

Rapport spécial

La plupart des mesures de simplification intégrées dans Horizon 2020 ont facilité la vie des bénéficiaires, mais des améliorations restent possibles

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par M. Neven Mates, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour, assisté de: M. Raphael Debets, chef de cabinet; M^{me} Di Hai, attachée de cabinet; M. Paul Stafford, manager principal; M^{me} Daniela Hristova, chef de mission; MM. Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera et Marco Montorio, auditeurs.



De gauche à droite: Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Daniela Hristova, Marco Montorio, Juan Antonio Vázquez Rivera.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - XI
Introduction	1 - 10
Qu'est-ce que le programme Horizon 2020?	1 - 4
Historique du financement de la recherche et de l'innovation par l'UE	5 - 7
Aperçu des dernières initiatives de simplification en date	8 - 10
Étendue et approche de l'audit	11 - 14
Étendue de l'audit	11 - 12
Approche de l'audit	13 - 14
Observations	15 - 115
La Commission s'est appuyée sur son expérience des programmes antérieurs pour déterminer quelles étaient les mesures de simplification nécessaires	15 - 20
C'est au niveau de la conception, de l'organisation et des outils de soutien qu'ont été apportés les principaux changements qui ont concouru à la simplification	21 - 69
La création du centre d'appui commun a constitué un grand pas vers une mise en œuvre cohérente du programme Horizon 2020	21 - 29
Les bénéficiaires apprécient les canaux de communication et de retour d'information, mais certains d'entre eux font toujours état de divergences dans le traitement et de variations dans le niveau de service	30 - 45
Le portail des participants facilite la gestion des subventions pour les bénéficiaires	46 - 51
Les orientations de la Commission (c'est-à-dire le modèle de convention de subvention annoté) sont complètes, mais difficiles à utiliser, et leurs fréquentes actualisations sont source d'incertitude	52 - 55

Certaines nouvelles initiatives susceptibles de contribuer à la simplification n'ont pas encore fait l'objet de tests et d'une évaluation complets	56 - 69
L'octroi des subventions est plus rapide, mais toutes les possibilités d'alléger la charge administrative n'ont pas été mises à profit	70 - 96
La suppression de la phase de négociation a permis de raccourcir le délai d'octroi des subventions	72 - 75
Un recours accru à l'approche en deux étapes pourrait entraîner une réduction des coûts pour les nombreux candidats dont les propositions ne sont pas retenues	76 - 79
En ce qui concerne la qualité des évaluations et l'information des candidats dont les propositions ne sont pas retenues, des préoccupations subsistent	80 - 90
Le «label d'excellence» n'a pas répondu aux espérances	91 - 96
Déclaration et contrôle des coûts de projet	97 - 112
Les règles relatives aux frais de personnel ont été simplifiées, mais certaines modifications ont engendré des difficultés pour les bénéficiaires, et cette catégorie de coûts reste une grande source d'erreur	97 - 105
La charge d'audit a diminué, mais les bénéficiaires se trouvent devant des divergences de traitement dans les audits ex post sous-traités	106 - 112
La participation des PME a augmenté, mais des obstacles subsistent	113 - 115
Conclusions et recommandations	116 - 129
Efforts de simplification de l'organisation	117 - 121
Lancement des projets	122 - 126
Déclaration et contrôle des coûts de projet	127 - 128
Participation des PME	129

Annexe – Risques perçus par les bénéficiaires concernant les options de coûts simplifiés

Réponses de la Commission

SIGLES ET ACRONYMES

7 ^e PC	Septième programme-cadre
9 ^e PC	Neuvième programme-cadre
AMGA	Modèle de convention de subvention annoté (<i>Annotated Model Grant Agreement</i>)
CSC	Centre d'appui commun (<i>Common Support Centre</i>)
DG CNECT	Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission
DG RTD	Direction générale de la recherche et de l'innovation de la Commission
EARTO	Association européenne des organismes de recherche et de technologie (<i>European Association of Research and Technology Organisations</i>)
EASME	Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (<i>Executive Agency for Small and Medium-Sized Enterprises</i>)
EIT	Institut européen d'innovation et de technologie (<i>European Institute of Innovation and Technology</i>)
EUA	Association européenne de l'université (<i>European University Association</i>)
H2020	Horizon 2020 (le huitième programme-cadre)
IA	Action d'innovation (<i>Innovation Action</i>)
JRC	Centre commun de recherche (<i>Joint Research Centre</i>)
MGA	Modèle de convention de subvention (<i>Model Grant Agreement</i>)
PCN	Point de contact national
PIC	Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité
PME	Petites et moyennes entreprises
REA	Agence exécutive pour la recherche (<i>Research Executive Agency</i>)
RES	Service de renseignements sur la recherche (<i>Research Enquiry Service</i>)

SMEI	Instrument PME (<i>Small and medium-sized enterprise Instrument</i>)
UEAPME	Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises

GLOSSAIRE

7^e PC: le septième programme-cadre.

Appel à propositions: procédure par laquelle les candidats sont invités à présenter des propositions de projets afin de recevoir un financement de l'UE. Il existe plusieurs types d'appels à propositions (assortis de modalités spécifiques en matière de soumission ou d'évaluation): les appels en deux étapes, les appels à dates de clôture multiples et les invitations à soumettre une proposition.

Bénéficiaire: personne ou organisation (agissant à titre individuel ou collectif) à laquelle est accordé un financement de l'UE sous la forme d'une subvention.

Cadre financier pluriannuel (CFP): document de programmation pluriannuelle du budget de l'UE qui fixe les priorités et les paramètres applicables aux dépenses de l'Union pour une période de cinq à sept ans.

Candidat: personne ou organisation (agissant à titre individuel ou collectif) qui demande un financement de l'UE.

Centre d'appui commun: direction de la Commission qui centralise tous les services liés au soutien dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

Contrôles ex ante: contrôles préventifs effectués avant la signature d'une convention de subvention ou avant un paiement.

Contrôles ex post: contrôles opérés après que le paiement a été effectué.

Délai d'octroi des subventions: période de traitement administratif séparant la soumission d'une proposition de la signature de la convention de subvention, laquelle marque le début officiel d'un projet.

Document d'information: le document d'information de la Cour des comptes européenne de mars 2018 intitulé «Contribution à la simplification du programme de recherche de l'Union européenne après Horizon 2020».

Europe 2020: stratégie décennale visant à faire progresser l'économie de l'Union européenne, qui a fait l'objet d'une proposition de la Commission européenne le 3 mars 2010. Elle remplace la stratégie de Lisbonne, qui couvrait la période 2000-2010. Son principal objectif consiste en «une croissance intelligente, durable et inclusive» assortie d'une meilleure coordination des politiques nationales et européennes.

«**Famille "Recherche et innovation"**»: plusieurs directions générales de la Commission, agences exécutives et entreprises communes.

Financement en cascade: mécanisme, employé par la Commission européenne, autorisant les bénéficiaires de subventions à verser des fonds, sous la forme de sous-subventions, à des tiers ne faisant pas partie du consortium.

Horizon 2020: le huitième programme-cadre.

Modèle de convention de subvention annoté (AMGA): guide, destiné aux candidats et aux bénéficiaires, qui synthétise et explique les clauses du modèle général de convention de subvention (*General Model Grant Agreement, GMGA*) d'Horizon 2020 et de ses différents modèles de conventions de subvention spécifiques.

Montants forfaitaires: type d'option de coûts simplifiés dans lequel des montants prédéterminés sont remboursés dès lors que, dans le cadre d'un projet, des objectifs ou des étapes prédéfinis sont menés à bien, sans que le participant doive déclarer les coûts réellement supportés.

Niveau de maturité technologique: échelle de mesure créée par la NASA pour évaluer le degré de maturité d'une technologie donnée. Elle sert essentiellement à indiquer si des composants issus de la technologie en cause sont suffisamment perfectionnés pour être utilisés dans des systèmes plus vastes. L'échelle compte neuf niveaux: le niveau 1 correspond approximativement à la recherche fondamentale, les niveaux 2 à 4, à la recherche appliquée, les niveaux 5 et 6, au stade de recherche appliquée/développement, les niveaux 7 et 8, à celui de la démonstration et le niveau 9, à un déploiement complet.

Petites et moyennes entreprises (PME): entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan

annuel n'excède pas 43 millions d'euros (voir article 2 de l'annexe de la recommandation 2003/361/CE).

Point de contact national (PCN): structure nationale, établie dans un État membre de l'UE ou dans un autre pays participant à Horizon 2020, et chargée d'apporter aux candidats un soutien personnalisé, sur place et dans leur propre langue.

Portail des participants: plateforme internet destinée à l'administration électronique des projets de recherche et d'innovation financés par l'UE, qui héberge les services nécessaires à la gestion des propositions de subventions et des projets tout au long de leur cycle de vie.

Prix à vocation incitative: type d'option de coûts simplifiés dans lequel une contribution financière est accordée à titre de récompense à la suite d'un concours.

Programme-cadre (PC): le principal instrument de l'UE destiné au financement de la recherche en Europe. Il fait l'objet d'une proposition de la Commission européenne et est adopté par le Conseil et le Parlement européen en application de la procédure de codécision.

Règles de participation: règles de financement propres au programme Horizon 2020, exposées dans le règlement (UE) n° 1290/2013.

Responsable de projet: fonctionnaire de l'UE chargé de veiller aux intérêts financiers de l'UE dans le cadre d'un projet; c'est le principal interlocuteur des bénéficiaires. En principe, il suit le projet de bout en bout et il joue un rôle crucial dans toutes les décisions qui s'y rapportent (paiements, modifications, réexamens, etc.).

Service de renseignements sur la recherche: service en ligne, fourni par la Commission, visant à répondre aux questions des candidats et des bénéficiaires, qu'elles portent sur la recherche européenne en général ou sur des points tels que le processus de validation des entités juridiques.

Tableau de bord d'Horizon 2020: outil en ligne présentant des données sur la mise en œuvre d'Horizon 2020. Il est accessible sur le portail des participants.

«Union de l'innovation»: l'une des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020.

SYNTHÈSE

I. Horizon 2020 est le huitième programme-cadre de l'UE en faveur de la recherche et de l'innovation. Avec un budget de 76,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020, il est le plus grand programme public de recherche et d'innovation au monde.

II. Horizon 2020 a des incidences sur un large éventail de politiques de l'UE et sa gestion est assurée par plusieurs directions générales de la Commission, ce qui accroît encore sa complexité. Dans Horizon 2020, la Commission a simplifié ses règles et ses procédures, raccourci le délai d'octroi des subventions, rationalisé les systèmes informatiques, réduit le nombre de dispositifs de financement et apporté des orientations plus claires ainsi qu'une plus grande sécurité juridique aux bénéficiaires.

III. Nous avons cherché à déterminer si les mesures de simplification prises par la Commission avaient permis d'alléger la charge administrative pesant sur les bénéficiaires. Nous avons examiné si les mesures adoptées avaient été conçues sur la base des évaluations précédentes et des commentaires des parties prenantes. Nous avons réalisé une enquête auprès des bénéficiaires de subventions au titre du programme Horizon 2020, afin de faire un état des lieux de leurs opinions sur l'impact positif et négatif de ces mesures, d'un point de vue de la réduction de la charge administrative qu'ils supportent.

IV. Nous avons constaté que la plupart des mesures de simplification adoptées par la Commission ont efficacement contribué à la réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires dans Horizon 2020, même si les actions n'ont pas toutes produit les résultats escomptés et si des améliorations restent possibles. Il importe également de garantir la stabilité des règles: des modifications fréquentes des orientations sont source de confusion et d'incertitude même si les bénéficiaires sont capables de s'adapter à des règles plus complexes.

V. Nous avons observé que la Commission s'était appuyée sur son expérience de la gestion des programmes-cadres antérieurs pour déterminer quels étaient les éléments à simplifier. La création de nouvelles structures organisationnelles horizontales, notamment le centre d'appui commun (CSC), a grandement contribué à la simplification. Cela s'est traduit par une mise en œuvre plus cohérente du programme.

VI. Le service de renseignements sur la recherche, qui dispense conseils et assistance aux candidats et aux participants, n'a pas été intégré dans le CSC. Certes, des améliorations lui ont été apportées depuis le 7^e PC, mais, d'autres canaux étant également utilisés pour répondre aux questions, la cohérence dans le traitement des demandes n'a pas pu être garantie. Les points de contact nationaux fournissent eux aussi des conseils et une assistance de niveau variable.

VII. Les outils de soutien tels que le portail des participants ont été améliorés. L'introduction de la signature électronique a permis de simplifier l'octroi des subventions et leur gestion pour les candidats comme pour les bénéficiaires. Cependant, certaines améliorations techniques restent nécessaires. De même, le manuel relatif aux subventions apporte des informations complètes et détaillées, mais les bénéficiaires ayant peu d'expérience, en particulier, y naviguent difficilement.

VIII. Le délai d'octroi des subventions, qui sépare la soumission d'une proposition de la signature de la convention de subvention, a été nettement raccourci grâce à la gestion électronique et à la suppression de la phase de négociation, mais toutes les possibilités d'alléger la charge administrative n'ont pas été mises à profit. Seuls quelques appels à propositions donnent lieu à une évaluation en deux étapes, ce qui prêche à conséquence, en particulier, pour les candidats dont les propositions ne sont pas retenues. En outre, le label d'excellence, qui visait à faciliter l'obtention d'un financement au titre d'un autre dispositif pour les propositions non retenues les plus prometteuses, n'a pas encore répondu aux espérances.

IX. Les tentatives de simplification des règles relatives aux frais de personnel n'ont pas produit les résultats escomptés; les règles restent complexes pour les bénéficiaires, d'où des erreurs dans les déclarations de coûts. Les nouvelles approches adoptées ont eu quelques répercussions négatives, et les ajustements effectués par la suite ont engendré une certaine confusion et une certaine insécurité juridique. Un recours accru aux pratiques de comptabilité analytique usuelles, en particulier pour les frais de personnel, pourrait alléger la charge administrative. Les nouvelles options de coûts simplifiés, telles que les montants forfaitaires et les prix à vocation incitative, pourraient elles aussi réduire cette charge, mais les essais réalisés par la Commission à cet égard ne sont pas encore suffisants.

X. La mise en place d'un service commun d'audit ainsi que la nouvelle stratégie d'audit ont permis d'alléger la charge d'audit par rapport au septième programme-cadre, mais la qualité variable des audits sous-traités peut engendrer déception et confusion chez les bénéficiaires.

XI. Nous recommandons à la Commission:

- a) de mieux communiquer avec les demandeurs et les bénéficiaires;
- b) d'intensifier les essais relatifs aux montants forfaitaires;
- c) d'étudier les possibilités de recourir davantage à l'évaluation en deux étapes des propositions;
- d) de réexaminer les conditions de rémunération des experts chargés des évaluations;
- e) de faire en sorte que le label d'excellence soit davantage reconnu;
- f) de garantir la stabilité des règles ainsi que des orientations à l'intention des participants;
- g) d'améliorer la qualité des audits sous-traités;
- h) de simplifier encore les outils et les orientations destinés aux PME.

INTRODUCTION

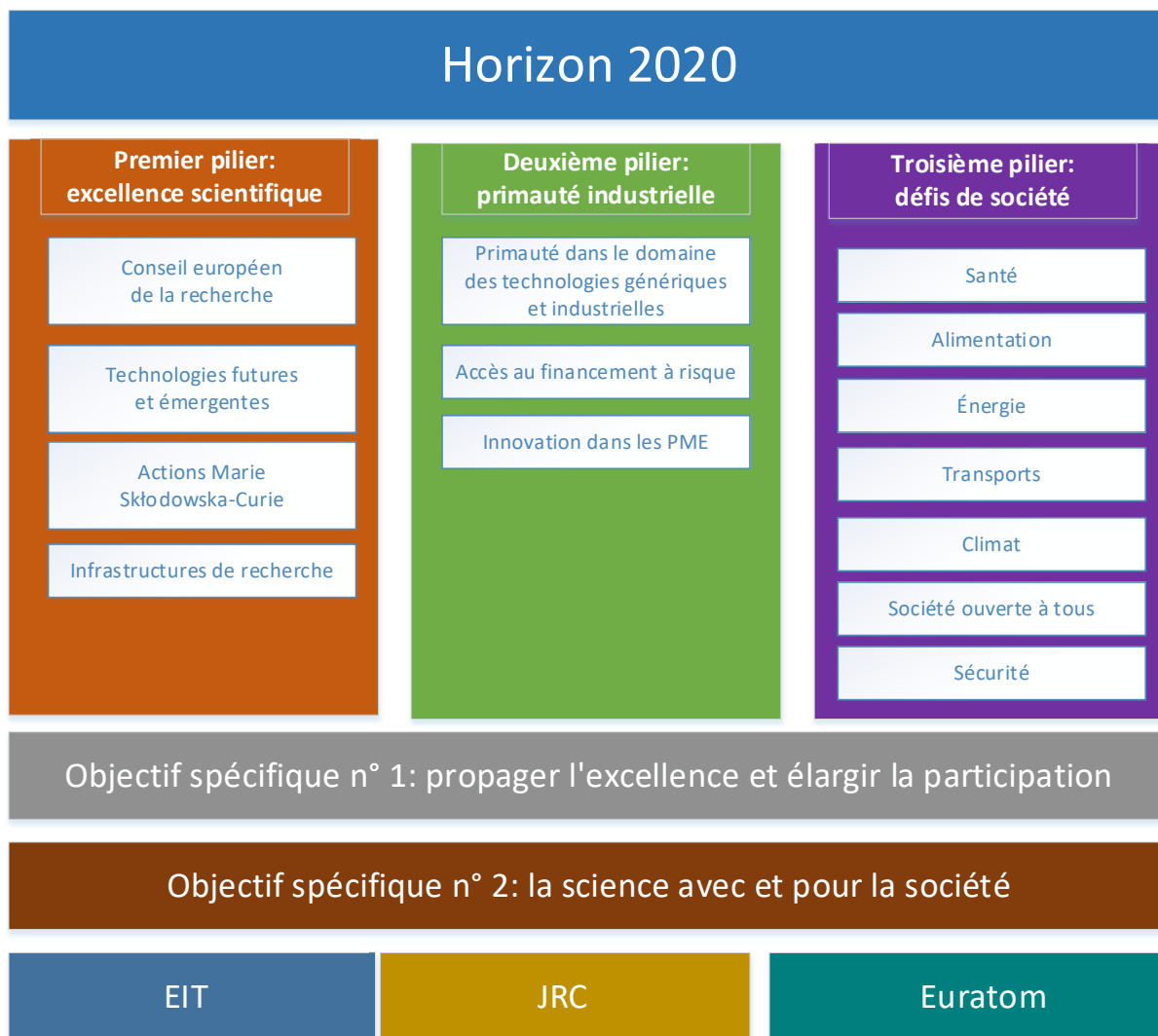
Qu'est-ce que le programme Horizon 2020?

