



Mise en place d'une base de données pour évaluer les impacts et les effets de certains seuils et limites dans le Règlement (UE) No 1303/2013 (CPR)

RAPPORT FINAL
RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Rédigé par
Juin 2016



COMMISSION EUROPEENNE

Direction Générale de la Politique régionale et urbaine
Direction DGA1 - Politique, performance et conformité
Unité DGA1.01 – Développement politique, gestion stratégique et relations avec le Conseil

Contact: M. Peter Berkowitz

E-mail: <mailto:REGIO-DGA1.01-HEAD-OF-UNIT@ec.europa.eu>

Commission européenne
B-1049 Bruxelles

**Mise en place d'une base de
données pour évaluer les
impacts et les effets de
certains seuils et limites dans
le Règlement (UE)
No 1303/2013 (CPR)**

RAPPORT FINAL
RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels

NOTICE LEGALE

Ce document a été préparé pour la Commission européenne mais il reflète uniquement les opinions des auteurs. La Commission ne peut être tenue responsable de tout usage qui pourrait être fait des informations qui contenues dans ce rapport.

Plus d'informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

ISBN 978-92-79-61793-5
doi: 10.2776/989439

© Union Européenne, 2016
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Objectif

L'utilisation de fonds structurels européens d'investissement joue un rôle primordial dans l'aide des États-Membres de l'UE pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Afin d'assurer que les opérations cofinancées par les fonds structurels soient mises en œuvre selon les principes de bonne gestion financière, le Règlement Européen définit des exigences minimales pour les systèmes efficaces de reporting, de gestion et de contrôle. Celles-ci comprennent des règles sur les vérifications de gestion et d'audit et exigent entre autre des autorités de gestion et des bénéficiaires d'enregistrer plusieurs éléments d'information pour chaque opération.

Néanmoins, le fait de se conformer à de tels systèmes de contrôle et de reporting implique des coûts pour les États-Membres et les bénéficiaires car cela implique l'exécution de tâches administratives. Le cadre législatif applicable aux fonds structurels pour la période 2014-2020 insiste sur le principe de proportionnalité ainsi que sur la nécessité de réduire les coûts et charges administratifs imposés aux autorités de gestion et plus particulièrement aux bénéficiaires.

Conformément au principe de proportionnalité, le règlement portant sur les dispositions communes est chargé d'établir plusieurs nouvelles limites et les seuils afin de réduire les coûts et charges administratifs en matière de suivi, de reporting, d'évaluation, de gestion et de contrôle. Un certain nombre d'entre eux sont liés au volume financier des opérations.

Etant donné que la Commission avait uniquement accès à des données agrégées au niveau des axes prioritaires des Programmes Opérationnels, il était très difficile de valider les potentiels effets des seuils en vue de réduire les coûts et charges administratifs.

La DG REGIO a par conséquent cherché à remédier à cette limitation en développant une base de données représentative et exhaustive pour toutes les opérations financées par le FEDER et le Fonds de cohésion pour la période 2007-2013. Cette base de données a été utilisée pour effectuer des simulations sur l'impact des six seuils spécifiés afin d'évaluer s'ils pourront contribuer à la réduction de la charge et des coûts administratifs liés au support des Fonds structurels.

N° Seuil	Paramètre évalué	Niveau du Seuil
1	Coût total (Opérations générant des revenus après achèvement)	EUR 1.000.000
2	Coût total (Opérations générant des revenus pendant leur mise en place)	EUR 50.000
3	Coût total (Projets majeurs)	EUR 50.000.000 ou EUR 75.000.000 si TO7
4	Total des dépenses éligibles (disponibilité des documents)	EUR 1.000.000
5	Total des dépenses éligibles (nombre maximum d'audits)	EUR 200.000
6	Montant à recouvrer	EUR 250

Recueil de données

Sur les 322 Programmes Opérationnels soutenus par le FEDER et le Fonds de cohésion pour la période 2007-2013, les données sur les opérations achevées pour 261 Programmes Opérationnels ont été recueillies auprès de leurs autorités de gestion pertinentes et stockées dans une base de données. Ces Programmes Opérationnels, pour lesquels les données ont été collectées sur les opérations achevées, représentent 80% du soutien financier au titre du FEDER et du Fonds de cohésion pour la période 2007-2013. Pour chaque opération, les données suivantes ont été demandées : coût total, total des dépenses éligibles, montants à recouvrer, recettes déductibles, catégorie de régions, thème prioritaire, dimension territoriale, et type de finance.

Les données pour les opérations n'ont pu être collectées dans les délais impartis pour 59 Programmes Opérationnels. Pour 35 de ces programmes, les demandes de données n'ont tout simplement pas eu de retour et pour 14 d'entre elles la demande de données a été refusée. Parmi celles refusées, 10 des Programmes Opérationnels étaient en Allemagne. De plus, les données recueillies ne couvrent que celles des opérations ayant été achevées mi-2015. En tant que tel, la base de données ne peut être considérée comme étant complète à 100%.

