COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.3.2014
COM(2014) 114 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Tableau de bord final de la simplification pour le CFP 2014-2020

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Tableau de bord final de la simplification pour le CFP 2014-2020

CONTEXTE

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 définit les contours des financements de l'Union européenne. Au cours des sept prochaines années, l'UE va investir près de mille milliards d'euros pour soutenir la croissance durable, l'emploi et la compétitivité, la solidarité et la cohésion, et pour permettre à l'Union de tenir son rang dans le monde.

Le cadre financier pluriannuel (CFP)[1], adopté par le Conseil le 2 décembre 2013 avec l'approbation du Parlement européen, planifie les dépenses de l'UE sur la période 2014-2020 dans les six catégories de dépenses (rubriques) qui correspondent aux grands domaines d'action: Compétitivité pour la croissance et l'emploi, Cohésion économique, sociale et territoriale, Croissance durable: ressources naturelles, Sécurité et citoyenneté, L'Europe dans le monde, Administration et Compensations. Globalement, au cours des sept prochaines années, l'UE s'engage à investir jusqu'à 960 milliards d'euros et, au cours de cette même période, des paiements effectifs d'un montant de 908,4 milliards d'euros seront autorisés. Par comparaison, ce montant représente moins de 1 % du revenu national brut (RNB) de l'ensemble de l'Union européenne. Néanmoins, ces moyens financiers apporteront une forte valeur ajoutée européenne en termes d'investissements et de réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020[2] sur la croissance et l'emploi. Au cours de la nouvelle période de financement, l'Union européenne s'attachera à obtenir des résultats grâce à l'optimisation des dépenses, notamment à travers un soutien financier axé sur les résultats, la simplification, la réduction des erreurs et l'accroissement de l'efficacité – autant d'aspects qui ont suscité une attention particulière lors des préparatifs et des négociations sur le CFP. Dans ce contexte, la Commission européenne a mis en place un tableau de bord de la simplification consacré au CFP[3], c'est-à-dire un processus ayant permis de déterminer et d'orienter, tout au long du processus législatif, toutes les mesures de simplification et de rationalisation dans l'ensemble des propositions de programmes relevant du CFP.

L'approbation du budget de l'UE pour 2014 par le Parlement européen et le Conseil[4] *ouvre la voie à l'allocation des fonds pour l'année en cours. Les colégislateurs ont en outre*

---

1 Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:FR:PDF

2 Communication de la Commission intitulée *EUROPE 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF

3 COM(2012) 531 final.

4 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2b20131120%2bTOC%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fFR&language=FR Pour une présentation exhaustive du budget 2014 de l'UE, voir: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/DB2014_WD_0_en.pdf

approuvé des programmes de financement sectoriels, relevant de la gestion centralisée ou de la gestion partagée, qui sont applicables depuis le 1er janvier 2014.

Ces programmes de financement sectoriels ont été approuvés par les colégislateurs. Le cadre juridique régissant l'allocation des crédits dans chaque secteur est en place et s'applique depuis le 1er janvier 2014. En outre, le budget de l'UE pour 2014 a été adopté par le Parlement européen et le Conseil. Les ressources financières pour l'année en cours sont donc disponibles pour allocation par le biais des programmes sectoriels. Autrement dit, tous les éléments requis - CFP, budget et législation sectorielle - sont réunis pour que l'UE puisse s'engager dans la nouvelle période de financement.

1. LA FIN N'EST QU'UN NOUVEAU DEPART

Le chemin de la simplification n'est pas achevé. Certains des programmes sectoriels adoptés doivent encore être complétés par des règles techniques et l'ensemble d'entre eux nécessite l'adoption de mesures d'exécution. Les règles et procédures qui seront mises en place à cette fin par les institutions de l'UE et par les États membres devraient poursuivre cet effort de simplification.

L'adoption des programmes de financement sectoriels et des mesures de simplification marque ainsi la fin de la phase de négociation pour les institutions de l'UE. Toutefois, il convient de poursuivre les efforts de simplification. Cette responsabilité incombe à la fois aux institutions de l'UE et aux États membres. Certains programmes de financement doivent être complétés, avant leur mise en œuvre, par des éléments techniques. Les actes non législatifs qui doivent être adoptés à cette fin devraient être en place dans les meilleurs délais, afin que puissent commencer, dès que possible en 2014, la mise en œuvre et l'allocation de fonds sur le terrain. Il faut éviter les charges administratives et les retards inutiles, ce qui n'est possible qu'en maintenant l'impulsion politique et la bonne coopération entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Ces trois institutions ont pleinement participé à la procédure d'adoption. Il leur appartient désormais d'achever, de façon rapide et fluide, la mise en place du cadre juridique qui permettra d'allouer les crédits aux bénéficiaires.