1. Horizon 2020 est le huitième programme-cadre de l'UE en faveur de la recherche et de l'innovation. Avec un budget de 76,4 milliards d'euros¹ pour la période 2014-2020, il est le plus grand programme public de recherche et d'innovation au monde.
2. Le programme Horizon 2020 trouve son origine dans les priorités de la stratégie Europe 2020. Il s'articule autour de trois grands piliers et de deux objectifs spécifiques couvrant des thèmes très divers (voir [**figure 1**](#)). Il permet d'octroyer des fonds à des chercheurs, à des instituts de recherche, à des universités, à des entreprises privées (qu'il s'agisse de grandes entreprises ou de PME) et à des organismes publics – agissant à titre individuel ou sous la forme de consortiums – participant à des projets de recherche collective.
3. Le programme vise tout particulièrement les PME. La Commission européenne s'attache en effet à obtenir la participation de cette catégorie d'entreprises, tant dans les projets en collaboration que par l'intermédiaire de l'instrument PME, un nouveau programme conçu spécialement pour les entreprises de taille modeste très innovantes.
4. Le mode de gestion d'Horizon 2020 reflète le fait que la recherche et l'innovation couvrent tous les secteurs d'activité et qu'elles ont des incidences sur un large éventail de politiques de l'UE: la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) de la Commission européenne gère le programme en collaboration avec huit autres directions

¹ Budget d'Horizon 2020 tel qu'actualisé après l'établissement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), et compte tenu du programme Euratom de recherche et de formation.

générales². Certains volets du budget peuvent relever de la compétence de plusieurs DG. En tout, ce sont 22 organes et organismes différents³ qui exécutent le budget d'Horizon 2020.

Figure 1 – Structure du programme Horizon 2020



Source: Cour des comptes européenne.

² La DG CNECT, la DG GROW, la DG EAC, la DG AGRI, la DG MOVE, la DG HOME, la DG ENER et le JRC.

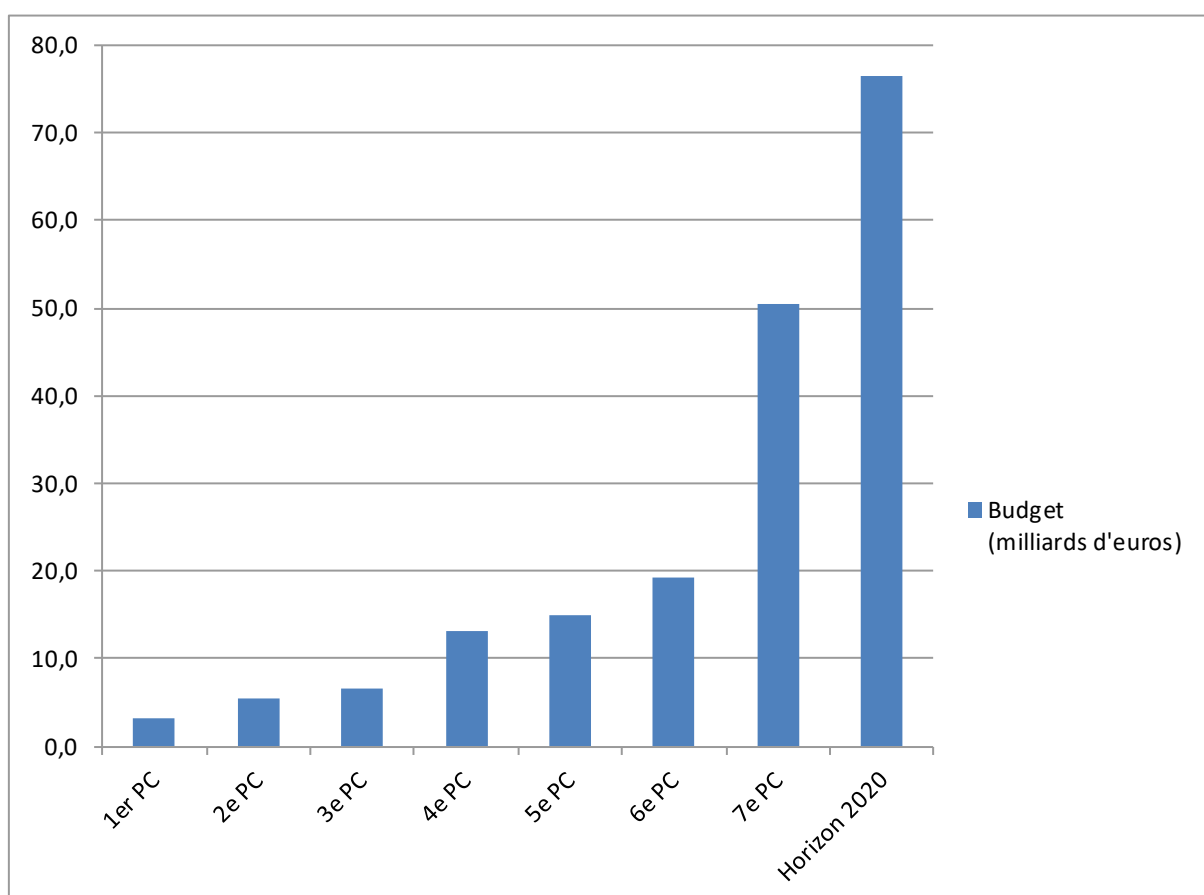
³ Dont des agences exécutives de la Commission, des partenariats public-public entre l'UE et les États membres, des partenariats public-privé avec l'industrie, la Banque européenne d'investissement et l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT).

Historique du financement de la recherche et de l'innovation par l'UE

5. L'Europe a commencé à financer des activités de recherche au titre des premiers traités communautaires. Le financement a pris davantage d'ampleur à partir de 1983 avec l'adoption du «premier programme-cadre communautaire de recherche et de développement» (1^{er} PC).

6. Depuis lors, les programmes-cadres successifs, dont la taille, la portée et l'ambition ont graduellement augmenté, ont pris une place centrale dans la coopération en matière de recherche en Europe. La **figure 2** illustre l'évolution des montants de financement européen consacrés à la recherche depuis le premier programme-cadre.

Figure 2 – Évolution du financement de la recherche (période 1984-2020)



Source: Cour des comptes européenne.

7. Le huitième programme-cadre, Horizon 2020, est un important outil de mise en œuvre de l'«Union de l'innovation», l'une des sept initiatives phares que comporte la stratégie

Europe 2020⁴. Il regroupe toutes les actions de financement de la recherche et de l'innovation précédemment assurées au titre du septième programme-cadre (7^e PC), à celui des activités liées à l'innovation relevant du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) et à celui de l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT).

Aperçu des dernières initiatives de simplification en date

8. La simplification du financement de la recherche et de l'innovation par l'Union européenne figure à l'ordre du jour depuis de nombreuses années. Partout en Europe, le secteur privé, le monde universitaire et les chercheurs sont demandeurs de règles administratives plus simples, d'une meilleure communication avec la Commission européenne ainsi que d'une sécurité et d'une cohérence sur le plan juridique. La Commission a été critiquée pour le manque de clarté de ses orientations à l'intention des bénéficiaires, pour la longueur des délais d'octroi des subventions, pour la complexité de ses règles de financement et pour l'inefficacité de ses procédures de gestion des subventions.

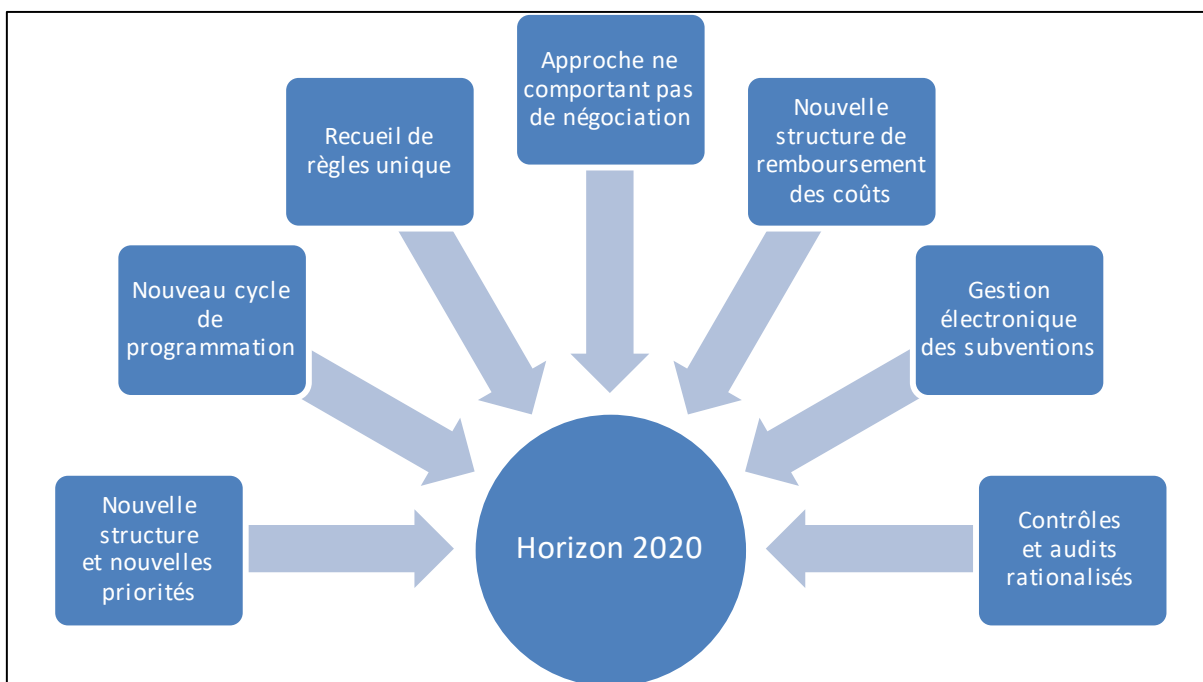
9. Dans Horizon 2020, la simplification a été érigée au rang de finalité essentielle⁵. La Commission européenne a avancé des propositions de changements visant à simplifier les règles qui régissent le financement de la recherche et de l'innovation par l'UE.

10. Parmi les changements envisagés figuraient la mise en place d'un ensemble unique de règles; l'harmonisation des processus de gestion des subventions et la rationalisation des systèmes informatiques dévolus à ces processus; la réduction du nombre de programmes; l'amélioration de la cohérence et de la clarté des règles; la définition d'objectifs prioritaires et d'indicateurs plus clairs; la fixation de règles d'éligibilité des coûts plus cohérentes; la simplification des formes de subventions et la réduction des délais d'octroi des subventions et de paiement (voir ***figure 3***).

⁴ <http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm>

⁵ Voir considérant 20 du règlement n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) (JO L 347 du 20.12.2013, p. 104).

Figure 3 – Les principales mesures de simplification dans Horizon 2020



Source: Cour des comptes européenne.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

Étendue de l'audit

11. Le présent rapport spécial est le dernier d'une série de produits de la Cour des comptes européenne consacrés au programme-cadre pour la recherche et l'innovation. Cette série comporte également un document d'information axé sur l'avenir, intitulé «Contribution à la simplification du programme de recherche de l'Union européenne après Horizon 2020», qui a été publié en mars 2018. La Cour des comptes a fixé la date de cet audit de manière que les résultats soient disponibles en temps utile pour l'élaboration du prochain programme-cadre pour la recherche et l'innovation.

12. La question posée lors de cet audit était la suivante: «Les mesures de simplification d'Horizon 2020 prises par la Commission ont-elles été efficaces, du point de vue de la réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires?». Pour y répondre, nous avons examiné si les mesures adoptées par la Commission avaient été conçues sur la base des évaluations précédentes et des commentaires des parties prenantes. Nous avons

également réalisé une enquête auprès des bénéficiaires du programme Horizon 2020, afin d'évaluer l'impact positif et négatif de ces mesures.

Approche de l'audit

13. Nous avons examiné des informations provenant d'un large éventail de sources:

- a) nous avons lu et analysé les textes juridiques de base, les orientations, les rapports d'évaluation et de suivi, les documents de prise de position et d'autres documents ayant un rapport avec la simplification;
- b) nous avons discuté des mesures de simplification avec les services compétents de la Commission⁶ ainsi qu'avec des représentants de trois associations d'organisations⁷; nous avons également participé à une réunion des points de contact nationaux ainsi qu'à une réunion de parties prenantes organisée par le Centre d'appui commun.

14. En février 2018, nous avons adressé une enquête en ligne à 32 918 personnes de contact, au sein de 20 797 organisations auxquelles avait été accordé un financement au titre d'Horizon 2020. L'enquête couvrait la période écoulée entre le lancement du programme, en 2014, et janvier 2018; elle comportait 59 questions. Les bénéficiaires étaient invités à nous faire part de leur opinion sur l'efficacité des mesures de simplification, y compris, le cas échéant, en comparant le programme avec le 7^e PC. Nous avons reçu 3 598 réponses. Pour obtenir des informations plus détaillées et corroborer les résultats de l'enquête, nous avons organisé des réunions avec huit bénéficiaires finals (deux PME, deux universités, une grande entreprise privée et trois organismes de recherche et de technologie).

⁶ La DG RTD, la DG CNECT et l'Agence exécutive pour la recherche (REA).

⁷ L'EARTO, l'UEAPME et l'EUA.

OBSERVATIONS

La Commission s'est appuyée sur son expérience des programmes antérieurs pour déterminer quelles étaient les mesures de simplification nécessaires

15. Il importe, lors de l'élaboration d'un nouveau programme-cadre, de procéder à une analyse et à une évaluation approfondies des programmes antérieurs. La Commission devrait apprécier si les politiques et les activités qui donnent lieu aux dépenses sont adaptées à leur finalité et si elles ont amené les changements souhaités pour les entreprises et les citoyens européens. Elle devrait s'aider des résultats de l'évaluation pour déterminer si les actions de l'UE doivent rester inchangées ou s'il convient de les revoir.

16. La base juridique du 7^e PC obligeait la Commission à assurer systématiquement et en permanence un suivi de la mise en œuvre du programme⁸. Nous avons constaté que, pendant cette mise en œuvre, la Commission avait établi des rapports annuels de suivi dans lesquels elle analysait régulièrement, en détail, la participation, les questions de mise en œuvre et la situation, du point de vue du processus de simplification.

17. Conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»⁹, la Commission s'est également efforcée de recueillir les commentaires des principales parties prenantes, en utilisant pour ce faire divers canaux de consultation (voir **encadré 1**).

18. La Commission a établi une synthèse des réponses des parties prenantes à une vaste consultation publique dans son livre vert sur un cadre stratégique commun pour le financement de la recherche et de l'innovation. Celui-ci décrivait la simplification comme

⁸ Voir article 7 de la décision n° 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013) (JO L 412 du 30.12.2006, p. 1).

⁹ Accord interinstitutionnel 2003/C 321/01, en vigueur jusqu'au 12 avril 2016, et remplacé par l'accord [32 016Q0512\(01\)](#) (JO L 123 du 12.5.2016).

une priorité absolue pour faire en sorte que le financement européen affecté à la recherche et à l'innovation produise davantage d'effets et attire davantage de participants¹⁰.

19. Dans l'analyse d'impact qui accompagnait la série de propositions législatives relative à Horizon 2020¹¹, la Commission a expliqué la nécessité de simplifier davantage le financement de la recherche et de l'innovation, fixé des objectifs spécifiques et opérationnels pour la période de programmation suivante, analysé quatre politiques possibles et indiqué qu'Horizon 2020 constituait la solution la plus appropriée pour atteindre les objectifs fixés.

20. Nous concluons que les mesures de simplification adoptées par la Commission européenne dans Horizon 2020 sont bien le fruit d'une analyse des programmes-cadres antérieurs et, en particulier, du 7^e PC, qui précédait immédiatement Horizon 2020.