Néanmoins, compte tenu de l'ampleur de l'échantillon lié à la population totale, l'ensemble des données recueillies peut tout même être considéré comme étant un échantillon statistiquement significatif des

opérations financées au titre du FEDER et du Fonds de cohésion pour la période 2007-2013.

Afin d'accroître l'utilité de la base de données et de donner une estimation plus compréhensible des effets des six seuils faisant l'objet de cette étude, le coût total, le nombre d'opérations et leur distribution ont été estimés pour 59 des Programmes Opérationnels manquants. De plus, puisque la catégorie de région est attribuée au niveau des Programmes Opérationnels, il nous a également été possible d'attribuer ce paramètre à nos données estimatives. Toutefois, il n'a pas été possible d'inclure des estimations pour les domaines de thème prioritaire, les formes de finance et la dimension territoriale. Ceci est lié à la variation des distributions d'un Programme Opérationnel à un autre ainsi que d'un Etat-Membre à un autre, rendant difficile d'estimer avec précision la distribution de ces domaines pour les Programmes Opérationnels manquants puisque de telles analyses ont été conduites en utilisant uniquement les données observées.

Analyse

Les données récoltées ayant dès lors été stockées dans la base de données, il a été possible de modéliser de façon stable le modèle de distribution des opérations au-delà et sous les six seuils. Cette distribution a également été modélisée au niveau de l'ensemble des données ainsi qu'au travers de plusieurs paramètres : par Etat-Membre, catégorie de Région, thème prioritaire et dimension territoriale.

De plus, cette analyse de seuil a été complétée par une analyse de sensibilité de sorte que les effets d'augmentation ou de baisse des six seuils étaient modélisés pour chacun d'entre eux au niveau des Etats-Membres. Les résultats de cette analyse se trouvent en section 3.2.9 pour le seuil 6 (montant à recouvrer) et en annexe D pour les cinq autres seuils. Il est également à noter que le seuil 3 (grands projets) concerne le total des dépenses éligibles de la période 2014-2020 au lieu du coût total dans la période passée, une analyse de seuil a donc été conduite sur la base du total des dépenses éligibles. Les résultats de cette dernière se trouvent en annexe E.

Enfin, la distribution cumulative du contenu de la base de données par rapport au nombre d'opérations et à leur valeur a été développée. Ceci a été fait pour chacun des six seuils, pour les Etats-Membres et pour les objectifs thématiques de la période 2014-2020 (dont la correspondance a été faite avec les thèmes prioritaires de la période 2007-2013). Les résultats de ces analyses se trouvent respectivement dans les annexes F, G et H.

Conclusions

1) **L'analyse descriptive des données recueillies** dévoile une grande variation entre les Etats-Membres. Cependant, nous pouvons identifier des modèles communs lorsque l'on regarde les données au niveau Européen. Par exemple, **le coût total moyen par opération varie significativement selon les Etats-Membres**. Cela s'étend de 59.488 EUR pour l'Espagne et 101.373 EUR pour la Grèce à 3.68 Million EUR pour la Slovaquie et 5,77 Million EUR pour Chypre. La moyenne européenne du coût d'une opération est de 1,21 Million EUR.

La répartition des opérations au niveau européen révèle un très grand nombre de petites opérations et très peu de contrats de grande valeur en termes de coût total. Il est important de préciser que 52% des opérations sont inférieures à 50.000 EUR et que 44% sont inférieures à 20.000 EUR. Moins de 4% des opérations dépassent 2 Million EUR.

Le plus grand nombre d'opérations se retrouve dans les thèmes prioritaires de la recherche, du développement et de l'innovation (57%), la société d'information (12%), l'énergie et la protection de l'environnement et la prévention des risques (7% chacun). **Les opérations avec la part la plus élevée du coût total** se situent dans les thèmes prioritaires de la recherche, du développement et de l'innovation (37%), du transport (20%) ainsi que dans la protection de l'environnement et la prévention des risques (14%)

Le thème de groupement prioritaire « transport » avait le coût moyen par opération le plus élevé (5,6 Million EUR), ce qui est en ligne avec la nature des projets d'infrastructure. Les thèmes de groupement prioritaires ayant **le coût moyen par opération le plus bas** étaient ceux de « l'insertion sociale » et de « l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises », représentant respectivement 161.732 EUR et 239.211 EUR.