Les institutions de l'UE, et en particulier la Commission, sont également responsables de la définition des règles de mise en œuvre pour les programmes gérés au niveau central par la Commission elle-même. À cet égard, une fois de plus, la coopération est de rigueur. Des experts nationaux réunis en comités examineront ces règles de mise en œuvre dans de nombreux cas. Cet examen doit viser à faire en sorte que les meilleures règles de financement soient en place le plus rapidement possible. Le Parlement européen, sur la base de dispositions nouvellement introduites dans les programmes sectoriels, sera associé plus étroitement à la phase de mise en œuvre, sur le plan de l'information ou dans le cadre d'un dialogue stratégique avec la Commission. En ce sens, il peut jouer un rôle déterminant pour favoriser l'adoption de règles de mise en œuvre simples et efficaces, visant à allouer les fonds sur la base de la valeur ajoutée européenne des projets.

Cependant, les programmes dont la gestion est partagée entre la Commission et les États membres représentent 80 % du budget de l'UE. Pour ces programmes, les procédures et règles de mise en œuvre seront établies en premier lieu par la Commission au niveau de l'Union et seront complétées, le cas échéant, par les dispositions nationales et régionales instaurées par les États membres, sous la surveillance et le contrôle de la Commission. En particulier dans la définition de ces règles et procédures, les mesures de simplification intégrées dans les actes

législatifs doivent être appliquées dans le cadre d'un effort commun et dans un esprit de coopération entre les États membres et les institutions de l'UE. Les mesures de simplification figurent souvent à titre facultatif dans les programmes en gestion partagée avec les États membres. Par exemple, pour les fonds de la politique agricole commune (PAC), les négociations ont débouché sur l'octroi aux États membres d'un vaste pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre du nouveau règlement relatif aux paiements directs[5]. Ce pouvoir d'appréciation porte à la fois sur le choix des régimes de paiement devant bénéficier des dépenses et sur la manière dont ces régimes doivent être mis en œuvre. La flexibilité ainsi accordée aux États membres pourrait se traduire par un certain potentiel de simplification (en particulier pour les bénéficiaires), mais l'expérience montre que, de façon générale, elle tend à compliquer la gestion et les contrôles, tant pour les autorités nationales que pour la Commission. Le résultat final en termes de coûts et de charges dépend dans une large mesure des choix politiques opérés aux niveaux national et régional. À cet égard, la Commission invite les États membres à bien réfléchir à la manière de mettre en œuvre le plus simplement possible la nouvelle législation et de tenir compte en particulier de l'incidence qu'auront leurs choix sous l'angle des contrôles et des taux d'erreur. La Commission proposera son soutien à la mise en œuvre de ces solutions au niveau national, en apportant aussi des ressources techniques, par exemple dans la politique de cohésion, notamment pour les États membres qui semblent avoir des difficultés administratives en la matière.

Enfin, il convient de rappeler que la définition de règles et des procédures simples est un moyen d'améliorer l'exécution du budget de l'UE. En ce sens, l'optimisation des dépenses entraînera aussi une réduction des taux d'erreurs, qui sera obtenue grâce à la mise en œuvre correcte et efficace de mesures préventives et correctrices. Bien que ces mesures visent à protéger le budget de l'UE, leur application s'inscrit aussi dans l'intérêt des États membres, ne serait-ce que parce qu'elles ont une incidence sur les budgets nationaux[6].

2. PRINCIPALES REALISATIONS

2.1. Rationalisation des programmes

2.1.1. Réduction du nombre de programmes

La simplification a eu pour effet général de réduire, de 22 unités, le nombre de programmes de financement grâce à la création de programmes intégrés par domaine politique.

La seule exception concerne le programme intégré proposé par la Commission pour la douane et la fiscalité («programme Fiscus»)[7], que les colégislateurs ont décidé de scinder. Dans tous les autres cas, des programmes séparés et distincts ont été intégrés dans un cadre unique et

---

5 Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608).

6 Voir à cet égard la communication de la Commission au Parlement européen sur la *Protection du budget de l'Union européenne jusqu'à la fin 2012*, COM(2013) 682 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0682:FIN:fr:PDF

7 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la douane et la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscus) et abrogeant les décisions n° 1482/2007/CE et n° 624/2007/CE, [COM(2011) 706 final]: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/com_2011_706_fr.pdf

cohérent défini par domaine politique. La rationalisation des programmes par domaine politique est un moyen de simplification, procurant une efficacité accrue, puisqu'elle est censée créer des synergies et établir des procédures et des règles de mise en œuvre communes. De tels cadres sectoriels uniques ont été mis en place dans des domaines comme la politique de recherche et d'innovation (Horizon 2020), les politiques en matière de cohésion, de développement rural, d'affaires maritimes et de pêche (règlement portant dispositions communes, ci-après «RPDC»), les relations extérieures (RELEX) et les Fonds relevant des Affaires intérieures (asile et migration, intégration et sécurité intérieure), ainsi que la politique sociale, où le programme pour l'emploi et l'innovation sociale vise à financer certains des objectifs de la stratégie Europe 2020.