Encadré 1 – Consultations avec les parties prenantes et les parties intéressées lors de l'élaboration d'Horizon 2020

- Évaluation ex post du 6^e programme-cadre, février 2009;
- évaluation intermédiaire du 7^e PC, novembre 2010;
- consultation publique relative au livre vert décrivant le cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation, juin 2011;
- consultation publique sur l'intervention destinée à succéder au programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC), novembre 2011;
- programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité: évaluations intermédiaire et finale, évaluations ex ante et analyses d'impact relatives aux programmes spécifiques «Programme d'appui stratégique au TIC» et «Énergie intelligente pour l'Europe» (EIE) ainsi qu'aux différents volets «innovation» du programme spécifique «Innovation et esprit d'entreprise» (PIE);
- grandes conférences avec les parties prenantes sur le thème du programme destiné à remplacer le PIC (janvier 2011) et sur le thème du cadre stratégique commun (juin 2011);
- panels d'experts et conférences avec les parties prenantes sur les thèmes du Conseil européen de la recherche, des actions Marie Curie, de l'EIT, etc.;

¹⁰ Commission européenne, *Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*, juin 2011.

¹¹ Document SEC(2011) 1427 final du 30.11.2011.

- présidences de l'UE: conférence de Lund sur l'avenir de la recherche dans l'UE (Suède, juillet 2009) et conférence sur l'évaluation intermédiaire du 7^e PC (Hongrie, février 2011);
- divers documents de prise de position sur le financement futur de la recherche et de l'innovation dans l'UE produits lors des débats budgétaires de l'UE;
- consultations thématiques de parties prenantes: technologies de l'information et des communications, santé, biotechnologies et domaine spatial;
- discussions avec des représentants des administrations nationales (réunions des comités de gestion conjointe du PIC, réunions du comité de gestion du PIE).

Source: Commission européenne.

C'est au niveau de la conception, de l'organisation et des outils de soutien qu'ont été apportés les principaux changements qui ont concouru à la simplification

La création du centre d'appui commun a constitué un grand pas vers une mise en œuvre cohérente du programme Horizon 2020

21. La gestion de programme se définit comme la gestion coordonnée et centralisée d'un programme dans le but d'atteindre les objectifs stratégiques et de tirer les avantages visés¹². Le concept de services partagés est un moyen de parvenir à cette gestion coordonnée et centralisée.

22. Dans notre rapport spécial relatif au 7^e PC¹³, nous avons critiqué la gestion de ce programme par la Commission et nous avons constaté que le comité de clarification pour la recherche, institué par les directions générales chargées de la mise en œuvre afin de renforcer la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre les bénéficiaires, n'avait pas détecté toutes les divergences de pratiques dans la mise en œuvre du 7^e PC.

23. Pour Horizon 2020, la Commission a rationalisé l'approche de gestion en mettant en place une nouvelle direction, le centre d'appui commun (CSC), en 2014. En centralisant tous

¹² Voir Project Management Institute, *Guide du corpus des connaissances en management de projet (Guide PMBOK®)*, quatrième édition.

¹³ Le rapport spécial n° 2/2013 «La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficiente du septième programme-cadre de recherche?».

les services de soutien horizontal en matière de recherche et d'innovation, le CSC garantit que tous les organes et organismes (directions générales de la Commission, agences exécutives et entreprises communes) de la «famille "Recherche et innovation"» appliquent la législation relative à Horizon 2020 de manière cohérente.

24. La **figure 4** présente les tâches du CSC.

Figure 4 – Les tâches du centre d'appui commun

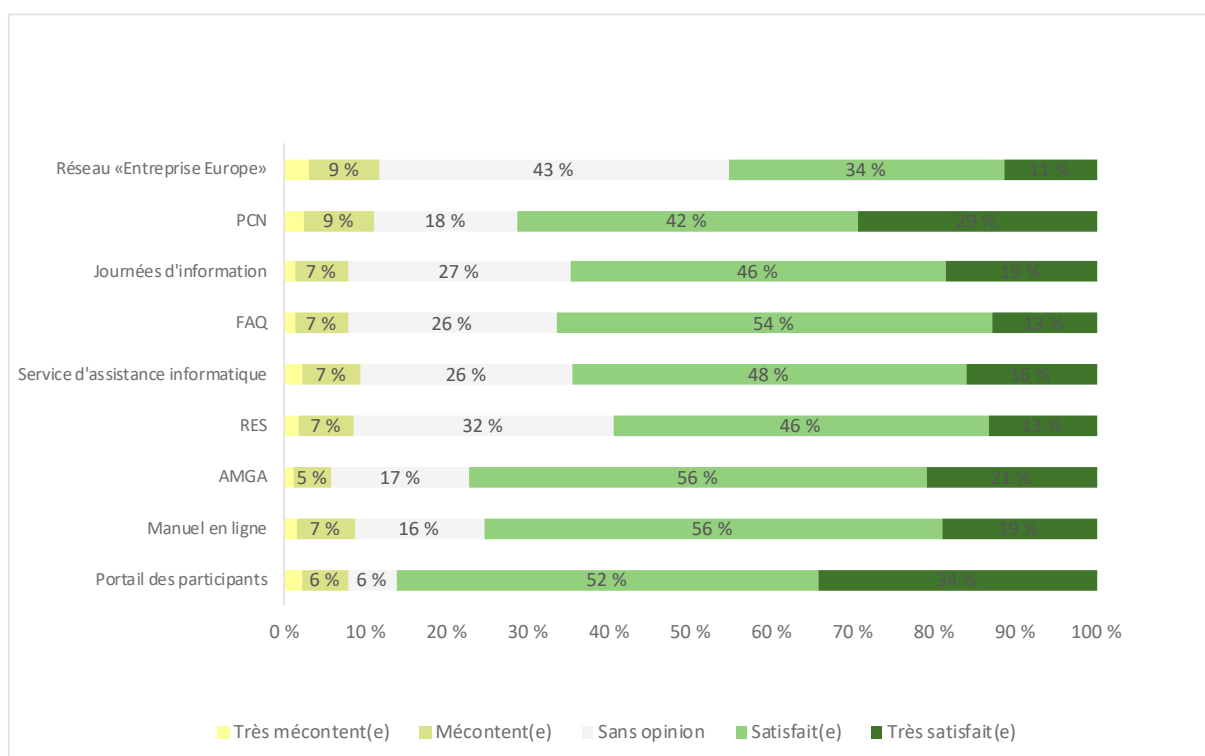


Source: Cour des comptes européenne.

25. La Commission a introduit une palette d'outils destinés à faciliter la participation au programme Horizon 2020, à le faire mieux connaître et à renforcer la cohérence dans l'application de ses règles. Certains de ces outils (par exemple le portail des participants, le modèle de convention de subvention annoté, le manuel en ligne et les FAQ d'Horizon 2020) relèvent directement de la responsabilité du CSC; d'autres, tels que les points de contact nationaux (PCN), doivent être mis en place par les États membres. La gestion du service de renseignements sur la recherche et du service d'assistance informatique est assurée, pour l'essentiel, par l'Agence exécutive pour la recherche (REA) et par la DG DIGIT, respectivement. Le CSC gère uniquement les services d'assistance de deuxième niveau pour ce qui concerne les questions relevant de sa responsabilité.

26. Dans notre enquête, nous avons demandé aux bénéficiaires s'ils étaient satisfaits des outils de soutien. Le niveau de satisfaction était globalement élevé: le pourcentage de répondants à l'enquête jugeant les outils adaptés à leur finalité s'échelonnait de 45 %, pour le réseau «Entreprise Europe», à 86 %, pour le portail des participants (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Niveau de satisfaction des répondants à l'enquête, concernant les outils de soutien



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

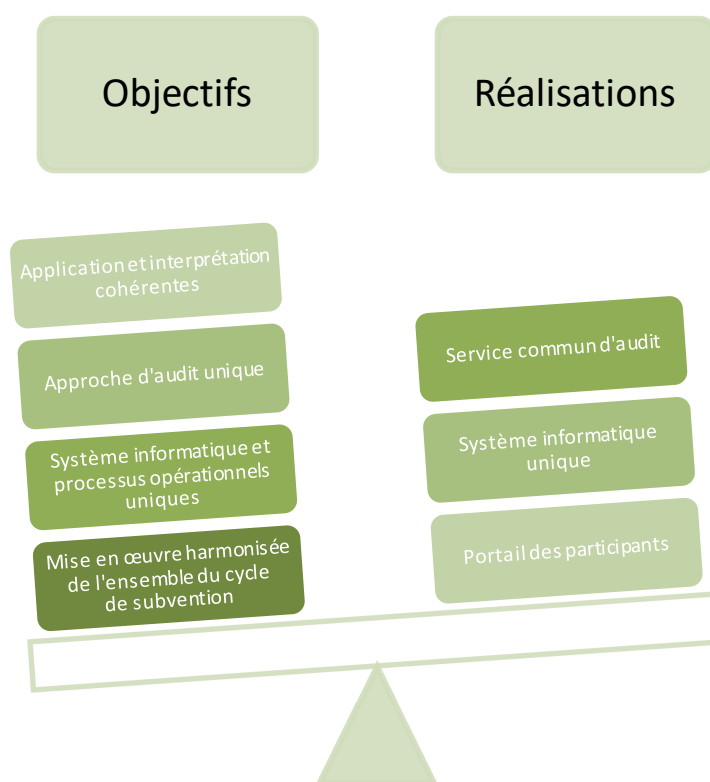
27. Le CSC est entré en service avec des objectifs clairs (voir [figure 6](#))¹⁴. Depuis sa création, en 2014, il a fourni de grands efforts pour améliorer le portail des participants et a fréquemment revu et augmenté le modèle de convention de subvention annoté. Il comprend désormais un service d'assistance en matière juridique et financière qui répond aux questions des bénéficiaires (par l'intermédiaire du service de renseignements sur la recherche) et des autres services de la Commission. Un autre pas vers la simplification a

¹⁴ Voir la décision C(2014) 2656 final de la Commission sur les règles opérationnelles du centre d'appui commun pour le programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020).

également été accompli avec l'adoption de la stratégie commune d'audit et d'une stratégie commune en matière de contrôles ex ante.

28. La mise en place d'un processus électronique de gestion des subventions compte parmi les plus grandes réalisations en matière de simplification dans Horizon 2020. Un autre point positif particulièrement apprécié au niveau des points de contact nationaux réside dans la pratique, instaurée sous le 7^e PC et perpétuée dans Horizon 2020, d'organiser des «tournée de présentation» dans les États membres au cours desquelles les agents du CSC assurent des exposés à l'intention des bénéficiaires, des points de contact nationaux et des auditeurs chargés de la certification, sur diverses questions juridiques et financières.

Figure 6 – Aperçu comparatif des objectifs et des réalisations du centre d'appui commun



Source: Cour des comptes européenne.

29. Le CSC a ainsi ouvert la voie dans le processus de simplification. Dans son domaine de compétence, il a harmonisé les règles de participation, développé une nouvelle stratégie d'audit et amélioré les outils informatiques utilisés pour gérer les subventions ainsi que pour établir les rapports. Cependant, les services de soutien n'ayant pas tous été placés sous le contrôle du CSC, les conseils dispensés aux bénéficiaires ou les interprétations qui leur sont

présentées risquent de s'avérer incohérents. Dans les points ci-après, nous nous intéressons à ce risque, tel qu'il se présente pour deux outils de communication.

Les bénéficiaires apprécient les canaux de communication et de retour d'information, mais certains d'entre eux font toujours état de divergences dans le traitement et de variations dans le niveau de service

30. Une communication efficace et un système de retour d'information qui fonctionne bien sont indispensables à la cohérence dans l'application des règles de participation et dans le traitement des bénéficiaires. Un problème de communication peut avoir des répercussions négatives sur un projet. Le CSC dispose de plusieurs canaux (décrits ci-après) pour fournir des informations aux bénéficiaires et recevoir leurs commentaires concernant le fonctionnement et la mise en œuvre du programme-cadre.

Service de renseignements sur la recherche

31. La Commission a créé le service de renseignements sur la recherche (RES) dans le 7^e PC, afin de faciliter la communication avec les bénéficiaires du financement de la recherche et de l'innovation et de recueillir efficacement leurs commentaires. Le service de renseignements sur la recherche a remplacé un ensemble de 60 boîtes fonctionnelles; il est accessible sur le portail des participants, mais aussi par d'autres canaux tels que la page «Horizon 2020» du site web Europa. Il joue le rôle d'un service d'assistance auprès duquel les bénéficiaires actuels et potentiels d'Horizon 2020 peuvent rechercher un soutien méthodologique, technique et juridique tout au long du cycle de vie de leurs projets.

32. C'est actuellement l'Agence exécutive pour la recherche qui gère le RES, une partie du service étant assurée par le centre de contact Europe Direct (*Europe Direct Contact Centre, EDCC*)¹⁵. Ce dernier a un domaine de compétence plus vaste: il répond aux questions sur de multiples politiques de l'Union européenne, pas seulement sur Horizon 2020.

¹⁵ Dans le cadre d'un contrat avec la DG COMM.

33. L'EDCC répond aux questions à l'aide d'informations provenant de sources publiques; pour les questions complexes, les services compétents de la Commission sont mis à contribution.

34. Dans notre enquête, nous avons demandé aux bénéficiaires d'évaluer la qualité du service de renseignements sur la recherche. Plus de la moitié de ceux qui ont exprimé un avis à son sujet le considéraient comme un outil généralement utile et adapté à sa finalité.

35. Les répondants ont soulevé deux grandes questions concernant le service de renseignements sur la recherche: d'une part, le temps pris pour répondre aux bénéficiaires et, d'autre part, le manque de précision des réponses (certaines sont directement tirées des orientations de la Commission).

36. Nous avons observé que le RES possède une structure décentralisée, alors même que l'objectif général du CSC consiste à centraliser les services communs. En pratique, il s'appuie sur 36 services d'assistance eux-mêmes hébergés par diverses directions générales et agences exécutives. Les questions auxquelles le contractant externe ne peut pas répondre (56 % des questions en 2017) sont transmises soit à l'équipe de la REA, soit directement à l'un des 36 services d'assistance. Chaque mois, l'équipe de la REA (trois personnes) contrôle la qualité et la catégorisation de toutes les réponses fournies par le contractant externe et par les services d'assistance décentralisés.

37. Nous avons également constaté que, outre le service apporté par le RES, certaines agences exécutives (comme l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises) utilisent d'autres boîtes fonctionnelles. D'autres départements (par exemple la DG CNECT) répondent sur les médias sociaux. Dans ces cas, il est difficile – tant pour la REA que pour le CSC – d'assurer un quelconque contrôle des réponses.

38. Dans notre enquête, nous avons demandé aux bénéficiaires s'ils avaient participé à plusieurs projets financés au titre d'Horizon 2020 et, le cas échéant, s'ils avaient observé des divergences dans le traitement de situations identiques ou équivalentes. Quelque 36 % des répondants ont déclaré que tel était le cas. Les divergences les plus fréquentes portaient sur l'interprétation des règles financières (20 %), les obligations en matière d'établissement de rapports (18 %) et l'évaluation des projets (17 %).

39. La Commission a mis en place un service d'appui spécialisé, destiné au RES, pour gérer les signalements relatifs à des divergences éventuelles. Nous avons toutefois constaté que 82 % des répondants qui avaient observé des divergences dans le traitement n'étaient pas au courant de l'existence de ce service. Dès lors, la Commission est rarement informée des divergences et ne peut pas toujours élaborer les mesures correctrices appropriées.

40. Certes, le RES a été amélioré dans le cadre de la programmation d'Horizon 2020, mais il n'est toujours pas possible de garantir la cohérence des informations, puisqu'il existe d'autres canaux d'échange de questions et de réponses.

Points de contact nationaux

41. Le réseau de points de contact nationaux (PCN) constitue un important intermédiaire entre la Commission et les bénéficiaires. Celle-ci le décrit comme la principale structure pourvoyeuse d'informations et d'assistance pratiques pour les participants potentiels¹⁶. Il permet aussi à la Commission de recevoir des commentaires émanant des bénéficiaires. Le soutien apporté par les PCN peut s'avérer particulièrement utile pour les PME et les nouveaux participants au programme, dont la relative inexpérience risque de compromettre l'aboutissement de leurs demandes.

42. Afin d'assurer la cohérence du soutien apporté par les PCN aux candidats et aux bénéficiaires du financement de la recherche, la Commission a rédigé, en 2013, un document présentant les normes minimales et les principes directeurs relatifs aux points de contact nationaux¹⁷. Ce document, qui sert de référence commune à tous les pays participants, définit les fonctions essentielles des PCN ainsi que les mécanismes de coopération de ces derniers avec la Commission.

43. Ce sont les États membres et les pays associés qui établissent les PCN. Bien que ceux-ci ne soient pas placés sous l'autorité directe de la Commission, les directions générales

¹⁶ http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20_131_125_NCP_Minimum_standards.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20_131_125_NCP_Minimum_standards.pdf.

responsables de différents volets du programme organisent des réunions afin de s'entretenir de l'évolution de la politique, des questions de procédure et du contenu des appels à propositions avec eux. Le CSC organise également des rencontres avec les PCN Affaires juridiques et financières pour les tenir au courant des derniers développements.

