



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.2.2012
COM(2012) 42 final

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

Un programme de 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

Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020

1. INTRODUCTION

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a présenté sa vision des finances de l'UE pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020¹, qui mentionnait les objectifs stratégiques et les moyens de financer ceux-ci. À la fin de l'année dernière, elle a déposé 57 propositions législatives spécifiques qui déterminent concrètement le mode d'affectation des ressources de l'Union. Ces crédits visent à répondre aux préoccupations de ses citoyens telles que définies dans la stratégie Europe 2020², essentiellement en stimulant la croissance et la création d'emplois en Europe.

Dans le contexte du défi législatif consistant à reconduire les programmes de dépenses de l'UE et à améliorer leurs performances, qui s'étend à toutes les politiques européennes et touche aux activités de l'ensemble des institutions européennes et des États membres, la Commission s'est efforcée de faciliter l'accès de ses citoyens et de ses entreprises aux financements de l'Union. Dans le même temps, elle doit s'assurer que les crédits de l'Union sont dépensés conformément au principe de bonne gestion financière, d'où la nécessité de procédures et de mécanismes financiers proportionnés.

Profitant de l'occasion offerte par sa communication relative au CFP 2014-2020, la Commission a décidé de lancer un programme de **simplification ambitieuse pour l'ensemble du CFP à venir**; elle dresse dans la présente communication le bilan de tous les efforts accomplis, à commencer par le règlement financier, auquel s'ajoutent les 57 propositions d'actes législatifs. La présente communication est fondée sur des consultations publiques³ et fait suite aux appels des États membres et des institutions européennes⁴ en faveur d'une réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires et les autres acteurs participant au processus de dépense ainsi que d'une accélération de la mise en œuvre de l'aide financière de l'Union.

¹ COM(2011) 500 final.

² COM(2010) 2020.

³ Voir, par exemple, les contributions reçues en réponse à la consultation sur le réexamen du budget, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_fr.htm

⁴ Voir, par exemple, les conclusions du Conseil européen du 4.2.2011, la résolution du Parlement européen du 8.6.2011 intitulée «Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive», l'avis n° 1/2010 de la Cour des comptes européenne intitulée «Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis» et une lettre commune de 23 ministres des affaires européennes adressée le 13.4.2011 à M. Lewandowski.

2. PROCEDURE DE SIMPLIFICATION

Par l'intermédiaire de contrôles approfondis et d'une évaluation efficace des performances, il incombe à l'Union européenne non seulement de s'assurer que les ressources ont été dépensées correctement, mais aussi de prendre des mesures pour répondre à la nécessité de simplifier ses programmes de dépenses et, ainsi, réduire la charge administrative et les coûts pour les bénéficiaires des fonds et l'ensemble des parties prenantes, conformément au programme de la Commission pour une réglementation intelligente⁵. Si des progrès ont été réalisés dans le contexte des programmes actuels⁶, la Commission a proposé une simplification plus ambitieuse pour l'avenir. Parmi les conditions indispensables à la mise en place de la simplification figurent la clarté des objectifs et des instruments, la cohérence des règles et la sécurité juridique, ainsi que la rapidité et la simplicité des procédures et processus administratifs (qui vont du stade de la demande à celui de la mise en œuvre en passant par le compte rendu et le contrôle). À cet effet, la Commission a proposé pour le prochain CFP la **rationalisation des programmes** et le recours à des **procédures et mécanismes de mise en œuvre simplifiés**.

Par ailleurs, l'expérience a montré que des changements de règles fréquents pouvaient nuire à la sécurité juridique des bénéficiaires et constituer un facteur d'instabilité pour les administrations nationales et régionales. L'apprentissage et l'adaptation demandent du temps et des moyens. Dès lors, de nombreuses parties prenantes ayant appelé à la simplification ont également souligné qu'une réforme profonde du cadre législatif pourrait rendre la gestion plus complexe. Soucieuse d'assurer une transition en douceur d'une période de programmation à l'autre, la Commission a présenté des propositions axées sur les domaines où une simplification concrète était possible.

