorerie des porteurs de projets, charge de contrôle et d'audit considérée comme trop importante.

LES BOULEVERSEMENTS NÉS DE LA CRISE CAUSÉE PAR LA COVID-19

La crise sanitaire liée à la COVID a nécessité une réponse urgente de l'Europe et une forte mobilisation de financements publics nationaux et européens.

Différentes mesures ont été prises par la Commission Européenne avec la création de nouveaux fonds, l'octroi de prêts... Les Etats ont pour la première fois eu le droit de réallouer des fonds non utilisés vers des actions d'urgence. Pour les FESI, l'initiative CRII+ permet aux Etats membres d'étendre la mobilisation des FESI déjà existants et non dépensés pour financer la lutte contre la pandémie, soutenir l'économie et financer l'assistance médicale.

Plusieurs Régions ont également modifié les programmes opérationnels FEDER-FSE pour financer des projets liés à la lutte contre le coronavirus.

Pour être efficaces, ces actions d'urgence devront bénéficier d'une certaine souplesse administrative dans la gestion de ces fonds, allant dans le sens des mesures de simplifications annoncées, notamment en termes de charge administrative et d'allègement des contrôles.

LA PROGRAMMATION 2021-2027 : QUELS OUTILS POUR LA SIMPLIFICATION ?

Ces retours d'expériences démontrent un besoin d'accès facilité et sécurisé aux financements publics. Dans cette optique, l'Union Européenne et la France ont souhaité simplifier l'accès aux fonds européens pour 2021-2027. Des évolutions structurelles sont en cours. 23 programmes européens sont prévus en France contre 83 en 2014-2020. La fonction de certification exercée par la DGFIP sera revue. Le cadre réglementaire européen n'en conservera que la fonction comptable qui sera transférée aux Régions en tant qu'Autorités de gestion des fonds.

Le rapport du Sénat précédemment cité apporte de nombreuses propositions de simplification. L'Etat a par ailleurs proposé lors du comité Etat-Régions de mettre en œuvre une mission d'audit sur la simplification de la gestion des fonds européens qui est en cours. Ces approches orientées vers les porteurs de projet dans une optique de simplification vont dans le sens d'une meilleure mobilisation des fonds.

Les mesures pratiques et opérationnelles restent à venir. Capitalisant sur notre expérience des fonds européens, nous proposons les pistes suivantes :

DES AUDITS PROPORTIONNÉS À L'ANALYSE DU RISQUE

L'évolution du système actuel des audits jugé lourd et redondant est un point clé de la simplification de la gestion de fonds européens. Les contrôles sont également surtout détectifs et peu préventifs des erreurs.

Aujourd'hui, chaque euro dépensé par les fonds FESI fait l'objet dans 100% des cas d'un contrôle de 1er niveau, et dans environ 10% des cas d'un contrôle de second niveau. S'ajoutent à ces contrôles, les audits de l'Autorité de certification, les audits de troisième niveau de la Commission européenne, voire de la Cour des comptes européenne.

La lourdeur des audits provient également d'une insuffisance des contrôles préventifs avant les déclarations de dépenses. Le renforcement de la qualité des systèmes de gestion et de contrôle des programmes passe par un renforcement du contrôle interne au sein des Autorités de gestion. Cela passe également par des contrôles permettant de s'assurer que les porteurs de projets disposent des outils nécessaires et d'une connaissance suffisante des règles auxquelles ils ont souscrit en signant la convention de financement. Ce dispositif peut être accompagné de formations, d'expertises préalables ou encore de guides pour les porteurs de projets traitant, dès le début de la programmation et de façon opérationnelle, du respect des règles d'éligibilité.

C'est à cette condition que les audits pourront être réduits dans leur étendue et leur nombre. Force est de constater que les taux d'erreurs relevés lors des audits d'opérations sont parfois élevés, traduisant un contrôle interne insuffisant.

Les audits de la CICC (Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles) permettront de s'assurer du bon fonctionnement du système de contrôle interne.

Ce développement du contrôle interne est également un enjeu important pour les Régions à l'heure où deux d'entre-elles sont expérimentatrices de la certification des comptes et où d'autres Régions se préparent dans la perspective d'une généralisation de la certification à horizon 2023 ou 2024.

DÉVELOPPER LE CONTRÔLE INTERNE AU SEIN DES RÉGIONS

L'audit reste indispensable à la transparence et à l'utilisation d'argent public. Mais il pourrait davantage s'appuyer sur une analyse des risques, conformément aux normes d'audit internationales auxquelles la réglementation européenne fait d'ailleurs référence. Ces normes prévoient de dimensionner les travaux d'audit en fonction de l'analyse de risques et des contrôles internes mis en place pour maîtriser ces risques. Les travaux d'audit se focalisent alors sur les risques résiduels non maîtrisés, ce qui se traduirait par un nombre d'audits a posteriori limité lorsque le contrôle interne d'un programme est efficace.