44. Dans notre enquête, nous avons interrogé les bénéficiaires sur leur expérience relative aux points de contact nationaux. Globalement, leur opinion sur les travaux des PCN était positive (71 % des répondants considéraient que le soutien apporté par les points de contact nationaux était adapté à sa finalité), mais leur niveau de satisfaction variait d'un pays à l'autre. Le taux de mécontentement à l'égard de la qualité du service assuré par les PCN s'échelonnait entre 4 % et 25 % selon l'État membre; la majeure partie des questions soulevées portaient sur leur degré de préparation et sur leur disponibilité.

45. Nous concluons que, bien que les bénéficiaires soient généralement satisfaits de leurs points de contact nationaux, les conseils et l'assistance technique fournis par ceux-ci diffèrent nettement d'un pays participant à l'autre, et l'utilité du réseau pour les bénéficiaires en pâtit.

Le portail des participants facilite la gestion des subventions pour les bénéficiaires

46. Le portail des participants est la principale interface entre la Commission et les bénéficiaires du financement de la recherche et de l'innovation. Il devrait simplifier le dépôt de demandes et la gestion des subventions pour les candidats et pour les bénéficiaires. Il donne accès aux différents systèmes (outil de soumission de propositions, outil de gestion de projets, système de notification) qui facilitent la participation des parties prenantes et est censé constituer un guichet unique pour une gestion dématérialisée et efficace des subventions.

47. La Commission a lancé la première version du portail des participants dans le contexte du 7^e PC, mais les services mis à la disposition des bénéficiaires étaient alors peu nombreux.

48. Depuis le démarrage du programme Horizon 2020, le CSC a introduit de nouveaux outils et fonctionnalités qui ont amélioré la qualité des services du portail. Parmi ces outils et fonctionnalités figurent le service de recherche de partenaires (qui permet de trouver des

partenaires en vue d'une collaboration dans le cadre de projets à venir), la possibilité de remplir les formulaires dans n'importe quel navigateur et une plateforme conforme à la spécification HTML5.

49. Plus de 85 % des répondants à notre enquête étaient satisfaits du portail et appréciaient les efforts accomplis par le CSC pour en améliorer les fonctions. Pour ce qui est de l'accessibilité, le portail actuel représente un grand progrès par rapport à celui du 7^e PC, où chaque outil nécessitait un accès et des informations de connexion différents. Le portail constitue désormais un guichet unique qui couvre un grand nombre de services. Les bénéficiaires se sont également félicités de l'introduction d'une fonction de signature électronique qui a fortement allégé la charge administrative dans Horizon 2020.

50. Nous avons toutefois relevé que certains bénéficiaires avaient rencontré des difficultés liées à des ralentissements du système ou à la navigation parmi des écrans, fenêtres contextuelles, etc., trop nombreux ou source de confusion. Les bénéficiaires en cause ont signalé que ces problèmes généraient une charge de travail supplémentaire et que les résoudre prenait du temps.

51. En outre, certains nouveaux participants aux dispositifs de financement de l'UE, en particulier des PME, ont éprouvé des difficultés pour utiliser les outils informatiques complexes de la Commission. Lors d'une de nos visites, par exemple, une PME bénéficiaire a déclaré avoir rencontré des difficultés avec le portail et avoir dû faire appel à un consultant externe pour introduire toutes les informations et tous les documents requis dans l'outil.

Les orientations de la Commission (c'est-à-dire le modèle de convention de subvention annoté) sont complètes, mais difficiles à utiliser, et leurs fréquentes actualisations sont source d'incertitude

52. Le règlement (UE) n° 1290/2013¹⁸ définissant les règles de participation au programme «Horizon 2020» fait obligation à la Commission de veiller à ce que tous les participants potentiels disposent d'orientations et d'informations en quantité suffisante au moment de la publication de l'appel à propositions, en particulier du modèle de convention de subvention.

53. Le modèle de convention de subvention annoté (AMGA) possède un atout incontestable, qui contribue fortement à la simplification: il rassemble toutes les orientations relatives à Horizon 2020 dans un seul document. En 750 pages, avec des exemples de bonnes pratiques, de cas particuliers et d'exceptions, il explique chaque article du modèle général de convention de subvention (GMGA) et des modèles de conventions spécifiques. À l'inverse, les orientations relatives au 7^e PC étaient disséminées dans un recueil différent pour chaque volet du programme. Quelque 77 % des répondants à notre enquête considéraient l'AMGA comme un outil adapté à sa finalité.

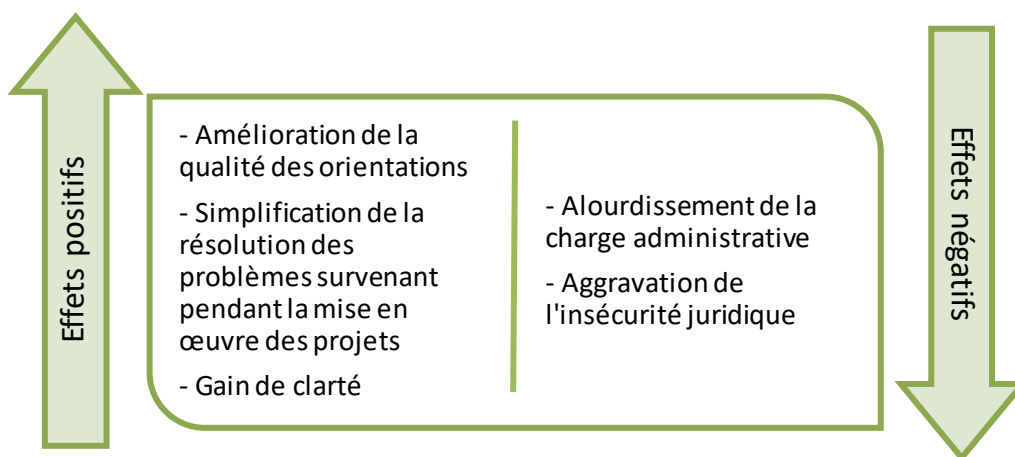
54. Dans notre enquête, nous avons demandé aux répondants de nous faire part de leur opinion sur l'AMGA. Ils ont indiqué que les orientations avaient l'avantage d'être très complètes et détaillées. Ils ont néanmoins déploré leur longueur et leur complexité excessive, en soulignant la difficulté de naviguer entre les différentes sous-sections d'un document au format pdf.

55. Depuis la publication de la première version, en décembre 2013, le modèle de convention de subvention (MGA) a été modifié six fois et l'AMGA a été actualisé 18 fois. Bien qu'ils aient été avisés de ces révisions, les bénéficiaires ont fait état de préoccupations concernant les conséquences qu'elles entraînent (voir ***figure 7***). La plupart des répondants à l'enquête et des bénéficiaires avec lesquels nous nous sommes entretenus ont cependant

¹⁸ Article 5 du règlement (UE) n° 1290/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats (JO L 347 du 20.12.2013, p. 81).

indiqué qu'il leur serait plus facile de s'adapter à ces mises à jour si celles-ci étaient programmées à intervalles réguliers, pour répondre aux besoins apparaissant au cours de la mise en œuvre d'Horizon 2020.

Figure 7 – Effet des fréquentes actualisations du modèle de convention de subvention et du modèle de convention de subvention annoté



Source: Cour des comptes européenne.

Certaines nouvelles initiatives susceptibles de contribuer à la simplification n'ont pas encore fait l'objet de tests et d'une évaluation complets

Montants forfaitaires et récompenses financières («prix»)

56. Avant le lancement du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et d'Horizon 2020, la Commission, encouragée par le Parlement européen¹⁹ et le Conseil²⁰, a commencé à étudier la possibilité de simplifier la gestion des subventions grâce à des options de coûts simplifiés

¹⁹ Voir le document P7_TA(2010)0401, résolution du Parlement européen du 11 novembre 2010 sur la simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche (2010/2079(INI)).

²⁰ Voir les conclusions de la 3016^e session du Conseil (Compétitivité), Bruxelles, 26 mai 2010.

innovantes. La base juridique du recours aux montants forfaitaires et aux prix à vocation incitative se trouve dans le règlement financier de 2012²¹.

57. Les options de coûts simplifiés ont été peu employées dans Horizon 2020. Les prix n'ont été utilisés que pour le financement de quelques initiatives²² et les montants forfaitaires, pour celui: i) des projets relevant de la phase 1 de l'instrument PME, ii) d'un nombre restreint de mesures d'accompagnement, iii) de deux appels pilotes²³ relatifs à des projets multi-bénéficiaires et du soutien des besoins spécifiques dans le cadre des actions Marie Skłodowska-Curie figurant dans le programme de travail 2018-2020.

58. Au mois de septembre 2018, les deux projets pilotes en matière de montants forfaitaires se poursuivaient toujours et l'analyse de l'ensemble du cycle de vie des projets n'avait pas encore permis de dégager de résultats probants.

59. Dans notre enquête et lors des visites sur site, nous avons demandé aux bénéficiaires d'Horizon 2020 ainsi qu'aux représentants d'associations d'organisations s'ils seraient favorables à un recours accru à ces options de coûts simplifiés et quels étaient, selon eux, les principaux avantages et inconvénients de ces dernières.

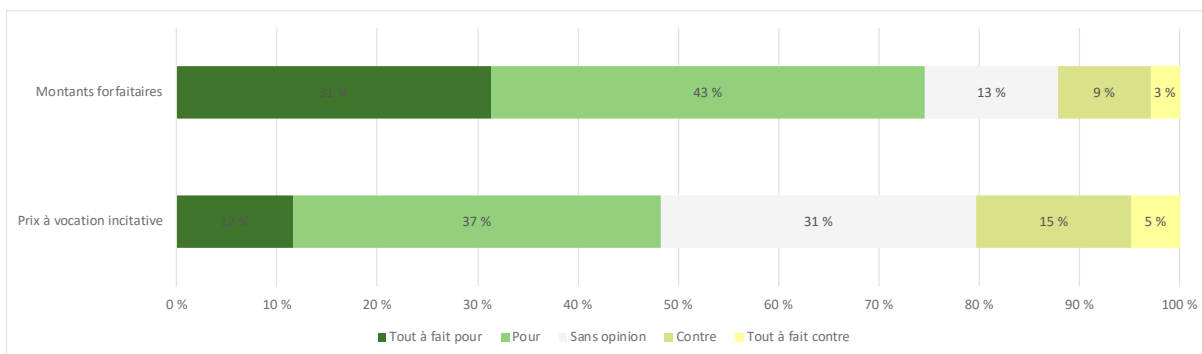
60. Il ressort des réponses à notre enquête que les options de coûts simplifiés examinées sont considérées comme une solution viable pour remplacer la méthode traditionnelle de remboursement des coûts. La **figure 8** montre que 74 % des répondants accueilleraient avec satisfaction une utilisation plus étendue des montants forfaitaires, et que 49 % sont favorables à un recours accru aux prix à vocation incitative.

²¹ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

²² La valeur totale des prix représente environ 0,11 % du budget d'Horizon 2020.

²³ Appel (en une étape) DT-NMBP-20-2018 et appel (en deux étapes) SC1-BHC-15-2018.

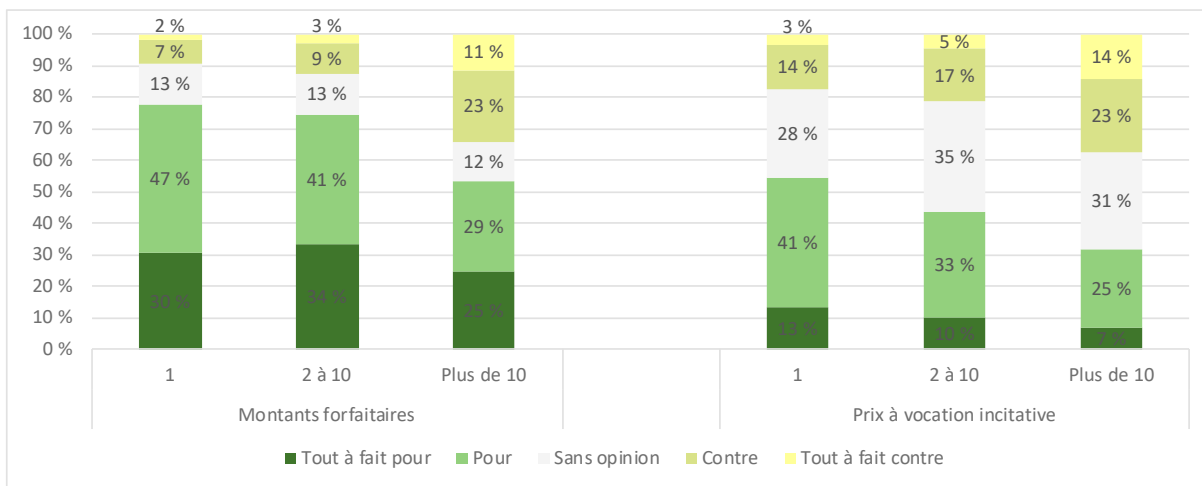
Figure 8 – Opinion concernant un recours accru aux montants forfaitaires et aux prix à vocation incitative



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

61. L'opinion sur les options de coûts simplifiés varie selon le type de bénéficiaires et dépend en particulier de leur expérience du programme²⁴. Plus cette expérience est importante, moins les bénéficiaires sont favorables à une adoption plus large des montants forfaitaires, mais aussi des prix à vocation incitative (voir **figure 9**).

Figure 9 – Opinion concernant un recours accru aux montants forfaitaires et aux prix à vocation incitative, selon l'expérience du programme (nombre de projets financés au titre d'Horizon 2020)



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

²⁴ Ici, mesurée en nombre de projets financés au titre d'Horizon 2020 auxquels le bénéficiaire a participé.

62. Malgré des avis généralement positifs sur les montants forfaitaires et sur les prix, les bénéficiaires ont exprimé certaines préoccupations à leur sujet, mettant en avant les risques perçus ainsi que le fait que ces options de coûts simplifiés ne conviennent peut-être pas à tous les types de projets. Il s'agissait là de préoccupations communes aux bénéficiaires et aux représentants de points de contact nationaux avec lesquels nous nous sommes entretenus (voir *annexe I*).

63. Les options de coûts simplifiés pourraient réduire la charge administrative ainsi que le nombre d'erreurs concernant les subventions au titre d'Horizon 2020; elles donneraient ainsi aux bénéficiaires la possibilité de se concentrer sur les objectifs scientifiques tout en gérant les projets avec une plus grande souplesse. Cependant, elles ne conviennent peut-être pas à tous les types de projets de recherche et d'innovation, et les essais pilotes de la Commission n'ont pas encore permis à cette dernière d'obtenir assez d'éléments probants.

64. Comme l'indique notre document d'information de mars 2018, des dispositifs de financement forfaitaires bien conçus pourraient également favoriser une participation accrue de tous les types de bénéficiaires (y compris les PME et les nouveaux participants).

Financement en cascade

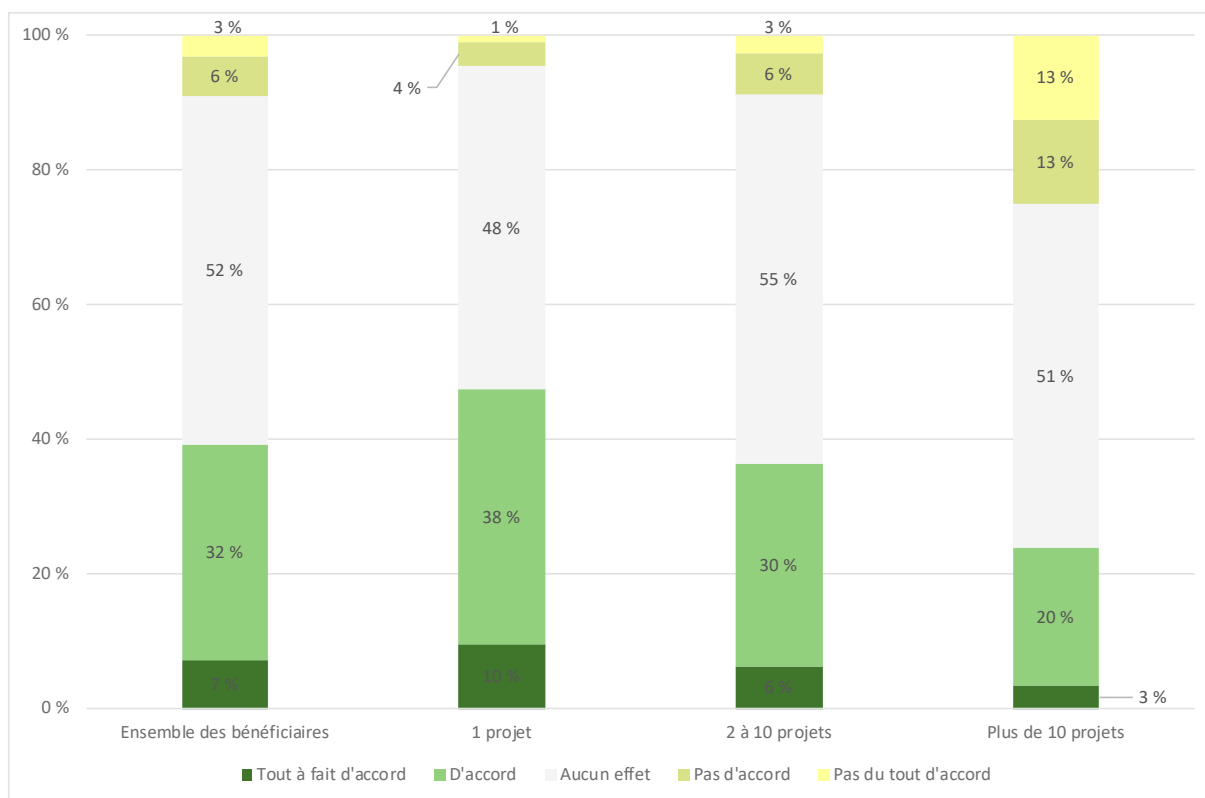
65. Le financement en cascade est un mécanisme permettant aux bénéficiaires de subventions de verser des fonds d'Horizon 2020 à des tiers, sous la forme de sous-subventions (allouées à la suite d'un appel à propositions) ou de prix. La charge administrative est ainsi transférée de la Commission au bénéficiaire chargé de gérer les appels à propositions relatifs aux sous-subventions.