Toutefois, la simplification relève, en fin de compte, de la responsabilité partagée des institutions de l'Union et des États membres, qui doivent donc conjuguer leurs efforts tout au long du processus législatif en ce qui concerne tant les dispositions générales du règlement financier que les règles sectorielles. La simplification au niveau de l'Union ne sera pleinement efficace que si elle est accompagnée d'efforts parallèles à l'échelon national et infranational, notamment dans les domaines politiques relevant de la gestion partagée, qui représentent la plus grande part du budget de l'UE.

L'adoption de la législation ne marque pas l'aboutissement du processus de simplification. La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre des actes finaux afin d'étudier le mode de fonctionnement des règles simplifiées dans la pratique et d'évaluer et de quantifier, dans la mesure du possible, les effets sur le terrain, et elle proposera, si nécessaire, une modification des règles adoptées au niveau de l'UE.

Le programme de simplification se fonde sur deux éléments principaux:

– le règlement financier

Le règlement financier contient les règles et principes financiers communs applicables à l'ensemble des secteurs. En mai 2010⁷, la Commission a lancé un processus de révision du

⁵ COM(2010) 543.

⁶ À l'instar du 7^e programme-cadre de recherche, pour lequel des mesures de simplification spécifiques ont été mises en place en 2011 et le délai de contractualisation a diminué de près de 30 jours.

⁷ COM(2010) 815 final.

règlement financier, qui a été la première grande étape de la simplification. Cette proposition (dont les principaux éléments sont présentés en annexe) expose un cadre général pour une mise en œuvre claire, couvrant tous les modes de gestion (y compris un cadre commun pour la gestion partagée) et comportant des règles spécifiques novatrices en matière d'instruments financiers et de prix. Dans le domaine des subventions gérées directement par la Commission, la proposition encourage particulièrement le recours à des méthodes simplifiées pour calculer les coûts (comme les montants forfaitaires, les taux forfaitaires et les barèmes standard de coûts unitaires), en fonction du profil des bénéficiaires et des actions en question; elle facilite en outre l'acceptation des coûts déclarés selon les «pratiques comptables habituelles» du bénéficiaire et met en place des procédures allégées pour les subventions de faible montant.

Compte tenu du rôle fondamental du règlement financier, qui sert de référence pour les réglementations sectorielles, il est capital que les négociations progressent et que le Parlement européen et le Conseil parviennent à un accord dès que possible.

– les propositions législatives sectorielles

Les propositions législatives sectorielles de la Commission pour l'après-2013 développent et complètent l'exercice de simplification grâce à des instruments et des programmes de dépenses rationalisés pour l'ensemble des domaines politiques de l'Union. Ces propositions favorisent l'harmonisation des règles de financement, améliorent la lisibilité et la transparence des dispositions dans l'intérêt de la sécurité juridique et mettent en place une série de mesures de simplification concrètes spécifiques, notamment des mesures de contrôle plus proportionnées, adaptées à l'environnement de risque et destinées à fournir une assurance raisonnable à un coût raisonnable. La simplification peut se présenter sous différentes formes: réduction de la diversité des règles parmi les différents instruments, instauration de mesures simplifiant l'évaluation des performances, possibilité de choisir des modalités adaptées à des circonstances particulières, fixation d'exigences plus proportionnées en matière de contrôle et de compte rendu et généralisation des outils de gouvernance électronique.