Conformément aux normes, la démarche d'audit devrait également intégrer davantage la notion de seuil de matérialité, conduisant à ne contrôler ou à n'ajuster les dépenses éligibles que pour les éléments significatifs et non dès le premier euro.

Enfin, la fraude pourrait relever d'un dispositif d'audit particulier, de nombreuses erreurs constatées relevant davantage de la mauvaise application des règles que d'une volonté délibérée des porteurs de projet de les contourner.

L'APPUI SUR LES PROFESSIONNELS DU CHIFFRE, EXPERTS-COMPTABLES OU COMMISSAIRES AUX COMPTES POUR OPTIMISER LES TRAVAUX DE CONTRÔLE

De nombreux porteurs de projets publics ou privés ont recours aux services d'un commissaire aux comptes et/ou d'un expert-comptable. Ces professionnels du chiffre disposent de la bonne connaissance des porteurs de projet et de l'expertise nécessaire pour :

- A priori de la demande de subvention, valider des méthodologies, contrôler la pertinence et le respect de procédures et vérifier la correcte application des règles de mise en concurrence.
- A posteriori, valider la justification de la réalisation des projets par des attestations concernant le paiement de factures, les charges sociales, le calcul de coût forfaitaires ou de coûts standards...

Ces travaux permettraient de limiter la volumétrie des justificatifs demandés aux porteurs de projets.

LA POURSUITE DE LA DÉMATÉRIALISATION ET DES SYSTÈMES D'INFORMATION FACILITANT LES AUDITS

Dans un contexte où le télétravail a pris une nouvelle dimension, la qualité des outils de gestion est essentielle au travail à distance et aux échanges dématérialisés. On peut donc souhaiter que la nouvelle programmation soit celle d'une complète dématérialisation des dossiers de financement et des audits.

Les audits se sont d'autant mieux poursuivis à distance pendant la période de confinement que les auditeurs disposaient d'outils adaptés, d'accès aisé et sécurisé. Les outils de la nouvelle programmation doivent suivre cette voie : dépassement de la gestion documentaire pour de véritables « workflows », intégration de fonctions de contrôles, dématérialisation complète des documents et intégration fluide dans les outils en ligne. La charge administrative pesant sur les porteurs de projets, les gestionnaires et les auditeurs pourrait ainsi être limitée.

INVESTIR MAINTENANT POUR BÉNÉFICIER DEMAIN D'UN DISPOSITIF DE GESTION DES FONDS EUROPÉENS PLUS EFFICIENT

La période qui s'annonce est pleine d'opportunités mais aussi de difficultés à adresser si les nouvelles règles ne concilient pas simplification et rigueur de gestion. La fin de période de programmation 2014-2020 perdurera encore quelques années alors que la nouvelle programmation débutera le 1er janvier 2021. Les deux programmations vont donc cohabiter plusieurs années.

C'est une zone de risque, la clôture des programmes étant souvent source d'incertitude financière et de mouvements dans les équipes gestionnaires. Mais c'est également une opportunité pour de nouveaux porteurs de projets qui peuvent trouver dans ces fonds une diversification de leurs activités et de leurs financements.

Nombreux sont ceux qui n'accepteront de se positionner que s'ils sont rassurés sur la simplification et la compréhension des règles ainsi que sur la mesure de la charge administrative associée.

L'organisation territoriale de gestion des fonds est en place. Dans un contexte sanitaire et économique incertain, il faut dès à présent capitaliser et tirer les enseignements de cette période et mettre en place des outils homogènes associés à une charge d'audit adaptée afin de répondre aux besoins des porteurs de projets qui ont besoin d'aides et de financements rapidement disponibles et sécurisés.

> A PROPOS DE MAZARS

Mazars est une organisation internationale, intégrée et indépendante spécialisée dans l'audit, le conseil, ainsi que les services comptables, fiscaux et juridiques^[1]. Présent dans 91 pays et territoires à travers le monde, Mazars fédère les expertises de 40 400 professionnels - 24 400 professionnels au sein du partnership intégré de Mazars, et 16 000 professionnels aux Etats-Unis et au Canada au sein de « Mazars North America Alliance » - qui accompagnent des clients de toutes tailles à chaque étape de leur développement.

[1] Seulement dans les pays dans lesquels les lois en vigueur l'autorisent.

CONTACTS

Yann SEMELIN
Associé Secteur Public
yann.semelin@mazars.fr
Tel : +33 1 49 97 60 96

Aurélien LACAVE
Senior Manager Secteur Public
aurelien.lacave@mazars.fr
Tel : +33 1 49 97 35 26

www.mazars.fr



MAZARS