2.1.2. Alignement sur le règlement financier

Une autre réalisation d'importance a été l'alignement des dispositions des programmes de financement sur celles du règlement financier.

Les colégislateurs ont reconnu la valeur considérable que représente le règlement financier[8] en tant que corpus de règles convenues garantissant le caractère cohérent et uniforme des financements de l'UE. Le Parlement européen et le Conseil ont ainsi pris acte de la nécessité de veiller au respect des dispositions du règlement financier dans tous les programmes sectoriels, ayant accepté sans réserve un tel alignement lors des négociations. En outre, la conformité au règlement financier a été assurée grâce à de simples renvois, sans que soient répétées dans les différents programmes les dispositions pertinentes du règlement financier. Ces renvois permettront d'éviter des divergences d'interprétation et/ou des contradictions, lors de l'application du règlement financier, imputables à la présence d'une même disposition dans divers textes juridiques. Par ailleurs, il a été veillé à la cohérence avec le règlement financier, des dérogations ayant été prévues dans un nombre très limité de cas justifiés, principalement dans le RPDC et, par exemple, pour les Fonds «Affaires intérieures», en cas d'octroi rétroactif de subventions pour des mesures d'aide d'urgence. Certaines règles dérogatoires ont en outre été introduites dans le nouvel instrument destiné à lutter contre le chômage des jeunes, l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Afin d'assurer une mise en œuvre rapide de cette initiative, toutes les ressources qui lui sont allouées seront engagées au cours des deux premières années de la période de programmation, et l'éligibilité des dépenses dans le cadre de l'IEJ a été exceptionnellement avancée au 1er septembre 2013. De plus, le cadre réglementaire prévoit des règles dérogatoires concernant l'obligation de cofinancement national, afin de réduire la charge qui pèse sur les budgets nationaux.

2.1.3. Synergies et intégration

Tout en disposant de programmes rationalisés, qui sont par essence conformes au règlement financier, il sera possible de créer des synergies et d'intégrer les priorités politiques de l'Union.

Des synergies entre différents programmes ont été mises en place, par exemple dans le domaine de la croissance durable sur le plan environnemental. Les paiements directs aux agriculteurs relevant de la politique agricole commune (PAC) ont été subordonnés au respect par ces derniers de pratiques bénéfiques à l'environnement. L'objectif, qui peut désormais

[8] Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:FR:PDF

être visé de manière réaliste, est de coupler 30 % des paiements directs en faveur de l'agriculture à des pratiques «vertes». Toutefois, la Commission a proposé trois pratiques simples et contrôlables qui peuvent être appliquées à l'ensemble des agriculteurs. Les demandes des États membres en faveur de l'adaptation des pratiques d'écologisation à leurs situations nationale et régionale ont incité les législateurs à instaurer divers types de seuils, d'exemptions et d'options. Ces éléments peuvent avoir pour effet de limiter les coûts de mise en conformité pour les exploitants agricoles, mais aux prix d'une complication de la gestion et des contrôles, tout en ayant une incidence sur les possibilités de contrôle du régime.

Les institutions de l'UE ont également reconnu l'importance particulière des besoins des petites et moyennes entreprises. Des efforts considérables ont été déployés afin de définir un cadre propice aux investissements pour les PME dans différents programmes [programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises - COSME, Horizon 2020 (recherche et innovation) et RPDC]. En particulier, il a été tenu compte des besoins en investissements qui ne sont pas satisfaits par le marché dans la situation financière actuelle [COSME, Horizon 2020, mécanisme pour l'interconnexion en Europe - MIE (infrastructures) et RPDC]. À cet effet, de nouveaux instruments financiers ont été mis en place, qui procureront des ressources supplémentaires pour les investissements.

2.2. Des règles plus simples et des financements plus accessibles pour une baisse du taux d'erreur et une mise en œuvre améliorée

2.2.1. Orientation sur les résultats

Une grande mesure de simplification et de rationalisation a été l'orientation des programmes sur les résultats, à savoir la fixation d'un nombre limité de priorités et d'objectifs clairs se rapportant à la stratégie Europe 2020.

Les objectifs du financement de l'UE sont directement liés, dans les programmes sectoriels, à la **stratégie Europe 2020**. Ce lien a été soutenu par les colégislateurs lors des négociations. Dans certains cas, un article spécifique a été consacré à cet aspect, comme dans le programme-cadre Horizon 2020[9]. Dans d'autres, la référence à la stratégie Europe 2020 constitue un élément clé figurant dans les articles qui définissent les objectifs à atteindre dans le cadre du programme, ou à tout le moins dans les considérants, comme c'est le cas pour le RPDC. La priorité politique visant à la réalisation de certains des objectifs de la stratégie Europe 2020 est également poursuivie grâce à un instrument de financement spécifique, le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (919,496 millions d'euros), qui est géré de façon centralisée par la Commission. La réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 est également une priorité dans le domaine de la politique de cohésion, où les dépenses ont été systématiquement couplées à ces objectifs. Un cadre stratégique commun a été établi pour tous les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), afin de traduire les objectifs de la stratégie Europe 2020 en priorités d'investissement.