66. Le bénéficiaire d'Horizon 2020, ou le consortium, publie ses propres appels à propositions afin d'attirer des groupes spécifiques de bénéficiaires potentiels, en particulier des jeunes pousses et des PME, et octroie des montants de subventions allant de 50 000 à 150 000 euros par tierce partie. Le financement en cascade a été testé dans le 7^e PC; dans Horizon 2020, la Commission européenne en étend l'utilisation.

67. Dans notre enquête, nous avons demandé si le recours au financement en cascade dans Horizon 2020 avait entraîné une réduction de la charge administrative par rapport au 7^e PC.

Parmi les répondants qui ont exprimé un avis sur cette question, une petite majorité (52 %) ont déclaré que les subventions en cascade n'avaient produit aucun ou presque aucun effet à cet égard, tandis que 39 % ont reconnu que la charge était plus faible que dans le 7^e PC. La **figure 10** montre que l'opinion des bénéficiaires au sujet du financement en cascade variait en fonction de leur expérience du programme: dans notre enquête, 23 % de ceux qui avaient participé à plus de 10 projets financés au titre d'Horizon 2020 estimaient que le financement en cascade avait permis d'alléger leur charge administrative, tandis que 26 % jugeaient que cette charge avait augmenté.

Figure 10 – Opinion des répondants quant à l'idée que les subventions en cascade ont permis d'alléger la charge administrative par rapport au 7^e PC, selon l'expérience du programme (nombre de projets financés au titre d'Horizon 2020)



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

68. Nous avons constaté que les orientations diffusées par la Commission²⁵ n'avaient pas suffisamment éclairé les bénéficiaires sur la manière de gérer les appels à propositions

²⁵ Note d'orientation sur le soutien financier à des tiers dans le cadre d'Horizon 2020.

relatifs aux subventions en cascade. En outre, ceux avec lesquels nous nous sommes entretenus ne savaient pas exactement quel type de règlement ils devaient appliquer pour élaborer leurs appels à propositions et pour accorder les subventions aux tierces parties.

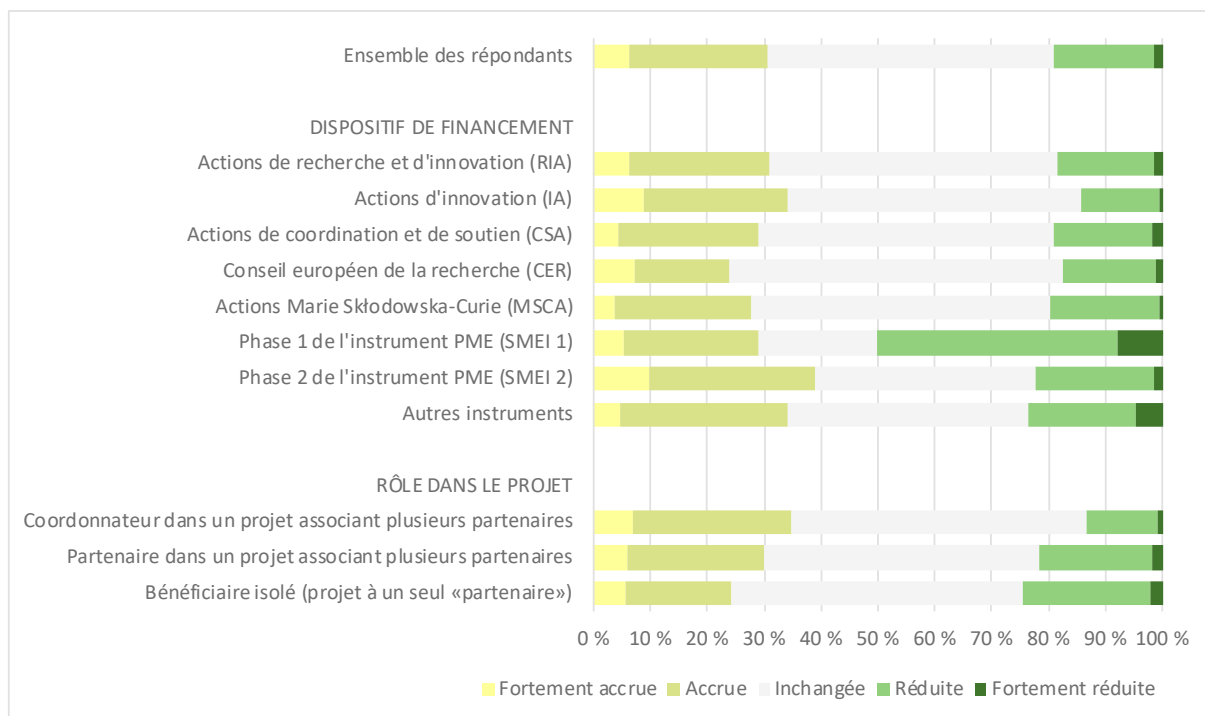
69. La Commission n'a pas mené d'évaluation ex post du mécanisme de financement en cascade visant à déterminer s'il a permis d'obtenir de manière efficace et efficiente les résultats escomptés.

L'octroi des subventions est plus rapide, mais toutes les possibilités d'alléger la charge administrative n'ont pas été mises à profit

70. Il est nécessaire de trouver un juste milieu entre le fait de limiter le temps, la charge de travail et les frais liés à la soumission d'une proposition, d'une part, et celui de fournir suffisamment d'informations pour que la Commission puisse comparer les demandes et déterminer quelles sont les meilleures propositions afin de les financer, d'autre part. La simplification de la procédure de soumission de propositions revêt une importance toute particulière compte tenu du faible taux d'aboutissement des demandes: seule une proposition sur huit est finalement financée²⁶.

²⁶ Commission européenne, *Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014-2016*, décembre 2017.

Figure 11 – Charge de travail liée à l'élaboration d'une proposition dans Horizon 2020 par rapport au 7^e PC, selon le dispositif de financement et selon le rôle dans le projet



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

71. Dans notre enquête, nous avons demandé aux bénéficiaires de comparer le 7^e PC et Horizon 2020 du point de vue de la charge administrative liée à l'élaboration de propositions. Parmi les répondants à même d'effectuer la comparaison demandée (voir **figure 11**), 30 % ont affirmé que la charge de travail avait augmenté, 20 %, qu'elle avait diminué, et près de la moitié, qu'il n'y avait aucune différence. Ce sont les bénéficiaires de la phase 1 de l'instrument PME qui ont fait état de l'amélioration la plus nette: la moitié d'entre eux jugeaient la charge administrative actuelle plus légère, voire bien plus légère, qu'elle ne l'était dans le 7^e PC. Toutefois, la phase 1 de l'instrument PME était une nouveauté d'Horizon 2020, et l'action «Recherche au profit des petites et moyennes entreprises» du 7^e PC ne relevait pas du même mécanisme de financement. Les coordonnateurs de projets ont fait état d'une plus forte augmentation de la charge de travail que les bénéficiaires; ceci est lié à la démarche consistant à centraliser la coordination de projets ainsi que les relations avec la Commission à leur niveau, dans Horizon 2020.

La suppression de la phase de négociation a permis de raccourcir le délai d'octroi des subventions

72. L'un des changements apportés dans le cadre d'Horizon 2020 a consisté à supprimer la «phase de négociation», qui s'intercalait jusqu'alors entre la sélection d'une proposition en vue d'un financement et la signature de la convention de subvention. Dans Horizon 2020, les projets doivent être mis en œuvre sans modifications par rapport à la proposition.

73. Dans l'ensemble, les répondants à l'enquête ainsi que les bénéficiaires avec lesquels nous nous sommes entretenus étaient favorables à l'approche ne comportant pas de négociation. Cependant, un petit nombre d'entre eux estimaient que la suppression des négociations avait pour effet de restreindre les possibilités en matière d'amélioration des projets et d'accroître la probabilité que des avenants soient apportés aux conventions de subvention après la signature.

74. La suppression de la phase de négociation visait à accélérer le lancement des projets. L'indicateur que constitue le délai d'octroi des subventions se définit comme le temps écoulé entre la clôture de l'appel à propositions et la signature de la convention de subvention, laquelle marque le début officiel d'un projet. Les règles de participation à Horizon 2020 le limitent à huit mois²⁷. Il importe de réduire la durée de ce processus, tant pour les candidats dont la proposition n'a pas été retenue et qui devront prendre d'autres dispositions le plus rapidement possible, que pour les candidats retenus, qui cherchent peut-être à commercialiser un produit avant que leurs concurrents ne le fassent.

²⁷ Voir l'article 20 du règlement (UE) n° 1290/2013, qui accorde un délai maximal de cinq mois pour faire savoir aux candidats si leur proposition a été acceptée, puis trois mois au maximum pour signer la convention de subvention.

Figure 12 – Délai moyen d'octroi des subventions, en jours, par période de programmation

	6 ^e PC (2002-2006) ¹	7 ^e PC (2007-2013) ²	Horizon 2020 (2014-2017) ³
Délai d'octroi des subventions	347	309	191

¹ Durée moyenne (en jours) entre la date limite de soumission des propositions et la signature de la convention de subvention.

² Durée moyenne (en jours) entre la date limite de soumission des propositions et la signature de la convention de subvention (hors Conseil européen de la recherche).

³ Durée moyenne (en jours) entre la date limite de soumission des propositions et la signature de la convention de subvention (hors Conseil européen de la recherche).

Source: Commission européenne.

75. Pris ensemble, la suppression de la phase de négociation et le recours accru à la transmission et à la signature électroniques des documents ont entraîné une nette réduction du délai d'octroi des subventions par rapport au 7^e PC et au 6^e PC (voir **figure 12**).

Un recours accru à l'approche en deux étapes pourrait entraîner une réduction des coûts pour les nombreux candidats dont les propositions ne sont pas retenues

76. Conformément à l'article 15, paragraphe 5, des règles de participation²⁸, des procédures d'évaluation en une et en deux étapes sont utilisées dans le cadre d'Horizon 2020. Dans l'approche en deux étapes, les coordonnateurs soumettent des propositions succinctes pour une première évaluation, après quoi les candidats dont la proposition a été retenue sont invités à présenter une proposition complète. À l'issue de la deuxième évaluation, une liste de propositions classées par score est fournie à la Commission, qui procède alors à la sélection. Dans Horizon 2020, 10 % environ de l'ensemble des propositions complètes ont fait l'objet d'une procédure en deux étapes²⁹.

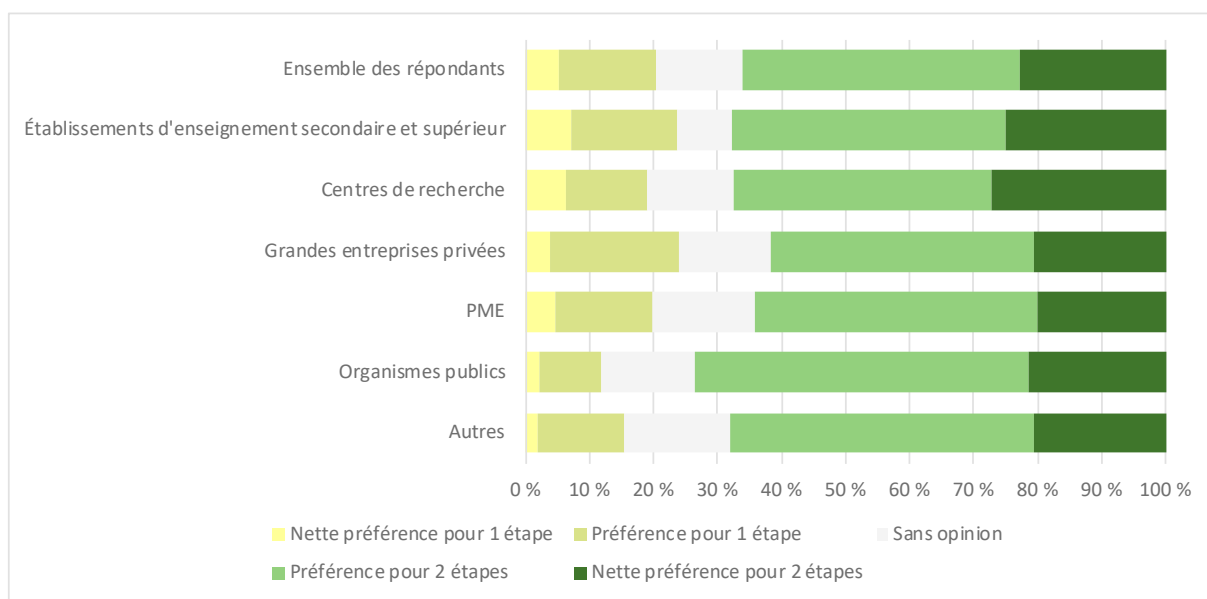
²⁸ «La Commission tient compte de la possibilité d'une soumission en deux étapes [...], le cas échéant et lorsque cela est cohérent avec les objectifs de l'appel à propositions.»

²⁹ SWD(2017) 220 final – *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*.

77. L'approche en deux étapes peut contribuer à épargner aux candidats des efforts inutiles pour élaborer en détail des propositions de projets qui ne seront finalement pas retenues. Pour certains projets, toutefois, ce processus pourrait s'avérer trop lent, des produits risquant alors d'être commercialisés plus tard que ceux de concurrents. La Commission estime qu'une deuxième étape d'évaluation allonge le processus d'environ trois mois tout en occasionnant des coûts administratifs supplémentaires pour ses services.

78. Dans l'ensemble, les répondants à notre enquête estimaient qu'une évaluation en deux étapes permettrait d'alléger la charge de travail globale liée à la soumission de propositions, les organismes publics étant, parmi ces répondants, les plus favorables à cette approche (voir **figure 13**). Certains des bénéficiaires avec lesquels nous nous sommes entretenus pensaient que la plus grande partie du travail d'établissement d'une proposition consistait non pas à rédiger la proposition elle-même, mais à créer un consortium et à développer suffisamment l'idée de base pour ramener au minimum le risque de rejet; selon eux, le passage à une approche en deux étapes n'aurait qu'un effet limité sur la charge de travail. D'autres craignaient, en cas de retard dans la communication des résultats de la première étape, de devoir préparer la deuxième étape et d'être dans l'impossibilité d'économiser des ressources.

Figure 13 – Répartition des préférences entre les évaluations en une et en deux étapes, par type de répondants



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

79. Un grand nombre de candidats consacrent beaucoup de temps et d'argent à établir des propositions qui ne sont finalement pas retenues. Les bénéficiaires que nous avons consultés reconnaissent généralement qu'un recours accru aux évaluations en deux étapes permettrait de contrer ce problème, à condition cependant que l'éventuel allongement des délais d'octroi des subventions en résultant n'ait pas d'autres effets préjudiciables.

En ce qui concerne la qualité des évaluations et l'information des candidats dont les propositions ne sont pas retenues, des préoccupations subsistent

80. Sans avoir de rapport direct avec la simplification, une évaluation de haute qualité des propositions, effectuée en fonction de critères appropriés, est néanmoins essentielle pour faire en sorte que les meilleurs projets soient financés et que les objectifs d'Horizon 2020 soient atteints. Les candidats dont les propositions n'ont pas été retenues doivent être informés des raisons du résultat, afin de pouvoir s'aider de ces informations pour établir d'autres propositions par la suite.

81. Les propositions admissibles et éligibles sont évaluées par au moins trois experts indépendants, en fonction de critères prédéfinis. Chaque évaluateur note chaque proposition du point de vue de l'excellence, de l'incidence et de la qualité ainsi que de l'efficacité de la mise en œuvre, en se fondant sur les critères d'attribution visés dans le programme de travail d'Horizon 2020. Le «panel d'évaluateurs» établit un rapport de synthèse, relatif à l'ensemble des propositions reçues, que la Commission utilise ensuite pour arrêter la liste des propositions à financer.

Évaluations

82. L'Agence exécutive pour la recherche (REA) assure la gestion du personnel ainsi que la passation de contrats relatives à l'ensemble des experts indépendants participant à la mise en œuvre d'Horizon 2020. Les évaluateurs appelés à travailler sur chaque appel sont néanmoins sélectionnés par les différentes unités des directions générales (ou par les différentes agences) dans une base de données comptant 120 000 experts (les experts s'enregistrent eux-mêmes dans la base de données, sans qu'une approbation, un agrément ou un contrôle qualité soient nécessaires). Cette base de données fait l'objet d'un appel ouvert à candidatures d'experts. La Commission est tenue de publier chaque année la liste

des évaluateurs qu'elle a employés. Des règles de renouvellement et de rotation s'appliquent: par exemple, 25 % au moins des experts sélectionnés pour un appel à propositions donné ne doivent avoir contribué à l'évaluation d'aucun appel dans les trois années précédentes. La REA contrôle également le nombre d'évaluateurs exerçant cette fonction pour la toute première fois.

