



CCRE  
CEMR

L'Europe  
locale & régionale

# Politique de cohésion

## **Simplification et allègement des formalités administratives dans les Fonds structurels et d'investissement européens**

Prise de position du CCRE  
Janvier 2016

*Conseil des Communes et Régions d'Europe  
Inscrit au registre des représentants d'intérêts  
Numéro d'inscription : 81142561702-61*

## AVANT-PROPOS

« La lourdeur administrative et la bureaucratie ne devraient pas être un obstacle à l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens. La simplification est un travail essentiel pour améliorer l'accès à ces fonds et leur bonne utilisation par les autorités publiques, entreprises, universités et organisations de la société civile dans nos municipalités et régions.

La nécessité d'une simplification est désormais reconnue au niveau européen. Nous devons donc avancer ensemble pour la concrétiser. Le CCRE s'engage à collaborer pleinement dans le processus de réflexion qui devrait aussi être au cœur de la nouvelle politique de cohésion après 2020.

Par conséquent, au nom des gouvernements locaux et des régions, nous demandons aux institutions européennes de prendre en compte les propositions du CCRE :

- **Harmonisation** - L'Union européenne devrait, dans la mesure du possible, s'orienter vers des procédures et processus communs (documents d'orientations, règles, actes délégués, etc.) ;
- Mise en place d'un « **guichet unique** » pour les bénéficiaires, quels que soient les fonds concernés ou l'autorité de gestion ;
- **Flexibilité** – La sélection des thèmes prioritaires pour les investissements et le pourcentage de programmes nationaux qui y sont consacrés devraient être laissés entre les mains des États membres, des autorités de gestion et des autorités locales et régionales ;
- **Coopération** - Il est essentiel que les autorités de gestion et d'audit se réunissent à un stade précoce de la conception des plans, dans le but d'éviter que des contradictions n'apparaissent par la suite ;
- **Diversité** – les systèmes d'audit devrait être plus adaptés à chaque État membre et la distinction entre une fraude et une erreur devrait être davantage faite. »

**Carola Gunnarsson**  
Porte-parole du CCRE sur la cohésion  
économique, sociale et territoriale  
Maire de Sala (SALAR, Suède)



## Évaluation de la situation actuelle

- Pour les bénéficiaires, la simplification des procédures semble avoir fait un pas en avant au cours de la période 2014-2020, grâce à une approche fondée sur des taux forfaitaires, des soumissions d'offres et de documents sous forme électronique, la simplification de l'exercice de compte-rendu, une gestion des performances simplifiée, etc.
- Il est cependant trop tôt pour tirer des conclusions sur la mise en œuvre de ces programmes. Il sera nécessaire de réaliser une évaluation associant des partenaires locaux afin de voir si ces procédures simplifiées ont réellement fait une différence sur le terrain (ou si les lourdeurs administratives ont simplement été transférées des bénéficiaires aux collectivités locales ou autorités de gestion).
- Il y a toujours trop de documents (règles, règlements, documents d'orientation, codes de conduite, actes délégués, et autres documents) que les autorités de gestion et collectivités locales doivent assimiler (en particulier une fois que les documents d'orientation, les plans viennent s'ajouter à ceux émanant du niveau européen).
- Une simplification des structures est nécessaire parallèlement à la simplification des procédures. Le groupe de haut niveau de la Commission, la présidence du Conseil, la commission REGI, etc. semblent uniquement prendre en compte les procédures, ce qui constitue une approche trop restreinte.
- Quant à la simplification des structures, cet objectif peut être atteint en intégrant et transférant davantage les fonds européens. Les règlements européens fournissent déjà un cadre pour un développement territorial efficace grâce au statut d'organisme intermédiaire, les Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) et l'outil de Développement Local mené par les Acteurs Locaux (DLAL). Cependant les États membres sont en pratique peu disposés à intégrer et transférer des fonds de cette manière sur le terrain. Les autorités de gestion considèrent les règlements de l'UE comme l'obstacle principal à l'utilisation des nouveaux instruments décrits dans les règlements de l'UE.