Sur le plan opérationnel, des **accords de partenariat** sont en cours de conclusion avec chaque État membre. Ces accords définiront l'engagement pris par les partenaires aux niveaux

[9] Règlement (UE) 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) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE, article 4.

national et régional d'utiliser les fonds alloués pour mettre en œuvre des programmes et projets étroitement liés à la stratégie Europe 2020. Les programmes soutenus par les Fonds ESI comporteront un cadre de performance par rapport auquel pourra être évalué l'état d'avancement de cet engagement. Afin de renforcer cette focalisation sur les résultats et la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, une **réserve de performance**, qui représente 6 % du budget de la cohésion au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» - idem pour le développement rural -, sera constituée et son montant sera alloué, après un examen en 2019, aux priorités qui ont atteint leurs valeurs intermédiaires en termes de réalisation des objectifs liés à la stratégie Europe 2020 (cadre de performance).

Un autre instrument chargé de promouvoir la démarche axée sur les résultats dans la politique de cohésion est le **plan d'action commun**. Celui-ci offre aux États membres la possibilité de mettre en œuvre conjointement des parties de programmes sur la base de réalisations et de résultats convenus à l'avance avec la Commission. Les paiements en faveur d'un tel plan d'action dépendent du degré de réalisation et prennent la forme d'options de présentation simplifiée des coûts.

2.2.2. Focalisation sur la performance

L'amélioration et la mesure de la performance sont un élément clé des financements de l'UE en 2014-2020: les objectifs des programmes de financement sont S.M.A.R.T. (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés), et s'accompagnent d'indicateurs de performance[10].

Tous les programmes de financement approuvés sont conformes aux principes liés à la performance qui sont énoncés dans le règlement financier. Ils comportent des informations précises et détaillées sur la valeur ajoutée de l'intervention proposée, sa pertinence pour les objectifs stratégiques de la Commission et les objectifs de la politique sectorielle de l'UE, les objectifs spécifiques décrivant les résultats qui seront atteints par l'intervention et les indicateurs de performance permettant de mesurer la réalisation de ces objectifs, sous l'angle tant quantitatif que qualitatif. La valeur ajoutée européenne, facteur clé de l'octroi des financements de l'UE, a été intégrée dans le texte de la plupart des propositions législatives, souvent dans le cadre des dispositions sur l'évaluation, qui prévoient des rapports d'évaluation sur la réalisation des objectifs de toutes les initiatives financées par les programmes, à établir par la Commission à mi-parcours de la période de financement. L'amélioration de la performance est également à la base des mécanismes de financement établis dans certains programmes. La concentration thématique dans le RPDC et les règlements spécifiques sur les Fonds ESI ou la récompense des bonnes performances dans l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II), qui prévoit un soutien financier aux pays qui aspirent à adhérer à l'Union européenne, est axée sur la mesure et l'amélioration de la performance dans le cadre des financements de l'UE. Le cadre et la réserve de performance

[10] En matière de réglementation intelligente, voir aussi la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée *Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): résultats et prochaines étapes*, COM(2013) 685 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0685(01):FIN:FR:PDF

prévus par le RPDC appliquent également les principes de performance à l'ensemble des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI).

2.2.3. Options de présentation simplifiée des coûts

L'introduction de modèles de financement uniques constituera également une très nette simplification, notamment en termes de réduction des coûts et des charges administratives.

Ces options simplifiées prennent une nouvelle dimension dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). Tout d'abord, elles ne se limitent plus au Fonds social européen (FSE) et au Fonds européen de développement régional (FEDER), mais seront aussi applicables au Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ainsi qu'aux Fonds «Affaires intérieures». Plusieurs nouveautés ont été introduites dans la réglementation. Par exemple, le calcul des taux forfaitaires sera applicable à tous les types de coûts et pas uniquement aux coûts indirects. Certains taux et certaines méthodes de calcul ont en outre été intégrés dans la réglementation, de même que des liens avec d'autres politiques de l'Union. Le recours aux options de présentation simplifiée des coûts devrait alléger la charge administrative des autorités de gestion et des bénéficiaires tout en renforçant la sécurité juridique et financière. La Cour des comptes européenne a récemment fait observer que «les projets pour lesquels les coûts sont déclarés à l'aide de ces options [simplifiées en matière de coûts] sont moins exposés aux erreurs. Ainsi, un recours plus étendu aux options de présentation simplifiée des coûts devrait avoir une incidence positive sur le niveau d'erreur»[11]. Dès lors, pour encourager leur utilisation, les options de présentation simplifiée des coûts ont même été rendues obligatoires pour les projets mineurs du FSE[12] et pour le volet «assistance matérielle» du Fonds européen d'aide aux plus démunis. Un **taux de remboursement unique** a été introduit dans le programme Horizon 2020, ainsi qu'un **taux forfaitaire obligatoire pour les coûts indirects**. Ce taux de remboursement unique s'appliquera à l'ensemble des bénéficiaires, à l'exception des entités juridiques sans but lucratif, dans le cadre d'une même action (selon le principe «un projet, un taux de financement»), et le taux forfaitaire pour les coûts indirects s'appliquera à la quasi-totalité des actions et à tous les types de participants. Ces deux mesures permettront de se dispenser de calculs complexes, de se passer de rapports et d'éviter des erreurs. Cette innovation est particulièrement pertinente en raison du rôle stratégique que jouent la recherche et l'innovation pour l'économie de l'UE. Cette mesure de simplification vise également à libérer des ressources, en temps et en énergie consacrés à l'administration, qui peuvent être utilisées de manière plus productive pour l'action. Dans son avis n° 6/2012 sur la proposition de programme-cadre Horizon 2020[13], la Cour des comptes a approuvé cette simplification radicale du modèle de financement des coûts, estimant qu'elle «facilitera et accélérera le processus d'introduction des demandes» tout en diminuant «le risque d'irrégularités».