83. Lors d'une enquête menée par la DG RTD auprès des évaluateurs³⁰, 44 % de ces derniers ont déclaré que la rémunération qui leur avait été versée correspondait à une durée inférieure au temps qui était en fait nécessaire et qu'ils avaient réellement consacré à l'évaluation. Ne pas allouer suffisamment de temps pour réaliser une évaluation peut compromettre dans une large mesure la qualité de celle-ci.

84. Dans leur majorité, les répondants à notre enquête auprès des bénéficiaires estimaient que les critères d'évaluation étaient appropriés; seuls 17 % exprimaient un avis négatif à cet égard. Cependant, certains ont émis des doutes sur la question de savoir si les experts possédaient suffisamment de connaissances techniques dans le domaine concerné. L'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020³¹ établie par la Commission elle-même a conclu à la nécessité d'améliorer le processus d'évaluation en vigueur au moment où elle a été réalisée.

85. Une rémunération adéquate est nécessaire pour recruter des évaluateurs qualifiés et, ainsi, faire en sorte que les propositions soient évaluées correctement et que les meilleures propositions soient retenues et financées.

86. Les experts sont rémunérés sur la base d'un taux journalier qui n'a pas été révisé depuis 2007. Ils ont consacré, en moyenne, 5,6 heures à chaque évaluation³², durée qui nous semble insuffisante pour lire attentivement une proposition et en établir une évaluation de haute qualité.

³⁰ *Evaluation of the operation of REA (2012-2015) Final Report*, 2016.

³¹ SWD(2017) 221 final, *In-depth interim evaluation of Horizon 2020*, annexe 1.

³² SWD(2017) 220 final, *In-depth Interim Evaluation of Horizon 2020*, mai 2017.

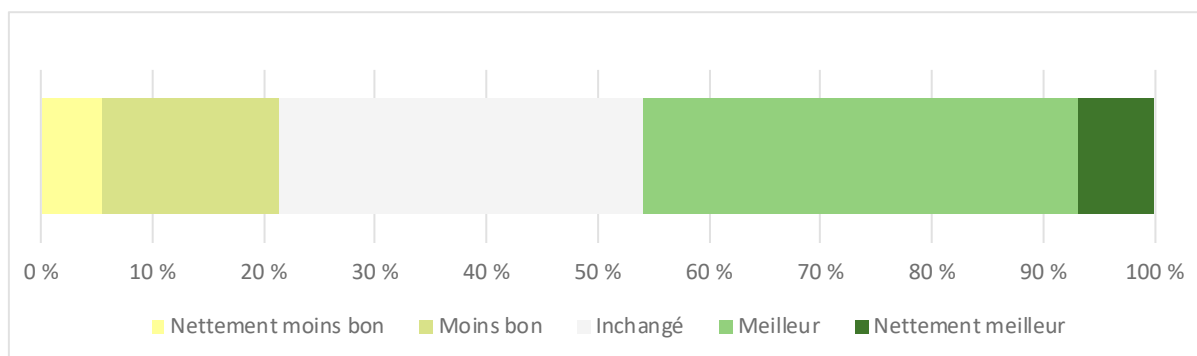
87. Ainsi, l'insuffisance de la rémunération risque de dissuader des personnes qualifiées de participer au processus d'évaluation. Le fait de ne pas prévoir suffisamment de temps pour cette dernière peut conduire au même résultat et/ou compromettre la qualité de l'évaluation.

Retour d'information

88. Les informations fournies en retour aux candidats dont la proposition n'a pas été retenue devraient les aider à établir d'autres propositions par la suite et contribuent à la qualité générale du programme Horizon 2020.

89. Les coordonnateurs et les personnes de contact représentant les participants sont informés de l'issue de l'évaluation au moyen d'une lettre de résultats. Bien que 46 % des répondants à l'enquête aient déclaré que les informations fournies en retour étaient de meilleure qualité dans Horizon 2020 que dans le 7^e PC (voir **figure 14**), les avis des bénéficiaires avec lesquels nous nous sommes entretenus de même que les commentaires formulés dans le cadre de notre enquête étaient plus mitigés. Un répondant à l'enquête sur cinq estimait que la qualité était plus basse dans Horizon 2020 que dans le 7^e PC. L'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020 effectuée par la Commission³³ indiquait également que 34 % des personnes ayant répondu aux enquêtes jugeaient cette qualité insuffisante, voire très insuffisante.

Figure 14 – Opinion sur le retour d'information fourni à la suite des évaluations dans Horizon 2020 par rapport à celui fourni dans le 7^e PC



³³ SWD(2017) 220 final, *In-depth Interim Evaluation of Horizon 2020*, mai 2017.

Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

90. Les bénéficiaires ont souvent déploré, tant auprès de la Commission que dans notre enquête, le cas de figure suivant: ayant présenté une proposition qui n'avait pas été retenue, ils se sont aidés des commentaires de l'évaluateur pour établir une nouvelle proposition dans le cadre d'un autre appel, où ils ont obtenu une note encore plus basse. Il est toutefois possible que le second appel à propositions ait été différent du premier ou que l'idée initiale soit devenue moins innovante avec le temps.

Le «label d'excellence» n'a pas répondu aux espérances

91. Le «label d'excellence» est un label de qualité attribué à des propositions de projets qui ont satisfait aux critères de sélection et d'attribution relatifs au financement au titre d'Horizon 2020 et dont la qualité a été jugée supérieure à un seuil prédéfini, mais qui n'ont finalement pas été financées en raison de contraintes budgétaires. Il vise à permettre à ses titulaires d'obtenir, pour ces propositions, des fonds relevant d'autres programmes nationaux, européens ou internationaux sans supporter la charge administrative supplémentaire liée à une nouvelle soumission de leur proposition. La Commission a lancé l'initiative «Label d'excellence» en octobre 2015. D'abord testée dans le cadre de l'instrument PME, cette initiative a été élargie aux bourses individuelles Marie Skłodowska-Curie en 2016.

92. Dans notre enquête, nous avons demandé aux titulaires d'un label d'excellence si celui-ci leur avait été utile pour obtenir des fonds provenant d'autres sources. Nous avons constaté que le label d'excellence n'était pas universellement reconnu: seuls 15 % des répondants concernés ont déclaré qu'il les avait aidés à obtenir un autre type de financement (voir ***figure 15***).

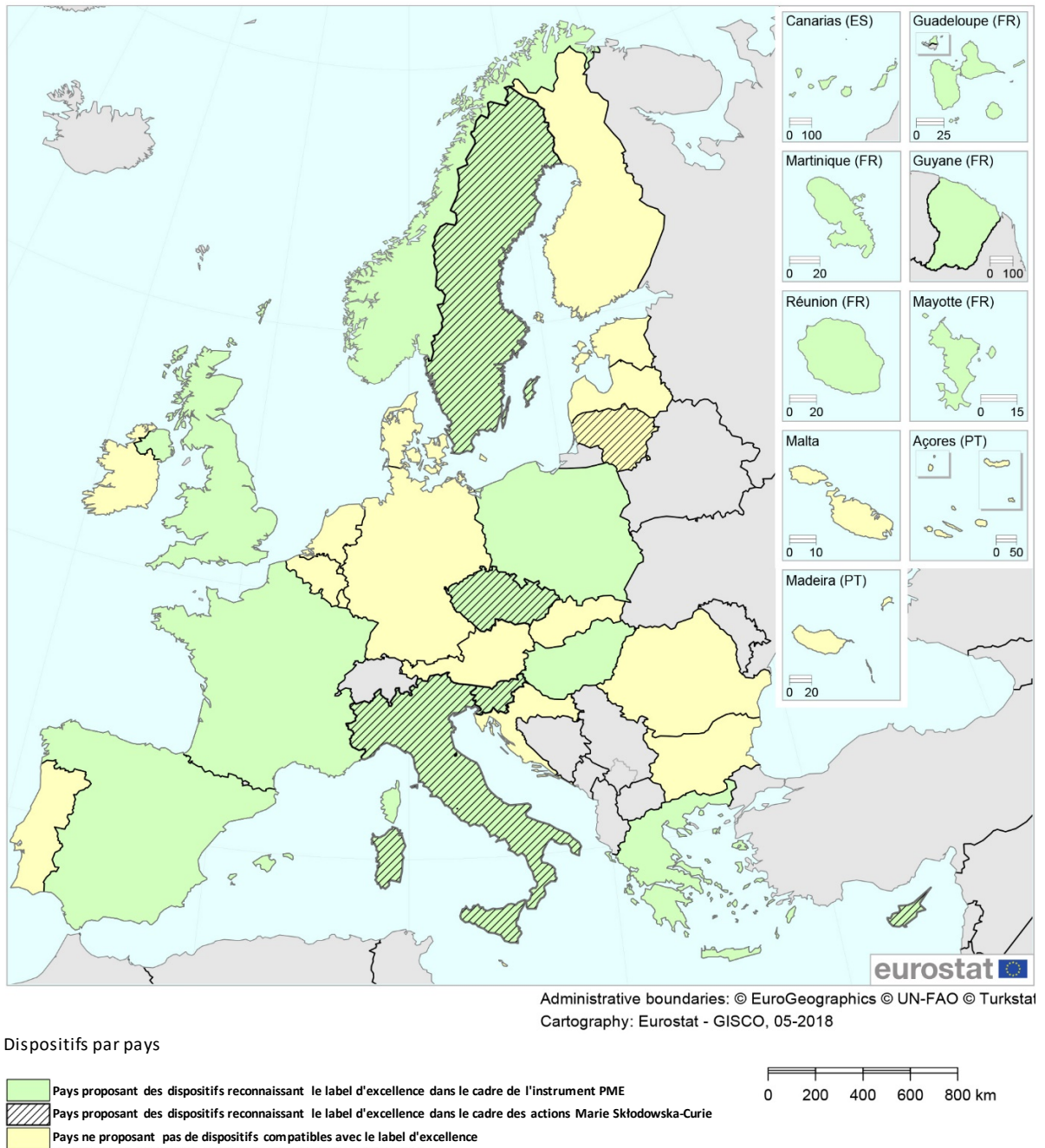
93. D'après nos constatations, l'insuccès rencontré par le label d'excellence malgré la campagne d'information menée par la Commission s'explique par les raisons suivantes: i) le label n'est pas reconnu par les autres organismes de financement; ii) des orientations claires sur la manière de l'utiliser font défaut, et iii) en ce qui concerne les thèmes, les critères de sélection et d'attribution et les processus d'évaluation, les programmes nationaux et les autres programmes de l'UE ne sont pas alignés sur Horizon 2020.

94. En outre, au moment où la Commission a introduit le label d'excellence, des mécanismes efficaces de coopération avec d'autres dispositifs de financement faisaient encore défaut et des zones d'ombre persistaient concernant l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cas des fonds publics utilisés pour financer des projets bénéficiant du label d'excellence. La question de l'applicabilité des règles relatives aux aides d'État n'a été éclaircie qu'en 2017³⁴.

95. La Commission collecte des données par pays sur les dispositifs qui reconnaissent le label d'excellence (voir ***figure 15***). Dans notre enquête, nous avons cherché à recueillir des informations sur l'accès des titulaires du label à d'autres sources de financement dans les différents pays. Les réponses montrent que, globalement, l'accès aux autres sources de financement est toujours limité dans les États membres de l'UE. La Commission ne possède pas de données sur le nombre de projets ayant obtenu un label d'excellence financés au titre d'autres programmes dans chaque pays.

³⁴ Voir le document de travail des services de la Commission de janvier 2017 intitulé *Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 'Seal of Excellence'*.

Figure 15 – Utilité du label d'excellence



Source: Eurostat.

96. Comme l'indique notre document d'information de mars 2018, l'absence d'un véritable mécanisme de coordination entre Horizon 2020 et les autres programmes européens et nationaux a limité l'impact du label d'excellence pour ce qui est d'aider les bénéficiaires à

trouver d'autres sources de financement, l'empêchant ainsi d'alléger la charge administrative liée à la présentation d'une demande de fonds affectés à la recherche.

Déclaration et contrôle des coûts de projet

Les règles relatives aux frais de personnel ont été simplifiées, mais certaines modifications ont engendré des difficultés pour les bénéficiaires, et cette catégorie de coûts reste une grande source d'erreur

97. Les frais de personnel constituent l'une des principales catégories de coûts: ils s'élèvent, en moyenne, à quelque 45 % du coût total des projets de recherche relevant d'Horizon 2020.

98. Dans notre enquête ainsi que lors des visites sur site, nous avons demandé aux bénéficiaires d'Horizon 2020 s'ils étaient satisfaits de la simplification relative à la déclaration et au calcul des frais de personnel introduite dans le cadre d'Horizon 2020, et s'il était toujours nécessaire et possible d'alléger la charge administrative en la matière.

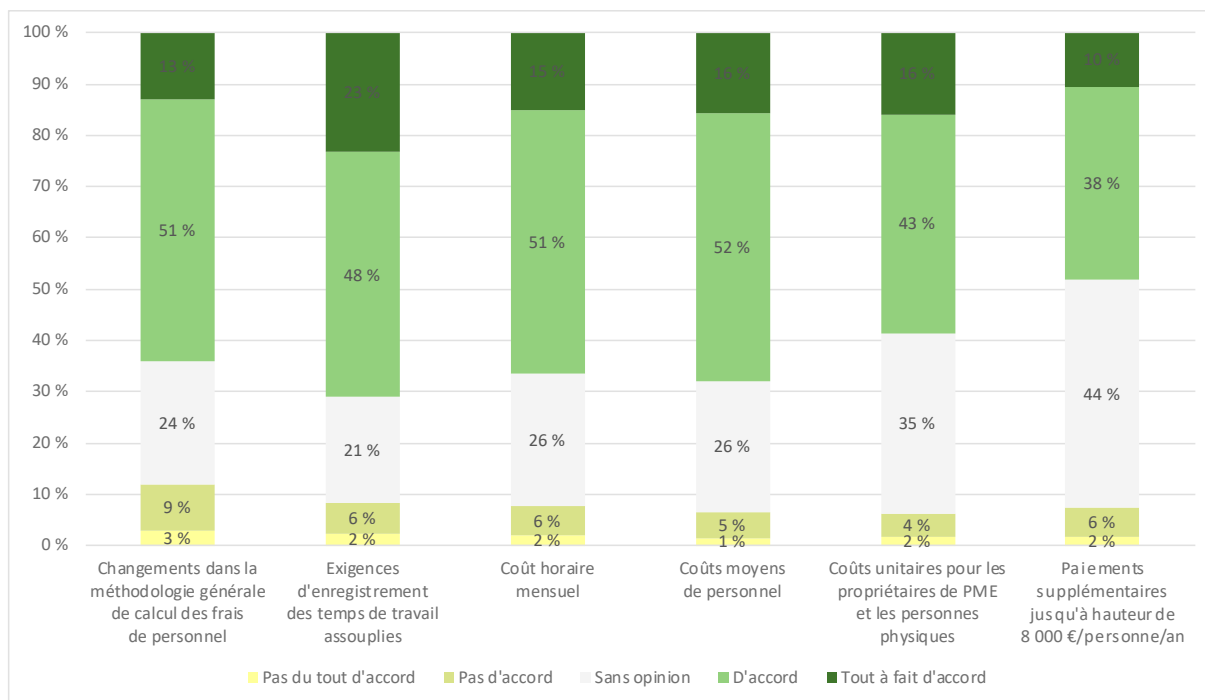
99. La plupart des bénéficiaires interrogés portaient un jugement favorable sur les changements apportés dans Horizon 2020 en ce qui concerne les frais de personnel. La

figure 16 synthétise les opinions exprimées au sujet:

- des changements touchant la méthodologie générale de calcul des frais de personnel;
- de l'assouplissement des exigences en matière d'enregistrement des temps de travail (par exemple la suppression de l'obligation d'enregistrer les temps de travail pour les personnes travaillant exclusivement sur un projet financé au titre d'Horizon 2020);
- de la possibilité d'utiliser un coût horaire mensuel et non plus uniquement un coût horaire annuel;
- du recours aux coûts moyens de personnel établis par les bénéficiaires;
- de l'utilisation de coûts unitaires pour les propriétaires de PME et les personnes physiques qui ne reçoivent pas de salaire;

- de l'acceptation de paiements supplémentaires jusqu'à hauteur de 8 000 euros par personne et par an pour les organisations à but non lucratif.

Figure 16 – Les mesures de simplification intégrées dans Horizon 2020 ont allégé la charge administrative par rapport au 7^e PC



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

100. Un examen plus approfondi des résultats de notre enquête révèle que:

- l'opinion des répondants dépend de l'expérience qu'ils ont d'Horizon 2020³⁵, les bénéficiaires avec une expérience importante se déclarant généralement moins satisfaits des changements apportés que les bénéficiaires inexpérimentés;
- en réponse à la question de savoir quelles mesures intégrées dans Horizon 2020 ont eu pour effet d'*augmenter* la charge administrative liée à la déclaration des coûts de projet, la plupart des participants à l'enquête ont cité des mesures liées au calcul et à la déclaration des frais de personnel;

³⁵ Mesurée en nombre de projets financés au titre d'Horizon 2020 auxquels le bénéficiaire a participé.