## Éléments concrets

### 1. Harmonisation des règles

Dans le contexte actuel, l'**approche multi-fonds** est difficile à mettre en œuvre car il existe des règles et approches distinctes pour les différents fonds. Le FSE, le FEDER, et le FEADER sont gérés par différentes Directions générales de la Commission européenne et touchent divers ministères au sein des États membres. Le nombre de règles et de documents d'orientation a augmenté de manière considérable, et les dispositions nationales apportent souvent des prescriptions supplémentaires – ce qui entraîne un contrôle accru au niveau européen, alors que ce devrait être le contraire : une simplification grâce à un contrôle décentralisé.

⇒ L'Union européenne devrait, dans la mesure du possible, s'orienter vers des **procédures et processus communs**. Le fait que le cadre stratégique commun (CSC) couvre les cinq fonds ESI constitue un premier pas dans la bonne direction, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires.

⇒ **Sur le long terme**, il devrait exister un « guichet unique », qui cache aux demandeurs la complexité des différents canaux derrière sa demande, et fournisse **directement aux collectivités locales et régionales une source de financement unique** en échange de la production d'une série de résultats convenus entre les autorités de gestion, les collectivités territoriales et la Commission européenne. Une consolidation des différents règlements devrait toutefois être traitée avec soin.

⇒ **Les instruments** tels que le statut d'organisme intermédiaire, les ITI et le développement local participatif sont **utiles sur le plan de la simplification** mais **ne sont pas largement adoptés** (comme le montrent des études du CCRE). Une utilisation accrue de ces instruments contribuerait dans une certaine mesure à la simplification.

Exemple : **combiner le FSE et le FEDER** dans un seul programme opérationnel permettrait de créer un programme de développement urbain pour entreprendre des travaux de construction (FEDER) et organiser un programme de formation des constructeurs (FSE) visant à développer les compétences des travailleurs concernés, sans devoir solliciter deux fonds séparés (la règle de financement croisé de 10 % entre le FSE et le FEDER est une première étape positive pour certains projets mais n'est pas suffisamment flexible au niveau du programme).

## **2. Flexibilité**

La flexibilité n'est toujours pas assurée : la Commission a établi les thèmes prioritaires d'investissement et le pourcentage de programmes nationaux qui doivent être consacrés à ces thèmes. Ce sont surtout les plus petits États membres qui n'ont presque aucune flexibilité dans leurs choix.

La Commission a choisi un petit nombre d'objectifs thématiques et a réservé la majorité des fonds du FEDER à trois de ces objectifs : PME, recherche et développement, économie à faible émission de carbone / énergie. Bien que ce soit autorisé dans les règlements, la Commission écarte les fonds des autres objectifs, qui pourraient directement répondre aux besoins locaux, tels que des infrastructures de transport ou des infrastructures à large bande.

Exemple : Les fonds octroyés par le FEDER aux Pays-Bas : l'innovation étant la priorité, elle devait obligatoirement être axée sur le transfert de connaissances, sans prendre en compte d'autres besoins plus locaux.

## **3. Proportionnalité – contrôles et audits**

Les Fonds structurels continuent d'avoir des **audits à plusieurs niveaux**, ce qui entraîne de multiples vérifications de mêmes documents par diverses autorités à différents niveaux et donne souvent lieu à des interprétations différentes. Il en résulte une insécurité juridique pour les autorités nationales, régionales et locales, mais surtout pour les bénéficiaires.

La **diminution du nombre d'inspections requises** constitue pour les bénéficiaires, collectivités locales et régionales comprises, un critère essentiel de la simplification, la règle en vigueur de contrôles sur place étant souvent perçue comme trop lourde.

Certains pays ont introduit des déclarations nationales, qui se traduisent par un **contrôle interne accru** et une diminution des comptes rendus à la Commission européenne.

Exemple : la Suède, le Danemark et les Pays-Bas ont des déclarations nationales visant à réduire les contrôles et à lutter contre la fraude et les erreurs.