---

11 Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2012, accompagné des réponses des institutions, *JO C 331 du 14.11.2013 p. 1, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:331:0001:01:FR:HTML*

12 Contribution publique versée au bénéficiaire d'un montant inférieur à 50 000 euros.

13 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:318:0001:0011:FR:PDF

2.2.4. Réduction de la charge de l'audit

La charge que représente l'audit a été réduite en vertu du principe de proportionnalité. Le RPDC comporte des règles qui limitent l'audit des opérations d'un montant inférieur à un certain seuil (200 000 euros pour le FEDER/Fonds de cohésion, 150 000 euros pour le FSE et 100 000 euros pour le FEAMP). Il pourrait en résulter une simplification considérable. De même, la période de conservation des documents est plus courte, ce qui allège la charge administrative des bénéficiaires.

2.2.5. Éligibilité des coûts liés à la TVA

Une autre mesure de simplification a été de faire en sorte que les dispositions relatives au remboursement des coûts liés à la TVA dans les différents programmes sectoriels soient alignées sur la disposition correspondante du règlement financier.

Un tel alignement garantit la cohérence dans le traitement des coûts liés à la TVA exposés par les bénéficiaires au titre des différents programmes, conformément au règlement financier, et veille à la clarté juridique. Les coûts liés à la TVA ne sont remboursables que lorsqu'ils ne sont pas récupérables au titre de la législation nationale et sont payés par des bénéficiaires autres que des non-assujettis[14]. Par ailleurs, seul un nombre très limité d'exceptions à cette règle générale existe: dans le RPDC et les textes relatifs aux Fonds «Affaires intérieures» et au MIE. En l'espèce, les exceptions ont été définies de la manière la plus simple possible, afin d'éviter toute confusion ou erreur dans la mise en œuvre.

2.2.6. Suppression progressive des dotations nationales

D'importants progrès dans la mise en place d'un cadre simple et cohérent pour le soutien financier au niveau de l'UE ont été réalisés avec la suppression progressive des dotations nationales dans le programme pour l'environnement et l'action pour le climat, qui est géré par la Commission de manière centralisée.

Les dotations nationales prévues pour le financement, par l'UE, de projets environnementaux dans le cadre du programme LIFE seront progressivement supprimées, pour disparaître complètement en 2018. Jusqu'ici, les quotas nationaux régissant l'allocation des fonds de l'Union à des projets environnementaux assuraient la répartition de l'ensemble du budget du programme entre les divers États membres sur la base d'un montant indicatif prédéfini. Or ces dotations nationales n'ont pas permis une répartition plus équilibrée des financements, en raison des différences dans la qualité et le nombre de projets présentés par chaque État membre. En réalité, elles ont eu pour effet de réduire la valeur ajoutée européenne du programme précédent (LIFE+)[15] parce que certains projets de qualité ne pouvaient pas être financés du fait que le budget pour une année donnée devait être réparti en fonction de l'origine nationale des projets. La suppression progressive de ces quotas représente donc une avancée considérable en termes d'efficacité et de qualité des dépenses. À partir de 2018, les fonds seront alloués aux meilleurs projets environnementaux au niveau de l'UE; néanmoins, la Commission apportera une assistance technique aux États membres dans lesquels les

[14] Article 126 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (règlement financier).

[15] À cet égard, voir le rapport spécial n° 15/2013 de la Cour des comptes européenne: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_15/QJAB13015FRN.pdf

bénéficiaires potentiels pourraient avoir des difficultés à élaborer des projets de qualité suffisante pour obtenir une aide financière de l'UE.

2.3. E-gouvernance

Le progrès technologique est dûment intégré dans le CFP 2014-20 - la politique de cohésion relèvera de l'administration électronique à partir de 2016.