Lors de l'élaboration de ses propositions, la Commission s'est efforcée de réduire la charge administrative et de faciliter l'accès aux financements pour les citoyens et les entreprises (en particulier les PME) de l'Union, étant donné que ces mesures contribueront spécifiquement à la croissance et à l'emploi. Les propositions de la Commission comportent par ailleurs des mesures en faveur d'une administration plus moderne, plus souple et plus efficace, ce qui devrait avoir une incidence sur l'attractivité des programmes et améliorer leurs résultats. Par conséquent, certaines propositions réduisent la charge administrative des bénéficiaires, tandis que d'autres peuvent limiter les coûts supportés par l'administration au niveau de l'UE ou à l'échelon national ou régional. En outre, la simplification peut également servir à renforcer la transparence et la responsabilité et contribuer à une assurance accrue grâce à la diminution des erreurs.

La Commission a répondu aux appels en faveur de la simplification lancés par les utilisateurs des programmes de l'UE, les États membres et les institutions de l'Union en présentant des mesures dans ses propositions générales relevant du CFP et dans les bases légales sectorielles correspondantes. Durant le processus législatif et la mise en œuvre ultérieure des programmes en question, la Commission veillera tout particulièrement à ce que les mesures de simplification restent prioritaires, afin que les bénéficiaires retirent en fin de compte les avantages de cette simplification. Il importe

également d'évaluer et, si possible, de quantifier l'incidence de ces mesures de simplification une fois qu'elles auront produit leurs pleins effets sur le terrain.

3. RATIONALISATION DES PROGRAMMES

Les politiques et les programmes de dépenses de l'Union européenne ont évolué au fil des années en fonction des responsabilités que l'Union a acquises par étapes à la suite de diverses révisions du traité. Auparavant, la conception des programmes visait essentiellement à répondre à de nouveaux impératifs politiques, ce qui a donné naissance à la structure législative actuelle, qui est relativement inégale et caractérisée par une multitude de programmes, instruments et procédures de plus en plus complexes et comportant parfois des éléments disparates entre programmes. Le nouveau cadre financier est une occasion unique de rationaliser les programmes de l'UE qui sont financés par le budget. Les mesures de rationalisation susmentionnées devraient faciliter la présentation et le traitement des demandes d'aide financière et réduire la charge administrative des demandeurs et des bénéficiaires.

3.1. Réduction du nombre de programmes

Afin de remédier à cette fragmentation et de s'engager dans la voie d'une intégration plus poussée des programmes, la Commission a proposé de simplifier la structure des mécanismes de financement de l'UE dans plusieurs domaines politiques en cherchant systématiquement à déterminer si des programmes distincts étaient nécessaires. Cette démarche a permis de réduire de 22 unités le nombre de programmes financiers de l'UE proposés. Le regroupement de programmes et sous-programmes actuellement distincts dans des ensembles cohérents devrait accroître l'efficacité et la simplification pour les bénéficiaires de crédits de l'UE comme pour les administrations concernées. Cette évolution permettra de mettre davantage l'accent sur des activités plus concentrées et de renforcer les synergies entre les différents programmes. La réduction du nombre de programmes et d'instruments devrait par ailleurs faciliter la rationalisation des procédures et méthodes de mise en œuvre et améliorer la compréhension des règles, ce qui rendra plus aisé l'accès aux programmes et accélérera leur mise en œuvre dans l'intérêt des citoyens et des entreprises.

La Commission a proposé cette approche dans les domaines suivants: recherche et innovation, affaires maritimes et pêche, justice et droits fondamentaux, affaires intérieures, éducation et culture, emploi et affaires sociales, douane et fiscalité ainsi que protection civile.

3.2. Amélioration de la cohérence et de la clarté des règles

La complexité des programmes a été accentuée par la tendance à prévoir des dispositions particulières pour les différents instruments. Il s'ensuit que les actes législatifs et les systèmes de gestion et de contrôle sont de plus en plus complexes, ce qui suscite des incertitudes chez les demandeurs et ralentit davantage les processus d'adoption et de mise en œuvre. Pour inverser cette tendance, il convient de revenir à un ensemble commun de principes de base, au lieu de suivre une approche «sur mesure» dans chaque secteur. Les propositions de la Commission montrent que cette

évolution est possible sans incidence défavorable sur les objectifs stratégiques. Par exemple, conformément à sa stratégie antifraude, la Commission a proposé des dispositions uniformes en matière de lutte contre la fraude pour tous les programmes de dépenses.