- interrogés sur le domaine dans lequel la nécessité d'une simplification en vue du neuvième programme-cadre était la plus impérieuse, les répondants ont désigné la déclaration des frais de personnel.

101. En outre, 41 % des répondants à notre enquête ont indiqué qu'ils devaient utiliser un système d'enregistrement des temps de travail spécifique pour gérer leurs projets financés au titre d'Horizon 2020 et que leur charge administrative à cet égard n'avait pas nettement diminué par rapport au 7^e PC.

102. Les plaintes les plus fréquemment exprimées par les bénéficiaires et les autres parties prenantes (telles que les PCN et les associations) portaient sur:

- l'utilisation de relevés de temps détaillés comprenant une répartition des heures pour chaque module de travail;
- les calculs fastidieux que certains bénéficiaires doivent refaire afin d'établir les salaires du personnel en suivant les règles d'Horizon 2020;
- la fréquence des changements apportés tout au long de la mise en œuvre d'Horizon 2020;
- les difficultés que comporte l'utilisation concrète de la notion de rémunération additionnelle.

103. Sur l'ensemble des ajustements effectués à la suite des premiers audits de la Commission relatifs à des projets financés au titre d'Horizon 2020, 68 % concernaient des frais de personnel déclarés de manière incorrecte³⁶. Dans leur grande majorité (65 % du total), les ajustements étaient liés au calcul des frais de personnel (notamment au calcul incorrect du nombre d'heures de production, à des coûts salariaux erronés, à la déclaration

³⁶ La Cour des comptes européenne relève également des erreurs de ce type et en fait état dans ses rapports annuels.

d'un nombre d'heures incorrect pour une activité donnée, à des relevés d'heures manquants ou à une rémunération additionnelle incorrecte), le reste (3 % du total) ayant trait à des frais de personnel déclarés comme des coûts unitaires³⁷.

104. Parmi les répondants qui ont exprimé un avis sur cette question, 70 % estiment que les règles de remboursement des coûts de projet d'Horizon 2020 reposent davantage que celles du 7^e PC sur l'acceptation des pratiques de comptabilité analytique usuelles. Cependant, le pourcentage de bénéficiaires qui ne voient pas de différence entre le 7^e PC et Horizon 2020 à cet égard reste élevé.

105. Un recours accru aux pratiques de comptabilité analytique usuelles, en particulier pour les frais de personnel, pourrait alléger la charge administrative.

La charge d'audit a diminué, mais les bénéficiaires se trouvent devant des divergences de traitement dans les audits ex post sous-traités

106. Les principes de contrôle et d'audit des dépenses effectuées au titre d'Horizon 2020 sont définis dans le règlement relatif à Horizon 2020³⁸. Ils visent à assurer i) un équilibre approprié entre confiance et contrôle et ii) un processus d'audit conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, de manière à limiter au maximum la charge d'audit qu'il représente pour les participants.

³⁷ Présentation intitulée *Audits and Financial issues*, réunion des points de contact nationaux, 14 et 15 mars 2018.

³⁸ Article 29 du règlement (UE) n° 1291/2013 portant établissement d'Horizon 2020.

Figure 17 – Stratégie de contrôle financier et d'audit de la Commission dans Horizon 2020

Certificat relatif aux états financiers (CFS)	Contrôles ex ante des déclarations de coûts, assurés par les responsables de projets et les responsables financiers	Audits ex post d'un échantillon de subventions versées
<ul style="list-style-type: none"> • Contrôles ex ante reposant sur des procédures convenues, réalisés par des auditeurs indépendants engagés par les bénéficiaires • À fournir pour chaque demande de paiement dépassant 325 000 euros (remboursement des coûts réels et de certains coûts unitaires) 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de l'utilisation des ressources • Contrôles de vraisemblance • Analyse des écarts entre le budget initial et son exécution • Analyse du certificat et de la certification ex ante des méthodes de calcul des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> • À réaliser pour 7 % de l'ensemble des dépenses effectuées au titre d'Horizon 2020 • Absence d'obligation réglementaire correspondante • Limite inexistante dans le 7^e PC

Source: Cour des comptes européenne.

107. Conformément à nos recommandations³⁹, la Commission a centralisé toutes les activités de conception et de mise en œuvre de la stratégie d'audit relative à Horizon 2020 en les confiant au service commun d'audit, avec un échantillon représentatif unique pour l'ensemble d'Horizon 2020, et elle a adopté une stratégie d'audit reposant davantage sur les risques⁴⁰.

108. Dans notre enquête, nous avons invité les bénéficiaires à livrer leur point de vue sur la charge de contrôle et d'audit dans Horizon 2020. Parmi les répondants, 53 % ont indiqué que la charge d'audit globale était plus faible dans Horizon 2020 que dans le 7^e PC, 14 % seulement affirmant qu'elle était plus élevée. Les deux tiers des répondants ont également indiqué qu'il conviendrait de l'alléger davantage.

109. Les bénéficiaires avec lesquels nous nous sommes entretenus appréciaient le service commun d'audit nouvellement créé, en tant que moyen d'assurer la cohérence. Cependant, certains répondants à l'enquête se sont plaints que le processus de contrôle et d'audit n'était toujours pas cohérent. Selon eux, ces incohérences résultent peut-être des fréquentes actualisations du modèle de convention de subvention annoté, car les auditeurs

³⁹ Voir notre rapport spécial n° 2/2013.

⁴⁰ *Horizon 2020 Ex post Audit Strategy*, DG RTD, 9.11.2015.

n'étaient parfois pas au courant des modifications rétroactives ou ne savaient pas quelle version de l'AMGA appliquer.

110. La Commission a conclu un contrat-cadre lui permettant de sous-traiter près de 80 % des audits ex post relatifs à Horizon 2020 à des cabinets d'audit externes indépendants, et assure elle-même les 20 % restants. Elle a terminé les premiers audits ex post de projets financés au titre d'Horizon 2020 en 2017.

111. Les bénéficiaires que nous avons rencontrés lors de nos visites sur site et de nos ateliers ont critiqué le travail de certains cabinets d'audit externes. Les plaintes les plus fréquentes portaient sur la qualité des travaux, sur le fait que les auditeurs connaissent mal le programme et sur le délai d'établissement des rapports d'audit. Les représentants des PCN ont formulé les mêmes critiques lors d'un événement organisé par la Commission⁴¹ et lors d'entretiens.

112. Nous constatons que la mise en place d'un service commun d'audit ainsi que la nouvelle stratégie d'audit ont permis d'alléger la charge d'audit pour les bénéficiaires, mais que la qualité des audits ex post sous-traités est perfectible.

La participation des PME a augmenté, mais des obstacles subsistent

113. Aider les PME est l'une des priorités que la Commission s'est assignées pour la période de programmation actuelle, et elle a incité les PME à participer à tous les volets d'Horizon 2020. Elle a conçu l'instrument PME⁴² récemment intégré dans le projet pilote de Conseil européen de l'innovation pour faciliter l'accès des PME au financement de la recherche et de l'innovation.

⁴¹ Onzième réunion des points de contact nationaux Affaires juridiques et financières d'Horizon 2020, Bruxelles, 14 et 15 mars 2018.

⁴² Les entreprises qui demandent à bénéficier de l'instrument PME peuvent le faire au titre de deux phases indépendantes l'une de l'autre, selon le degré de maturité technologique de leurs projets d'innovation. La phase 1 donne droit à 50 000 euros par projet, pour financer une étude de faisabilité; la phase 2, qui sert à financer les activités d'innovation, permet d'obtenir jusqu'à 2,5 millions d'euros par projet.

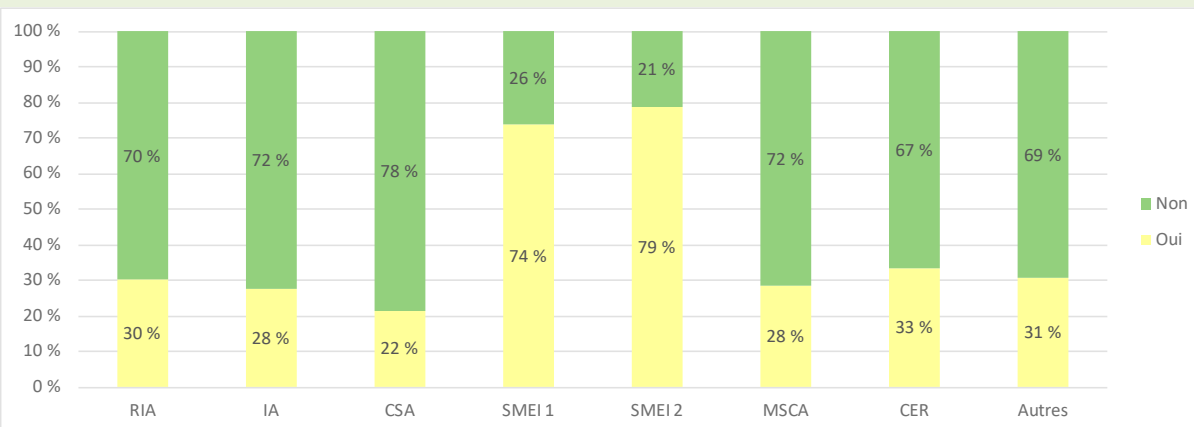
114. Bien que la participation des PME ait augmenté dans Horizon 2020, nous avons constaté que ces entreprises ont rencontré des difficultés tant lors du processus lié au dépôt de leur demande que lors de la mise en œuvre de leurs projets de recherche et d'innovation. Celles qui demandaient pour la première fois à bénéficier d'un dispositif de financement de l'UE ont trouvé les exigences réglementaires relatives aux subventions difficiles à comprendre. La longueur et l'exhaustivité de l'AMGA sont particulièrement gênantes pour les PME qui ne disposent pas d'agents spécialement chargés d'assurer l'interprétation des orientations de l'UE et l'établissement des rapports.

115. Nous avons constaté que les PME dépendent largement des consultants externes pour surmonter les difficultés qu'elles rencontrent lors de l'élaboration de leurs propositions, surtout dans le cas des projets à bénéficiaire unique pour les phases 1 et 2 de l'instrument PME (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – Recours aux consultants externes dans l'élaboration des propositions et l'établissement de rapports sur les projets

- Parmi les répondants à notre enquête, 36 % ont déclaré qu'ils avaient eu besoin de l'aide de consultants externes pour élaborer leur proposition. Ce chiffre variait en fonction de l'expérience qu'avait le répondant du programme (les bénéficiaires ayant peu d'expérience avaient davantage eu besoin d'aide extérieure), le type de répondant et le dispositif de financement. Les PME agissant seules sont très fortement tributaires des consultants externes, surtout les candidates aux phases 1 et 2 de l'instrument PME (voir **figure 18**).

Figure 18 – Recours aux consultants externes pour l'élaboration des propositions, par dispositif de financement



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne, mars 2018.

- La principale raison du recours aux consultants externes était l'espoir d'augmenter les chances de réussite, suivi par la nécessité de gérer le processus administratif complexe. Plus de la moitié des répondants préféraient faire appel à des consultants externes plutôt que de mobiliser des ressources internes pour cette gestion; quelques-uns s'étaient adressés à des consultants pour obtenir un soutien scientifique et technique.
- Les consultants externes étaient moins sollicités lors de la mise en œuvre du projet que lors de l'établissement de la proposition. Cependant, près d'un tiers des PME ont déclaré recourir dans une certaine mesure aux services de consultants externes pour la gestion de projets et l'établissement de rapports. Parmi les bénéficiaires isolés des phases 1 et 2 de l'instrument PME, ce chiffre était plus élevé, avoisinant les 50 %.
- La plupart des répondants pensaient que l'on avait tout autant besoin de consultants externes, sinon plus, dans Horizon 2020 que dans le 7^e PC, et ce, tant pour l'élaboration des propositions que pour la mise en œuvre des projets.
- D'après les déclarations des répondants à l'enquête, la valeur médiane des honoraires versés aux consultants externes (en pourcentage du montant total de financement) s'élevait à 5 % pour l'élaboration de propositions et à 5 % pour la mise en œuvre de projets.
- La nécessité de faire appel à des consultants externes lors de l'élaboration des propositions constitue un obstacle à la participation à Horizon 2020 pour les PME qui ne sont pas en mesure de supporter les coûts afférents. Ceci est particulièrement alarmant pour les entreprises n'ayant encore jamais bénéficié du programme car, compte tenu de leur manque d'expérience, elles ont tout spécialement besoin d'une aide extérieure.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

116. La plupart des mesures de simplification adoptées par la Commission ont efficacement contribué à la réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires dans Horizon 2020, même si les actions n'ont pas toutes produit les résultats escomptés et si des améliorations restent possibles. Les réponses à notre enquête auprès des bénéficiaires indiquent que des outils et des orientations plus faciles à utiliser, de même qu'un contrôle plus poussé de l'adéquation et de l'utilisabilité des nouveaux dispositifs de financement, sont nécessaires. Il importe également de garantir la stabilité des règles: des modifications

fréquentes des orientations sont source de confusion et d'incertitude même si les bénéficiaires sont capables de s'adapter à des règles plus complexes.

Efforts de simplification de l'organisation

117. Les mesures de simplification introduites par la Commission pour les besoins d'Horizon 2020 ont trouvé leur origine dans son analyse des programmes-cadres antérieurs (en particulier le 7^e PC) et des commentaires des principales parties prenantes. La création du centre d'appui commun (CSC) a fortement concouru à la simplification, notamment grâce à l'harmonisation des règles de participation, à la nouvelle stratégie d'audit et aux solutions informatiques de gestion des subventions et d'établissement de rapports (voir **points 15 à 29**).

118. Un grand nombre de candidats et de bénéficiaires estiment toujours qu'il existe des divergences dans le traitement qui leur est réservé lors du dépôt de leurs demandes comme lors de la mise en œuvre de leurs projets. Malgré les efforts consentis par la Commission pour améliorer la communication, l'outil d'appui spécialement mis en place par la Commission pour le signalement des divergences de traitement reste mal connu. À cela s'ajoute que, d'après nos constatations, le service de renseignements sur la recherche (RES) et plusieurs autres canaux existants assurant les mêmes tâches, la cohérence ne peut pas être garantie (voir **points 30 à 40**).

119. Les points de contact nationaux apportent une aide utile aux candidats et aux bénéficiaires, contribuant ainsi à une application cohérente de la législation relative à Horizon 2020, mais nous avons relevé que les conseils et l'assistance technique qu'ils fournissent diffèrent nettement d'un État membre à l'autre (voir **points 41 à 45**).

120. Les outils de soutien mis au point par la Commission pour faciliter la mise en œuvre des programmes de recherche et d'innovation ont été considérablement améliorés depuis le démarrage du programme Horizon 2020 et sont appréciés des bénéficiaires. Toutefois, des problèmes techniques sont survenus sur le portail des participants (voir **points 46 à 51**), et le manuel de la Commission relatif à la recherche et à l'innovation (le modèle de convention de subvention annoté, ou AMGA), qui vise à fournir des orientations exhaustives, est désormais long et complexe. Ses fréquentes actualisations ont eu pour effet d'alourdir la charge

administrative globale et, parfois, d'aggraver l'insécurité juridique à laquelle les bénéficiaires sont confrontés (voir **points 52 à 55**).

Recommandation n° 1 – Mieux communiquer avec les demandeurs et les bénéficiaires

La Commission devrait améliorer ses canaux de communication avec les candidats aux subventions et avec les bénéficiaires:

- i) en établissant de meilleures procédures et de meilleurs contrôles concernant les fonctions du service d'assistance, et plus précisément du RES, et en faisant mieux connaître les outils qui permettent aux bénéficiaires de signaler des divergences dans le traitement lors de la phase de dépôt des demandes ou de mise en œuvre des projets;
- ii) en résolvant les problèmes techniques qui subsistent sur le portail des participants, en améliorant la conception de ce dernier et en facilitant la navigation ainsi qu'en perfectionnant la fonction de recherche;
- iii) en améliorant, avec les États membres, ses orientations méthodologiques et techniques à l'intention des PCN, de manière que ceux-ci puissent fournir la qualité de service requise aux bénéficiaires potentiels du financement de la recherche et de l'innovation.

Ces mesures devraient être mises en place d'ici au début de 2021.

121. Les options de coûts simplifiés, c'est-à-dire les montants forfaitaires et les prix à vocation incitative, pourraient alléger la charge administrative sur l'ensemble du cycle de vie d'un projet relevant d'Horizon 2020. La grande majorité des bénéficiaires sont partisans d'un recours accru aux montants forfaitaires. Cependant, ces derniers ne conviennent peut-être pas à tous les types de projets de recherche et d'innovation, et, avant de les mettre en œuvre à plus grande échelle, il sera nécessaire de disposer des résultats des essais pilotes (voir **points 56 à 69**).

Recommandation n° 2 – Intensifier les essais relatifs aux montants forfaitaires

La Commission devrait intensifier les essais relatifs aux options de coûts simplifiés, et notamment aux montants forfaitaires:

- i) en analysant les résultats des appels à propositions déjà lancés au titre d'Horizon 2020, et en établissant des rapports à ce sujet, dès que les premiers résultats seront disponibles;
- ii) en lançant de nouvelles initiatives pilotes de plus grande ampleur afin de déterminer pour quels types de projets ces options sont le plus appropriées, d'apprécier leurs éventuels inconvénients et de mettre au point des solutions pour y remédier.