La Commission européenne a tendance à augmenter les contrôles et les comptes rendus dans les pays où la **Cour des comptes européenne (CCE)** constate un taux d'erreur élevé dans un programme FEDER. Cette approche générale peut s'avérer d'une lourdeur disproportionnée pour d'autres États membres et avoir des conséquences négatives pour les bénéficiaires. La CCE

présume que tous les États membres sont homogènes et qu'un problème rencontré dans un pays peut également apparaître dans un autre. Cela n'est cependant pas nécessairement le cas.

⇒ **Une approche du contrôle et de l'audit plus proportionnée et axée sur les résultats** serait la bienvenue. **Moins centrée sur la sanction que sur l'amélioration**, elle veillerait à ce que les objectifs généraux des politiques soient atteints.

⇒ **Les règles nationales d'audit supplémentaire devraient être réduites à un minimum**. Ces dernières devraient faire l'objet d'une évaluation des risques du point de vue de leur compatibilité avec les règles et les pratiques de l'Union européenne en matière d'audit, et être élaborées après réception d'un avis des auditeurs de l'Union européenne.

⇒ Il est essentiel que les **autorités de gestion et d'audit se réunissent à un stade précoce** de la conception des plans, dans le but d'**éviter que des contradictions** surviennent par la suite et que différents organismes aient à réaliser plusieurs audits de la même activité.

⇒ Il devrait exister une approche plus adaptée à chaque État membre et une distinction entre fraude et une « erreur de bonne foi ».

⇒ Un processus plus léger devrait être introduit en déléguant plus de contrôle à des organismes d'audit nationaux – sauf cas exceptionnels. Par exemple, un système d'information unique et de modèle d'audit unique (« Single Information, Single Audit » (SISA)) pourrait être introduit et adopté par toutes les parties concernées (de la Commission aux bénéficiaires).

⇒ La conformité à la réglementation peut encore être améliorée en rendant le **processus d'audit plus transparent**. La Commission pourrait publier les conclusions de ses audits à un stade précoce, de même que les résultats des procédures de conciliation et de recours.

⇒ Toute modification des règles, ou réinterprétation, apparaissant en cours de programme, **ne devrait pas être appliquée rétrospectivement** si elle pénalise les États membres, autorités de gestion ou bénéficiaires locaux en les plaçant soudainement dans une situation de non-conformité, nécessitant la restitution des fonds à l'Union européenne.

#### **4. Gestion axée sur les résultats**

La Commission et les États membres ont abandonné la possibilité de développer des **Plans d'action conjoints**. Ceux-ci sont **susceptibles d'alléger la bureaucratie et les audits** pour le FEDER et le FSE, puisque l'organisme qui met en œuvre des Plans d'action conjoints doit uniquement rendre compte des résultats finaux. Malheureusement, ni les États membres ni la Commission n'ont l'assurance de lancer des Plans d'action conjoints malgré les dispositions figurant, à cet effet, dans les règlements relatifs aux fonds ESI.

L'un des **principaux problèmes** découle du fait que les **orientations proposées par la Commission européenne aux praticiens dans le cadre de programmes de Fonds ESI<sup>1</sup> manquaient de clarté et étaient fournies très tardivement**. Pour la période de programmation actuelle (et en raison de négociations difficiles), la DG REGIO a élaboré des orientations relatives aux ITI et au développement local participatif au cours de l'été 2014, alors que les États membres avaient déjà commencé à préparer leurs programmes, il était donc bien trop tard pour qu'elles puissent être utiles. De même, la réglementation sur le code de conduite partenariat central-local

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/information/legislation/guidance/](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/guidance/)

est arrivée trop tardivement dans le processus, seulement après que les États membres n'ont défini leurs accords en matière de partenariat central-local.