La répartition des opérations, en matière de nombre et de coût total, montre qu'un grand nombre de petites opérations ont une très faible part des coûts. En moyenne dans l'UE, plus de la moitié des opérations (52%) ont un coût total **inférieur à 50.000 EUR** mais représentent seulement **1% de l'attribution totale**. Néanmoins, il existe de fortes disparités entre les Etats-Membres. Par exemple, Chypre et Luxembourg ne comptent aucune opération inférieure à 50.000 EUR alors que 90% des opérations de l'Espagne sont inférieures à ce seuil. Un seuil d'un million d'euros couvre même 92% de l'intégralité des opérations mais seulement 22% des coûts totaux.

2) Le **tableau 1** ci-dessous résume les résultats de l'**analyse de seuil**, indiquant le nombre d'opérations dans la base de données au-delà et en-dessous de chaque seuil, ainsi que leur valeur dans le coût total. Ce tableau contient également un aperçu de l'analyse de sensibilité.

Tableau 1: Résumé des conclusions des analyses de seuil et de sensibilité

	Seuil		Analyse de seuil		Analyse de sensibilité			
			% opérations totales	% coût total	Seuil réduit		Seuil élevé	
					% opérations totales	% coût total	% opérations totales	% coût total
1	1.000.000 EUR Coût total (opérations générant un revenu après leur réalisation)	Au-delà du seuil	8%	78%	De 800.000 EUR 10%	De 800.000 EUR 81%	De 1.200.000 EUR 7%	De 1.200.000 EUR 76%
		En-dessous du seuil	92%	22%	De 800.000 EUR 90%	De 800.000 EUR 19%	De 1.200.000 EUR 93%	De 1.200.000 EUR 24%
2	50.000 EUR Coût Total (opérations générant un revenu pendant leur réalisation)	Au-delà du seuil	48%	99%	De EUR 40.000 49%	De EUR 40.000 99%	De EUR 60.000 46%	De EUR 60.000 99%
		En-dessous du seuil	52%	1%	De EUR 40.000 51%	De EUR 40.000 1%	De EUR 60.000 54%	De EUR 60.000 1%
3	50.000.000 EUR ou 75.000.000 EUR si TO7 Coût total (projets majeurs)	Au-delà du seuil	0.1%	20%	De EUR 40 million 0%	De EUR 40 million 22%	De EUR 60 Mio 0%	De EUR 60 Mio 19%
		En-dessous du seuil	100%	80%	De EUR 40 Mio 100%	De EUR 40 Mio 78%	De EUR 60 Mio 100%	De EUR 60 Mio 81%
4	1.000.000 EUR Total des dépenses éligibles (disponibilité des documents)	Au-delà du seuil	6%	70%	De EUR 800.000 8%	De EUR 800.000 73%	De EUR 1.200.000 5%	De EUR 1.200.000 67%
		En-dessous du seuil	94%	30%	De EUR 800.000 92%	De EUR 800.000 27%	De EUR 1.200.000 95%	De EUR 1.200.000 33%

Mise en place d'une base de données pour évaluer les impacts et les effets de certains seuils et limites dans le Règlement (UE) No 1303/2013 (CPR)

	Seuil		Analyse de seuil		Analyse de sensibilité			
			% opérations totales	% coût total	Seuil réduit		Seuil élevé	
					% opérations totales	% coût total	% opérations totales	% coût total
5	200.000 EUR Total des dépenses éligibles (nombre maximum d'audits)	Au-delà du seuil	21%	88%	De EUR 100.000 31%	De EUR 100.000 93%	De EUR 300.000 16%	De EUR 300.000 85%
		En-dessous du seuil	79%	12%	De EUR 100.000 69%	De EUR 100.000 7%	De EUR 300.000 84%	De EUR 300.000 15%
6	250 EUR Montant à recouvrer	Au-delà du seuil	95%	97%	De EUR 100 99%	De EUR 100 100%	De EUR 500 95%	De EUR 500 99.99%
		En-dessous du seuil	5%	3%	De EUR 100 1%	De EUR 100 0%	De EUR 500 5%	De EUR 500 0.01%

3) L'analyse de sensibilité mesure l'impact des changements hypothétiques des 6 seuils sur la distribution du nombre d'opérations et le coût total. Cette analyse montre que les changements sur les seuils à faible valeur, tels que les seuils 2 et 4, impactent un plus grand nombre d'opérations que les seuils à valeur plus élevée. Cela n'est pas le cas lorsque l'on considère l'impact sur le coût total, où la distribution est plus uniforme au travers de la valeur des projets, et donc, des seuils.

Pour le **seuil N°1**, 13% des opérations en Croatie seraient affectées par un seuil abaissé à 800.000 EUR et par le seuil le plus élevé de 1.200.000 EUR. Le Luxembourg et la Suède ont également été sensibles aux changements potentiels de seuil avec 13% et 12% de leurs opérations impactées.