Ces mesures devraient être mises en place immédiatement.

Lancement des projets

122. Seuls 20 % des répondants à notre enquête estimaient que les mesures de simplification adoptées par la Commission avaient réellement allégé la charge administrative liée à la présentation d'une demande de financement; près de la moitié ont déclaré que l'élaboration d'une proposition nécessitait toujours autant de travail (voir ***points 70 et 71***).

123. La majorité des répondants considéraient que la suppression de la phase de négociation avait allégé la charge administrative, mais une minorité non négligeable était de l'avis contraire. L'opinion prévalait que l'absence de négociation formelle accélérât le processus et qu'il restait possible de procéder aux dernières améliorations dans la convention de subvention, les répondants mécontents de la suppression de la phase de négociation jugeant pour leur part que la probabilité que des avenants soient apportés à la convention de subvention après la signature était désormais plus élevée (voir ***points 72 à 75***).

124. Les candidats se plaignent de se donner de la peine pour établir de longues propositions dont la qualité est jugée «bonne», mais s'avère insuffisante pour qu'un financement soit accordé. Selon les répondants à l'enquête, un recours accru aux appels en deux étapes permettrait d'alléger la charge correspondante; toutefois, cette démarche ne serait appropriée que dans le cas des domaines scientifiques et des secteurs de marché où l'étape

supplémentaire n'aurait pas pour effet de retarder la commercialisation des résultats du projet (voir **points 76 à 79**).

Recommandation n° 3 – Étudier les possibilités de recourir davantage à l'évaluation en deux étapes des propositions

La Commission devrait identifier un plus grand nombre de thèmes pour lesquels le recours à l'évaluation en deux étapes des propositions permettrait d'alléger la charge administrative imposée aux candidats dont la proposition n'est pas retenue tout en maintenant au minimum le délai d'octroi des subventions lorsqu'une commercialisation rapide est essentielle.

Cette mesure devrait être mise en place d'ici au début de 2021.

125. La plupart des répondants à l'enquête estimaient que les critères d'évaluation des propositions étaient appropriés. Cependant, certains bénéficiaires craignaient que les connaissances techniques des experts soient insuffisantes pour garantir la qualité des évaluations, surtout dans le cas des projets interdisciplinaires. En outre, il arrive que le temps accordé aux évaluateurs pour examiner des propositions longues et complexes soit trop court, et le taux de rémunération journalier n'a pas été révisé depuis 2007. De nombreux bénéficiaires se sont déclarés mécontents de la qualité du retour d'information fourni à l'issue des évaluations. Les efforts qu'ils consentent pour améliorer leurs propositions ultérieures risquent dès lors de s'en trouver vains (voir **points 80 à 90**).

Recommandation n° 4 – Réexaminer les conditions de rémunération des experts chargés des évaluations

La Commission devrait réviser le taux de rémunération journalier et réévaluer le temps nécessaire aux experts pour établir une évaluation fiable des propositions de projets.

Cette mesure devrait être mise en place d'ici à la fin de 2019.

126. Le label d'excellence n'a qu'un impact limité au niveau national, car il n'est pas universellement reconnu dans les États membres. Il n'a pas suffisamment allégé la charge pesant sur les candidats qui présentaient des propositions prometteuses (voir **points 91 à 96**).

Recommandation n° 5 – Faire en sorte que le label d'excellence soit davantage reconnu

La Commission devrait:

- i) intégrer, dans la conception du prochain programme-cadre, des mécanismes appropriés pour faciliter la reconnaissance des projets de recherche de très grande qualité par les divers dispositifs de financement disponibles au niveau de l'UE et au niveau national;
- ii) s'efforcer de créer des synergies entre les programmes, afin de donner aux projets auxquels le label d'excellence a été attribué de plus grandes chances d'obtenir plus facilement un financement provenant d'une autre source;
- iii) établir des orientations appropriées sur la manière d'utiliser le label d'excellence.

Ces mesures devraient être mises en place d'ici au début de 2021.

Déclaration et contrôle des coûts de projet

127. La plupart des bénéficiaires interrogés portaient un jugement favorable sur les mesures intégrées dans Horizon 2020 pour simplifier le calcul et la déclaration des frais de personnel. Ces mesures ont toutefois eu quelques répercussions négatives, et les ajustements effectués pendant la mise en œuvre du programme ont engendré une certaine confusion et une insécurité juridique. Le calcul et la déclaration des frais de personnel restent le principal domaine dans lequel une plus grande simplification, en réduisant les exigences administratives, faciliterait la vie des bénéficiaires. Un recours accru aux pratiques de comptabilité analytique usuelles, en particulier pour les frais de personnel, pourrait alléger la charge administrative (voir ***point 97 à 105***).

Recommandation n° 6 – Garantir la stabilité des règles ainsi que des orientations à l'intention des participants

La Commission devrait:

- i) assurer la continuité des règles de participation d'un programme-cadre à l'autre, dans toute la mesure du possible;
- ii) s'abstenir, autant que possible, de modifier les orientations pendant la mise en œuvre du programme-cadre;

- iii) simplifier les relevés d'heures afin d'éviter tout enregistrement superflu du temps pour chaque module de travail;
- iv) étudier la possibilité de recourir davantage aux pratiques de comptabilité analytique usuelles, en particulier pour les frais de personnel.

Ces mesures devraient être mises en place d'ici au début de 2021.

128. En comparaison avec les programmes-cadres antérieurs, la Commission a adopté pour Horizon 2020 une stratégie d'audit qui relève d'une approche reposant davantage sur les risques. Nous avons constaté que cette nouvelle stratégie a permis d'alléger la charge d'audit pour les bénéficiaires, mais que la qualité des audits ex post réalisés par des cabinets d'audit externes est perfectible. La longueur du processus d'audit ex post est toujours jugée excessive (voir **points 106 à 112**).

Recommandation n° 7 – Améliorer la qualité des audits sous-traités

La Commission devrait:

- i) améliorer ses mécanismes d'examen de la qualité des audits ex post sous-traités;
- ii) accélérer ces audits.

Ces mesures devraient être mises en place d'ici au début de 2021.

Participation des PME

129. Dans Horizon 2020, la participation des PME a augmenté par rapport au 7^e PC. Nous avons toutefois constaté que certaines de ces entreprises ont rencontré des difficultés tant lors du processus lié au dépôt de leur demande que lors de la mise en œuvre de leurs projets de recherche et d'innovation. Les PME font fréquemment appel à des consultants externes pour l'élaboration des propositions (notamment celles destinées à l'instrument PME) et, dans une moindre mesure, pour la gestion des projets et l'établissement des rapports. Cette pratique est d'ailleurs plus répandue dans le cadre d'Horizon 2020 qu'elle ne l'était dans le 7^e PC. L'une des principales raisons pour lesquelles une aide extérieure est demandée est la

gestion de la complexité du programme. La longueur des orientations a encore alourdi la charge administrative pour les PME (voir **points 113 à 115**).

Recommandation n° 8 – Continuer à simplifier les outils et les orientations destinés aux PME

La Commission devrait continuer à simplifier ses outils et ses orientations afin de ramener au minimum la charge qu'ils imposent aux PME et, en particulier, aux jeunes pousses qui ne possèdent pas les ressources et le personnel nécessaires pour utiliser ces outils complexes. Elle devrait notamment envisager de diffuser une version abrégée de ses orientations (c'est-à-dire de l'AMGA) à l'intention des PME et des nouveaux participants.

Cette mesure devrait être mise en place d'ici au début de 2021.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Neven MATES, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 2 octobre 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

Risques perçus par les bénéficiaires concernant les options de coûts simplifiés

- Les montants forfaitaires et les prix à vocation incitative pourraient s'avérer plus appropriés pour des projets de petite envergure et de niveau de maturité technologique élevé, comportant des éléments livrables clairement définis, que pour des projets de recherche fondamentale plus vastes et, par nature, plus hasardeux.
- L'évaluation des réalisations des projets jouera un rôle déterminant, et la Commission devra faire appel à des évaluateurs qualifiés connaissant le secteur (souvent difficiles à trouver) pour y procéder.
- Le fait de subordonner les paiements à l'obtention de résultats scientifiques pourrait avoir pour effet d'empêcher des bénéficiaires de recevoir un financement pour des travaux de recherche pourtant effectués.
- À moins que les montants forfaitaires soient indexés sur le coût de la main-d'œuvre dans les différents pays, les coordonnateurs de projets pourraient être tentés de sélectionner les partenaires de projet en fonction de critères liés à ce coût et non à l'excellence scientifique. Cela pourrait engendrer des déséquilibres géographiques en faveur des pays où la main-d'œuvre est peu onéreuse.
- La gestion des projets et des consortiums sera plus complexe. Dans les consortiums de projets (en particulier pour les projets multi-bénéficiaires de grande envergure), les interdépendances financières entre partenaires, plus fortes, pourraient engendrer des tensions (par exemple, une performance insuffisante d'un seul partenaire pourrait être synonyme d'absence de financement pour tout le consortium). Si des mesures appropriées ne sont pas prises pour parer à cette éventualité, les consortiums bien établis pourraient hésiter davantage à faire appel à de nouveaux partenaires potentiellement non fiables, en particulier des PME.
- Le recours aux prix à vocation incitative pourrait tourner à l'avantage de certains acteurs. Les petits candidats ne disposeront pas des ressources nécessaires pour réaliser des projets

de recherche sans préfinancement ni assurance raisonnable d'obtenir un financement après coup. Des organismes publics tels qu'un grand nombre d'universités et de centres de recherche ne peuvent pas prendre le risque de se voir refuser une récompense après avoir mené à bien un projet de recherche, et ne peuvent pas lancer le projet sans soutien financier.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«LA PLUPART DES MESURES DE SIMPLIFICATION INTÉGRÉES DANS HORIZON 2020 ONT FACILITÉ LA VIE DES BÉNÉFICIAIRES, MAIS DES AMÉLIORATIONS RESTENT POSSIBLES»

SYNTHÈSE

VIII. À ce jour, plus de 30 dispositifs, en place dans 15 pays, reconnaissent le label d'excellence. La Commission admet toutefois qu'il faut faire plus. Pour plus de détails, voir la réponse de la Commission au point 91 du rapport.

X. Le service commun d'audit a redoublé d'efforts pour s'assurer de la réalisation efficace de tous les audits. Les cabinets externes font l'objet d'un suivi et d'un contrôle étroits, dans le cadre de réunions, de formations et d'instructions et orientations journalières.

XI. La Commission accepte l'ensemble des recommandations.

OBSERVATIONS

Réponse commune de la Commission aux points 35 et 36:

Le contractant répond dans les 3 jours ouvrables, et les rapports de 2016 et 2017 contiennent des informations sur le délai de réponse par service d'assistance (7,5 jours en moyenne).

La structure décentralisée permet de faire traiter la question posée par le service le plus compétent. Les 36 services d'assistance thématique permettent de s'assurer la contribution d'agents disposant de l'expertise professionnelle appropriée dans un domaine donné, selon les caractéristiques et spécificités techniques du dispositif concerné. Cette configuration est un gage de plus grande cohérence.

Dans le très petit nombre de cas où des informations incorrectes ont été fournies à un participant, le service d'appui spécialisé du RES au sein de la REA envoie à celui-ci un courriel rectificatif.

66. Sur la base du règlement financier¹, le montant de subvention en cascade par tiers ne peut excéder 60 000 EUR, à moins que cela ne soit nécessaire pour atteindre les objectifs de l'action. La Commission souligne que les chiffres cités dans le rapport renvoient à un domaine spécifique du programme de travail (TIC).

Réponse commune de la Commission aux points 92 à 96:

Le label d'excellence représentait un premier pas concret pour créer de réelles synergies avec les Fonds ESI. Il a eu un certain succès, puisque 35 dispositifs sont en place dans 15 États membres. La Commission reconnaît néanmoins que son impact a été limité.

Elle a pris un certain nombre de mesures dans le cadre d'Horizon 2020 pour en accroître l'impact potentiel:

- en 2016, extension aux autorités nationales compétentes;

¹ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

- début janvier 2017, publication d'une note explicative sur l'application des règles en matière d'aides d'État en lien avec le label d'excellence;
- mise en place d'une communauté de pratique, réunissant plus de 200 organismes de financement;
- publication de notes d'orientation.

Cependant, les contraintes relevées par la Cour des comptes, et notamment la liberté, pour les programmes nationaux et des Fonds ESI, de reconnaître ou non le label, demeurent problématiques.

Les dispositions proposées pour la prochaine génération de programmes faciliteront encore davantage les synergies entre le programme cadre de l'UE pour la recherche, les programmes relevant des Fonds ESI, les autres programmes de l'UE et les programmes nationaux et régionaux. L'expérience tirée du label d'excellence a très largement nourri l'élaboration de ces nouvelles dispositions.

109. Le service commun d'audit a mis en place une cellule de contrôle de la qualité, qui revoit tous les rapports d'audit, au stade de projet et dans leur version finale, et qui garantit la cohérence avec les règles en vigueur et avec les précédentes opinions d'audit émises sur les mêmes questions.

111. Le service commun d'audit a veillé tout particulièrement à assurer la cohérence et la grande qualité des audits. Les cabinets externes font l'objet d'un suivi et d'un contrôle étroits, dans le cadre de réunions, de formations et d'instructions et orientations journalières.

Réponse commune de la Commission aux points 113 et 114:

La Commission relève que la participation des PME a considérablement augmenté, ce qui témoigne du succès d'Horizon 2020 comme instrument permettant d'attirer et de soutenir ces entreprises.

Dans le cadre du 7^e PC, la participation des PME a représenté 17 % des dépenses pertinentes, ce qui correspond à une contribution de l'UE de 4,9 milliards d'euros sur sept ans. Dans le cadre d'Horizon 2020, en juillet 2018, la participation des PME avait atteint 24 % des dépenses pertinentes, ce qui est bien supérieur à l'objectif de 20 % et correspond à une contribution de l'UE de 5,6 milliards d'euros en l'espace de quatre ans seulement.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

118. Sur le portail des participants, les participants peuvent signaler tout problème d'incohérence en utilisant le formulaire de soumission en ligne du RES.

La structure décentralisée permet de faire traiter la question posée par le service le plus compétent. Les 36 services d'assistance thématique permettent de s'assurer la contribution d'agents disposant de l'expertise professionnelle appropriée dans un domaine donné. Cette configuration est un gage de plus grande cohérence.

Le service d'appui spécialisé du Service de renseignements sur la recherche (RES) au sein de la REA effectue également un contrôle de la qualité.

Recommandation n° 1 – Mieux communiquer avec les candidats et les bénéficiaires

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 2 – Intensifier les essais relatifs aux montants forfaitaires

La Commission accepte cette recommandation.

123. Dans le cadre du 7^e PC, le nombre moyen d'avenants par convention de subvention a été de 0,99. Pour Horizon 2020, le chiffre provisoire est de 0,60. Par conséquent, rien ne prouve que l'approche sans négociations ait accru la probabilité d'avenants aux conventions de subvention après signature.

Recommandation n° 3 – Envisager de recourir plus largement aux évaluations en deux étapes des propositions

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 4 – Revoir les conditions de rémunération des experts qui procèdent aux évaluations

La Commission accepte cette recommandation.

126. À ce jour, 35 dispositifs, en place dans 15 pays, reconnaissent le label d'excellence. La Commission admet qu'il reste du potentiel à exploiter. Des dispositions supplémentaires ont été prévues pour la prochaine génération de programmes. Cependant, les États membres n'auront toujours aucune obligation de reconnaître le label d'excellence. Ce choix leur appartient.

Recommandation n° 5 – Faire en sorte que le label d'excellence gagne en reconnaissance

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 6 – Stabilité des règles et des orientations pour les participants

La Commission accepte cette recommandation.

128. Voir les réponses de la Commission aux points 109 et 112.

Recommandation n° 7 – Améliorer la qualité des audits ex post externalisés

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 8 – Simplifier encore les outils et les orientations à l'intention des PME

La Commission accepte cette recommandation.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	12.12.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	19.7.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	2.10.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0714-0
HTML ISBN 978-92-847-0729-4

doi:10.2865/276435
doi:10.2865/763308

QJ-AB-18-020-FR-N
QJ-AB-18-020-FR-Q

La simplification du financement de la recherche et de l'innovation par l'Union européenne figure à l'ordre du jour depuis de nombreuses années. Partout en Europe, le secteur privé, le monde universitaire et les chercheurs sont demandeurs de règles administratives plus simples, d'une meilleure communication avec la Commission européenne ainsi que d'une sécurité et d'une cohérence sur le plan juridique. Avec Horizon 2020, la Commission a introduit des changements conçus pour simplifier les règles dans ce domaine. Lors de notre audit, nous avons visé à établir si ces changements ont efficacement contribué à la réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires. Nous concluons que la plupart des mesures de simplification se sont avérées efficaces, même si les actions n'ont pas toutes produit les résultats escomptés et si des améliorations restent possibles. Les bénéficiaires ont besoin d'outils et d'orientations plus faciles à utiliser, et la Commission devra procéder à des essais plus poussés pour s'assurer de l'adéquation et de l'utilisabilité des nouveaux dispositifs de financement. Il importe également de garantir la stabilité des règles: des modifications fréquentes des orientations sont source de confusion et d'incertitude même si les bénéficiaires sont capables de s'adapter à des règles plus complexes.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.