⇒ Des documents d'orientation doivent être préparés dans les délais. Exemple : aux Pays-Bas, l'idée des ITI s'inspirait entre autres des programmes des villes de la période 2007-2013. Les quatre plus grandes villes souhaitaient poursuivre ces programmes dans la nouvelle période de programmation et commençaient déjà en 2012 à préparer quatre ITI. Au cours de l'été 2012, les premières discussions entre la Commission et les villes néerlandaises concernant les ITI ont eu lieu. Il s'est avéré que la Commission ne savait pas clairement à quoi s'attendre de la part des villes ; elle savait uniquement ce qu'elle ne voulait pas.

L'adoption modeste des instruments de développement territorial (ITI et DLAL) est une occasion manquée pour les communautés locales, produit de la coordination fragmentée des Fonds ESI et de **l'application de règles distinctes et propres à chaque fonds en matière de notification et de contrôles** ; fonds qui, souvent, font l'objet d'une gestion séparée et relèvent de compétences ministérielles distinctes.

⇒ À l'avenir, il est demandé à la Commission de **rédiger des orientations techniques parallèlement aux nouvelles propositions législatives**. Cela simplifierait la vie des praticiens car la Commission aura déjà développé des idées concrètes sur ce qu'elle attend des États membres, des régions et des municipalités.

Le processus de simplification des fonds ESI devrait être ancré dans le programme « **Mieux légiférer** » de la Commission, c'est-à-dire chercher à mettre en œuvre les principes fondamentaux d'une réglementation, subsidiarité, proportionnalité et gouvernance multi-niveaux améliorées et allégées. Il conviendrait également d'utiliser davantage les études d'impact territorial.

Cela sera également utile pour les négociations sur le Règlement portant dispositions communes (RPDC) et des règlements relatifs à des fonds spécifiques, car le Conseil et le Parlement auront une vision plus claire de ce que la Commission souhaite accomplir avec ses propositions.

Les bénéficiaires locaux demandent des informations et orientations sur la mise en œuvre des fonds, par exemple sur les aides d'État ou la communication. En théorie, les orientations fournies par la Commission européenne devraient être suffisantes, et les autorités de gestion ne devraient pas y ajouter de règles. Cependant, les [Orientations mises à disposition par la Commission européenne](#) sont destinées aux autorités de gestion et sont toutes en anglais.

⇒ La Commission devrait mettre à disposition des documents d'orientation plus simple à utiliser et dans toutes les langues de l'Union européenne.

## **5. Observation générale**

Un renforcement des capacités institutionnelles dans tous les États membres est nécessaire. Les autorités de gestion devraient mieux et davantage utiliser l'objectif thématique 11 (renforcement des capacités institutionnelles) ainsi que l'assistance technique.

## Conclusion

Les principales questions restent les suivantes :

- Qu'est-ce que la simplification ? Peut-on convenir d'une définition commune ?
- Quel est le but de la simplification ?
- Qui devraient être les principaux bénéficiaires de la simplification ?
- Comment peut-on atteindre ces objectifs ?

Nous estimons qu'il serait très bénéfique d'associer tous les acteurs concernés dans le processus de réflexion et de permettre une approche audacieuse. Pour les autorités locales et régionales, la solution devrait :

- reposer sur la confiance
- résulter d'une délégation de responsabilité du gouvernement central
- s'inscrire dans un cadre de travail bien établi
- comprendre des objectifs axés sur les résultats.

Le CCRE, l'organisation européenne des associations des collectivités territoriales, et ses membres s'engagent à contribuer à un processus de réflexion fructueux, en vue de trouver des moyens pour réellement simplifier les programmes de financement européens et leur mise en œuvre.

## Contact

### **Angelika Poth-Moegele**

Directrice exécutive Affaires européennes  
1 square de Meeûs, 1000 Bruxelles  
angelika.poth-moegele@ccre-cemr.org  
Tél. +32 2 500 05 40

### **Marlène Siméon**

Chargée de mission – Cohésion territoriale, sociale et économique  
1 square de Meeûs, 1000 Bruxelles  
Marlene.Simeon@ccre-cemr.org  
Tél. +32 2 213 86 93

### **Núria Moré Ollé**

Chargée de mission par intérim – Cohésion territoriale, sociale et économique

## Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 50 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 150 000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.

[www.ccre.org](http://www.ccre.org)