L'usage de systèmes d'échanges électroniques de données pour communiquer avec les bénéficiaires, pour se servir de bases de données existantes et pour stocker des documents en matière de politique de cohésion («e-cohésion») permettra de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, par exemple en leur évitant de devoir fournir les mêmes informations plusieurs fois. Selon les estimations, la «e-cohésion» réduira d'environ 11 % la charge administrative cumulée au niveau de l'UE. Cet aspect repose sur la principale recommandation du groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives, découlant de l'évaluation initiale de la charge administrative au cours de la période 2000-2006. En outre, la «e-cohésion» diminuera les risques de perte de documents et, à terme, elle réduira les coûts d'archivage. Tout en soutenant la «e-cohésion», les colégislateurs ont retardé son introduction obligatoire en la fixant au 31 décembre 2015 (alors que la Commission avait initialement proposé le 31 décembre 2014), afin de laisser aux administrations nationales de plus de temps pour mettre en œuvre les systèmes et procédures nécessaires.

3. LES OCCASIONS MANQUEES

3.1. Des actes de base trop détaillés

Des conflits de priorités ont parfois nui à l'obtention de résultats plus ambitieux en matière de simplification. Des dispositions détaillées ont été mises en place dans certains textes législatifs de base afin d'établir un cadre législatif stable et contraignant, définissant préalablement tous les éléments possibles, ce qui limite la marge discrétionnaire dont dispose la Commission lors de la mise en œuvre des programmes.

Cette tendance à insérer une multitude de détails dans les textes législatifs réduit la marge de manœuvre de la Commission lors de la mise en œuvre des programmes, certains actes de base étant surchargés de détails techniques qui pourraient se révéler trop rigides et difficiles à interpréter.

De multiples éléments qui façonnent précisément la mise en œuvre ont été ajoutés dans les actes de base. Citons notamment les priorités thématiques ou les types d'actions pour toute la durée des programmes (Fonds RELEX, MIE, LIFE, programme «Consommateurs»), mais aussi, dans plusieurs programmes, les objectifs, les actions éligibles ou même les critères à appliquer par la Commission lors de l'établissement de son programme de travail - principal instrument utilisé par la Commission pour programmer son activité de financement (comme c'est le cas pour le programme de santé). Dans d'autres cas, ces détails ont été introduits dans les actes de base: il aurait été préférable de les définir à un stade ultérieur, par voie d'actes délégués, pour éviter de surcharger les actes de base avec des détails techniques et pour laisser une plus grande souplesse dans la définition de ces éléments. Cette tendance a été manifeste pour les fonds de la politique agricole commune (PAC), ainsi que pour les instruments financiers relatifs aux Fonds ESI (RPDC) ou au titre du MIE. Néanmoins, la possibilité, convenue dans le cadre du MIE, de recourir à des actes délégués pour modifier les principales

modalités, conditions et procédures relatives à chaque instrument financier à la suite de l'évaluation de ces instruments et de tenir compte de l'évolution des conditions du marché, contribue utilement à éviter les rigidités dans l'exécution budgétaire et à répondre rapidement à l'évolution des conditions du marché.

3.2. Un contrôle plus strict de la mise en œuvre des programmes par la Commission

3.2.1. Ventilation du budget des programmes

La ventilation détaillée du budget, ainsi que les cas d'affectation budgétaire prévus dans la plupart des actes de base, déterminent l'allocation budgétaire des programmes correspondants pour les sept prochaines années. Elle limite la faculté qu'a la Commission de réorienter l'aide financière de l'UE en cas d'événements économiques, sociaux et politiques imprévus. Dès lors, l'efficacité des dépenses de l'UE peut s'en trouver réduite. Néanmoins, ce risque est atténué par l'habilitation dont jouit la Commission pour modifier les dotations par voie d'acte délégué.

Pour qu'un contrôle démocratique ex ante plus strict soit exercé sur la répartition du budget par la Commission au cours de la mise en œuvre (en plus de la procédure de dotation budgétaire annuelle), le texte législatif de la plupart des programmes de financement comporte une ventilation détaillée du budget. À cet effet, les nouvelles priorités thématiques se sont souvent accompagnées d'une répartition en pourcentage de l'enveloppe financière du programme pour les sept années à venir (RELEX, MIE, Europe créative, Galileo, COSME), bien souvent dotée d'une marge de flexibilité autorisant une action autonome de la Commission européenne, et de la possibilité d'adopter un acte délégué au cas où cette marge devait être dépassée. Une répartition minimale en pourcentage du budget par action a en outre été introduite lorsque ces actions sont mises en œuvre par les États membres par l'intermédiaire de programmes nationaux devant être approuvés par la Commission (Fonds «Affaires intérieures»). Bien qu'elles visent à garantir un financement minimal, par les États membres, de priorités communes de l'UE, ces allocations se heurtent à la diversité des situations et des priorités à financer dans les États membres dans ce domaine politique; de plus, la Commission éprouve des difficultés à les faire respecter lorsque la mise en œuvre est déléguée aux États membres et que la Commission exerce un rôle de surveillance et de contrôle (gestion partagée).