– *le règlement financier*

Les règles et principes communs sont fixés par le règlement financier, comme le prévoit l'article 322 du traité. Le règlement financier régit l'ensemble du processus allant de la planification et la gestion du budget à son exécution et son contrôle. Assurer la cohérence des règles sectorielles avec le cadre général du règlement financier est, en soi, une forme importante de simplification. Pour assurer cette cohérence, la Commission a proposé dans ses instruments sectoriels:

- une simple référence, dans la plupart des cas, aux règles horizontales du règlement financier, ce qui évite des répétitions susceptibles de porter atteinte à l'objectif d'harmonisation;
- une limitation des règles particulières au strict nécessaire, en joignant (le cas échéant) à chaque proposition de règle divergente une justification adéquate, comme le prescrit le règlement financier.

Le respect de ces règles et procédures communes pour tous les programmes de financement, sur des questions telles que les conditions d'éligibilité, le compte rendu, la surveillance et le contrôle, les délais ou les modalités en matière d'audit, facilitera l'accès aux financements et contribuera à réduire la charge administrative en limitant le temps que les bénéficiaires potentiels passent à se familiariser avec les exigences de la demande et, partant, accélérera l'octroi et le versement des crédits.

– *les différents instruments regroupés dans un cadre unique*

S'il n'est pas possible de recourir aux seules règles horizontales du règlement financier parce qu'on est confronté, par exemple, à différents types de bénéficiaires et de modes de mise en œuvre, il y a lieu de prévoir une législation-cadre qui comporte des règles communes complémentaires régissant plusieurs instruments et programmes de financement. Cela contribuera à renforcer la cohérence et la coordination entre les secteurs, ainsi que les synergies potentielles. Suivant cette approche, la Commission a proposé:

- de réunir les trois principales sources de financement de la recherche et de l'innovation et du développement technologique [le 7^e programme-cadre en cours, le volet «innovation» de l'actuel programme pour l'innovation et la compétitivité et l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET)] dans un même **cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation** au sein du programme-cadre Horizon 2020, auquel s'appliqueront des règles communes de participation et de diffusion;
- de créer le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, à savoir un instrument unique pour les investissements prioritaires de l'UE en matière d'infrastructures qui applique un même ensemble de règles au

financement de projets pour tous les réseaux de transports, d'énergie et de télécommunication;

- d'établir des règles communes portant sur l'approche de la programmation et de la coordination stratégiques [y compris un **cadre stratégique commun** (CSC) unique], les règles d'éligibilité, la mise en place d'instruments financiers, le développement local mené par les acteurs locaux et plusieurs autres domaines, pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP);
- de créer un **instrument commun** pour le Fonds pour les migrations et l'asile et toutes les composantes du Fonds pour la sécurité intérieure, qui définit les principes d'intervention, la programmation et le mécanisme de compte rendu, les règles de gestion financière et de contrôle et les dispositions en matière de surveillance et d'évaluation applicables aux deux Fonds;
- de prévoir un **instrument horizontal** établissant des procédures et règles communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union en matière d'aide extérieure.

En vertu de ces propositions, les parties prenantes et les bénéficiaires de l'aide de l'UE auront à leur disposition un ensemble cohérent de programmes complémentaires qui permettent une «spécialisation intelligente», au lieu d'être confrontés à une multitude de régimes qui se chevauchent partiellement et de règles divergentes. Une harmonisation accrue des règles d'éligibilité et des mécanismes de coordination constituera un pas important vers une mise en œuvre plus intégrée des politiques de l'UE sur le terrain.