Pour le **seuil N°2**, la **Grèce** pourrait être la plus impactée avec 18% de ses opérations sensibles à l'augmentation ou la baisse des seuils. Cela se traduit par un éventuel changement de 9% en termes de coût total. La Finlande se place seconde pour le nombre d'opérations avec un swing potentiel de 11%, mais avec un changement négligeable du coût total de 2%.

En ce qui concerne les variations en pourcentages, la Bulgarie serait la plus susceptible de connaître une altération du **seuil N°3** avec 0.26% des opérations affectées. La Slovénie est également sensible avec un changement potentiel de 0.17%. Cependant, étant donné que le nombre total d'opérations au-delà du seuil original équivaut à moins de 0.1% de toutes les opérations en UE, il est préférable de considérer le nombre absolu d'opérations affectées. Dans cette optique, la **Pologne** est la plus sensible aux possibles changements du seuil N°3, avec un total de 29 opérations affectées à la baisse ou à la hausse. Cela représente moins de 1% du coût total pour les Etats-Membres et environ 1% du coût total de toutes les opérations dans la base de données. L'**Italie** et la **République Tchèque** sont aussi particulièrement sensibles avec respectivement 19 et 13 opérations affectées.

Le seuil N°4 est de 1 million d'euros de dépenses éligibles. Tout comme pour le seuil N°1, (qui est de 1 million de coût total) la **Croatie** et la **Suède** sont sensibles à tout changement potentiel, avec 10% de leurs opérations éventuellement affectées par une baisse ou une hausse de ce seuil. Contrairement au seuil N°1, le Luxembourg est moins sensible avec une hausse d'à peine 4% du nombre d'opérations sous le seuil lorsqu'il est élevé.

Le **Luxembourg** est particulièrement sensible aux changements du **seuil N°5**, avec 46% des opérations affectées par la baisse ou la hausse du seuil des dépenses totales éligibles de 200.000 EUR. En termes de coût total, cela représente 22%. La **Belgique**, les **régions transfrontalières**,

et la **République Tchèque** sont également particulièrement sensibles à de tels changements, avec 31% des opérations affectées.

Pour le **seuil N°6**, l'analyse de sensibilité suggère qu'élever ou baisser le seuil de 100 EUR entraîne un **changement de 1 à 2 pourcent** dans le nombre d'opérations. **L'impact en termes de coût total est au mieux marginal**. De plus, l'impact serait limité aux seuls 18 Etats-Membres qui comptabilisent un nombre significatif d'opérations avec une valeur non nulle dans la rubrique « montants à recouvrer ».

4) L'élaboration d'une base de données est considérée à un niveau opérationnel comme étant un exercice pertinent puisqu'il fournit à la Commission Européenne et à ses parties prenantes une base de données robuste sur laquelle elle peut s'appuyer pour réaliser une modélisation fiable des effets des seuils et limites en utilisant des données non disponibles auparavant. Le contenu de la base de données étant suffisamment représentatif des investissements faits sous le FEDER et le Fonds de cohésion pour la période 2007-2013, il est possible de comprendre la répartition des opérations autour des six seuils en question selon le nombre d'opérations, leur coût, le nombre et le coût cumulé.

De plus, il est désormais possible de décomposer la répartition en observant la distribution des opérations par Etat-Membre, par catégorie de région, par thème prioritaire et par dimension territoriale. Il faut noter que si ces données sont fiables au niveau de l'UE, elles le sont moins au niveau des Etats-Membres, plus particulièrement pour les Etats-Membres tels que l'Allemagne et l'Italie pour lesquels un nombre important de données ont fait l'objet d'une estimation.

Bien que cette étude ait été axée sur des données de la période 2007-2013, les résultats peuvent être interprétés dans le contexte de la période 2014-2020 car un grand nombre des données sont pertinentes d'une période à l'autre, y compris les catégories de région, les thèmes prioritaires (pouvant être liés aux nouveaux objectifs thématiques) les formes de financement, et les dimensions territoriales. Cela permettra aux prochaines études portant sur les opérations de la période 2014-2020 de tirer les enseignements significatifs des données contenues dans cette base, et plus particulièrement en ce qui concerne l'introduction de seuils complémentaires ou ajustés à des fins de simplification. Par conséquent, cette étude apportera une base analytique pour poursuivre la réflexion sur le devenir de la politique de cohésion.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- Un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- Exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne
(<http://ec.europa.eu>); (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm);
- En contactant le réseau Europe Direct service
(http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm) ou en appelant 00 800 6 7 8 9 10 11
(numéro gratuit de partout dans l'Union européenne) (*).

(*) L'information donnée est gratuite, comme le sont la plupart des appels (même si certains opérateurs, les cabines téléphoniques ou les hôtels peuvent vous facturer).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés:

- Auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