Dans certains cas, un niveau de détail supplémentaire dans la ventilation du budget proposé par la Commission a été mis en place (programme pour l'emploi et l'innovation sociale, Erasmus+, Horizon 2020). Cette ventilation détaillée du budget peut être particulièrement pesante dans des programmes pour lesquels, en raison de la nature de l'activité financée, une latitude totale dans l'allocation budgétaire est capitale (mécanisme de protection civile de l'Union et programme «Volontaires de l'aide de l'UE», appelé à financer un corps de volontaires au niveau de l'UE chargé de fournir une aide humanitaire) ou pour des programmes dotés d'une enveloppe financière minime, nécessitant une flexibilité totale pour gérer des ressources limitées de façon optimale (programmes Droits, égalité et citoyenneté, Justice, Douane 2020, Hercule III - lutte antifraude et Pericles - protection de l'euro contre le faux monnayage).

3.2.2. Charges administratives

Le contrôle ex ante des États membres sur l'allocation du budget par la Commission a été renforcé: il en résultera une flexibilité moindre dans la mise en œuvre des programmes de

financement par la Commission. Ces procédures peuvent aussi influer sur l'efficacité et, partant, avoir un effet négatif sur la qualité des dépenses.

Des procédures de comitologie établies, instaurées ou renforcées par le Conseil dans la plupart des programmes, prévoient déjà un contrôle du programme de travail par des experts nationaux réunis en comités. Or le Conseil a ajouté un nouveau contrôle sur la répartition du budget par la Commission dans certains programmes (Horizon 2020, MIE). Dans ces programmes, la décision de subvention - c'est-à-dire l'acte administratif par lequel la Commission fixe les conditions et le montant de la subvention octroyée au bénéficiaire, dans le cadre du programme de travail adopté -, devra elle aussi faire l'objet d'un avis du comité compétent. S'agissant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications (RTE-Télécommunications), le Conseil, avec l'appui du Parlement européen, a instauré l'obligation de consultation préalable d'experts nationaux, avant la procédure de comitologie ordinaire, pour l'adoption du programme de travail.

Tout en se répercutant sur l'équilibre institutionnel, ces procédures administratives peuvent réduire l'efficacité du financement de l'UE car elles entraînent des retards procéduraux, des formalités administratives et des coûts supplémentaires. Ces effets peuvent être particulièrement négatifs lorsque le soutien financier de l'UE est requis d'urgence, par exemple pour des mesures d'aide d'urgence dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

4. PERSPECTIVES: PROCHAINES ETAPES

4.1. Au niveau des institutions de l'UE

Les institutions de l'UE devraient adopter des actes complétant les textes législatifs de base, lorsque le cas est prévu, et des mesures de mise en œuvre, et ce d'une manière rapide et efficace afin que la répartition concrète des fonds puisse commencer dès que possible.

Dans certains domaines politiques, le cadre juridique doit être complété par l'adoption d'actes qui étoffent les textes de base, par l'ajout des spécifications techniques nécessaires. Le pouvoir d'adopter ces actes a été délégué à la Commission pour faciliter et accélérer le processus. Les actes non législatifs en question seront adoptés rapidement, afin que le cadre juridique complet soit en place le plus rapidement possible et que l'aide financière puisse commencer à être versée. Concrètement, l'allocation des fonds s'effectue par le biais de mesures de mise en œuvre, qui sont nécessaires à l'ensemble des programmes de financement. Ceux-ci comprennent des programmes de travail, lorsque la Commission gère le programme de financement correspondant de manière centralisée, mais aussi des documents types et des modèles. Dans le cadre de l'adoption de ces mesures, il convient de poursuivre les efforts de simplification. Les dispositions législatives doivent être appliquées avec efficacité, de manière à éviter le plus possible les retards et les charges administratives, afin que les fonds soient alloués aux bénéficiaires dans les plus brefs délais. De même, des mesures facilitant la mise en œuvre, comme des lignes directrices, seront rapidement adoptées par la Commission, lorsque les actes de base le prévoient (par exemple: MIE, Horizon 2020 et Europe créative).

4.2. Au niveau des États membres

Les États membres ont également une responsabilité clé en matière de simplification. Ils devraient éviter les lourdeurs administratives inutiles aux bénéficiaires potentiels du soutien

financier de l'UE et concentrer l'utilisation des fonds sur les priorités et objectifs convenus de l'UE.

Afin que les mesures de rationalisation soient efficaces, des systèmes ont été mis en place dans les différents programmes de financement pour concentrer l'allocation des fonds sur les priorités thématiques et les objectifs politiques, tels que définis dans la stratégie Europe 2020. Cependant, ces systèmes ne prévoient souvent qu'une possibilité. Pour être efficaces, ils doivent être appliqués. Lorsque les tâches d'exécution sont déléguées aux États membres (pour les Fonds ESI par exemple), il incombe à ces derniers de poursuivre les objectifs et priorités thématiques convenus en mettant en place des règles et des procédures propices à leur réalisation.

En finançant des programmes relevant de la gestion partagée avec la Commission, les États membres ont la responsabilité de poursuivre les efforts de simplification en instaurant les cadres politiques et institutionnels nécessaires, tant pour la programmation que pour la mise en œuvre, d'une manière rapide et efficace. Cela revient à éviter les lourdeurs administratives superflues, à mettre en place des règles et des procédures facilitant l'accès des bénéficiaires à l'aide financière de l'UE et à définir des cadres législatifs et administratifs qui soient transparents et accessibles. Ces cadres devraient être instaurés pour faciliter et accélérer l'allocation des fonds aux bénéficiaires, pour soutenir les investissements et pour éviter des dépenses inutiles et la dispersion des fonds de l'UE par des circuits infructueux. La solution optimale passe par des règles et des procédures simples.

4.3. Commission et États membres

Les mesures de simplification introduites dans les programmes de financement doivent être rendues effectives par le biais de la mise en œuvre. Tant la Commission que les États membres ont des responsabilités à cet égard.

Des programmes ambitieux, fixant des objectifs concrets et mesurables, aptes à renforcer la visibilité des résultats et à démontrer la valeur ajoutée du soutien financier de l'UE, devraient être rapidement élaborés par la Commission (gestion centralisée) et les États membres (gestion partagée, lorsque les programmes nationaux ou régionaux sont soumis à l'approbation de la Commission). L'usage de modèles fondés sur les présentations simplifiées des coûts devrait être privilégié par rapport aux modèles reposant sur les coûts réels, lorsque leur utilisation est facultative. Par exemple, en vertu du RPDC, il est possible de recourir, pour un même type d'opération et de bénéficiaire, à des options de présentation simplifiée des coûts applicables dans les politiques de l'Union ou les méthodes existantes au titre des régimes de subventions financés entièrement par un État membre. Il convient de ne pas négliger ces possibilités. La Cour des comptes européenne a constaté[16] que les États membres et les autorités de gestion ont parfois été réticents à l'idée d'instaurer des modèles de présentation simplifiée des coûts, par crainte d'enfreindre les dispositions du règlement correspondant. La Commission a encouragé les États membres à organiser des séminaires sur ces modèles de présentation simplifiée des coûts, avec la participation de représentants nationaux, de la Commission et de la Cour des comptes européenne. Plusieurs séminaires ont déjà eu lieu en 2013 et d'autres sont prévus en 2014. Afin d'apporter une plus grande sécurité aux États membres et aux autorités de gestion, certains taux sont inscrits dans les actes de

[16] Voir plus haut, note de bas de page 11.

base correspondants (RPDC, règlement FSE). Aucune justification méthodologique ne sera donc requise pour l'utilisation de ces taux. De même, des options de simplification sont désormais disponibles en ce qui concerne les charges administratives pour les Fonds ESI. Outre la concentration des fonds, une meilleure coordination des différentes sources de financement (instruments financiers compris) devrait être assurée grâce à la coopération entre la Commission et les États membres dans le domaine de la mise en œuvre. Cette coordination est nécessaire pour améliorer l'accès des bénéficiaires aux fonds et pour créer un effet multiplicateur à partir des dépenses de l'Union, en attirant des ressources supplémentaires provenant d'investisseurs privés.

La simplification est nécessaire mais pas suffisante pour garantir une meilleure affectation des dépenses et une baisse des taux d'erreur. Elle doit être accompagnée par les contrôles et les mesures préventives et correctrices qui conviennent.

Des règles et des procédures simples sont un moyen important d'éviter les erreurs et d'améliorer l'efficacité des dépenses. Toutefois, la mise en œuvre de ces mesures de simplification doit s'accompagner de contrôles adéquats, dont sont responsables tant les institutions de l'UE que les États membres. La Commission et les États membres exercent en outre une responsabilité partagée pour veiller à la bonne application des mesures préventives et correctrices, qui ont été instaurées dans les domaines de l'agriculture et de la politique de cohésion (PAC, RPDC) grâce aux possibilités d'interruption et de suspension des paiements et aux corrections financières[17]. Les interruptions et suspensions de paiements et les corrections financières protègent le budget de l'UE. Toutefois, les États membres ont tout intérêt à détecter et corriger les erreurs eux-mêmes pour éviter des corrections financières nettes, qui réduisent définitivement le montant des crédits alloués.

[17] Voir, à cet égard, la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée *Application de corrections financières nettes aux États membres dans les domaines de l'agriculture et de la politique de cohésion*, COM(2013) 934.