– *Intégration*

L'intégration de priorités (comme l'utilisation rationnelle des ressources, le changement climatique, l'environnement, la sécurité et l'efficacité énergétiques, les PME) dans différents programmes est une approche efficace qui reconnaît que la même action peut et doit poursuivre simultanément différents objectifs complémentaires. L'intégration, qui favorise les synergies dans l'utilisation des fonds consacrés à diverses priorités, contribuera à accroître la cohérence, la simplification et l'efficacité des dépenses. Cela permettra, compte tenu de la primauté des objectifs stratégiques dans des domaines tels que l'action pour le climat, l'environnement et l'énergie, de redéfinir les priorités au sein des politiques de l'Union. Par exemple, pour accomplir les objectifs de la stratégie Europe 2020, les **mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci** seront intégrées dans l'ensemble des grands programmes de l'Union: cohésion, énergie et transports, recherche et innovation, agriculture (grâce à l'écologisation des paiements directs aux agriculteurs) et développement rural. Le suivi des dépenses liées au climat sera intégré dans les méthodes de mesure de la performance utilisées pour les programmes de l'UE. En outre, les priorités de la **politique environnementale** seront intégrées dans les politiques précitées ainsi que dans les instruments de financement

en faveur des affaires maritimes et de la **pêche** et dans les programmes d'aide extérieure de l'UE. Un suivi attentif des résultats produits garantira l'efficacité des efforts d'intégration réalisés dans les différents programmes de dépenses.

3.3. Concentration sur des objectifs prioritaires clairs et indicateurs correspondants

L'évaluation des progrès et de l'incidence des politiques de l'UE est une matière intrinsèquement complexe, mais essentielle pour veiller à la bonne gestion financière des fonds de l'Union, à la transparence et à la responsabilisation. Si la planification, le suivi et l'évaluation font déjà partie intégrante de la gestion du budget de l'UE, l'évaluation de l'incidence des interventions de l'Union reste une tâche ardue tant à l'échelon national qu'au niveau de l'UE. La Commission a donc proposé plusieurs mesures visant à faciliter cette tâche à tous les niveaux.

Dans ses propositions, la Commission a défini des objectifs prioritaires clairs à deux niveaux:

- les objectifs généraux décrivent la contribution du programme aux objectifs prioritaires de l'UE, définis par la stratégie «Europe 2020»;
- les objectifs spécifiques, dont le nombre est limité, précisent et mettent en évidence les interventions tout en apportant une transparence accrue en termes de résultats à atteindre et d'avantages concrets pour les citoyens européens.

L'affectation de ressources limitées nécessite que l'on choisisse de manière responsable un nombre restreint de priorités politiques, dans le cadre desquelles l'Union peut apporter une réelle valeur ajoutée. La fixation d'objectifs prioritaires clairement définis permet ainsi de concentrer les ressources sur les domaines prioritaires dans lesquels les fonds de l'Union peuvent effectivement apporter des avantages concrets aux citoyens européens⁸, en évitant tout chevauchement entre les programmes de l'Union et les actions menées par les États membres. Des programmes tels que *Horizon 2020* ou le *mécanisme pour l'interconnexion en Europe* visent à procurer des avantages évidents, à l'échelle européenne, en matière de recherche et d'innovation ainsi que pour les infrastructures européennes essentielles, qui ne sont pas couvertes par les programmes nationaux et qui sont d'une importance capitale pour la compétitivité et le potentiel de croissance de l'Europe.

3.4. Utilisation d'instruments simplifiés pour la prise de décisions

On peut renforcer la simplification grâce aux instruments souples et aisément adaptables que sont les actes délégués et les actes d'exécution, tout en assurant la sécurité juridique pour l'ensemble des parties prenantes.

⁸ Afin de s'assurer que les priorités politiques fixées sont diffusées efficacement et que les citoyens sont informés des avantages découlant de l'action de l'UE, la Commission mettra en œuvre une approche de communication qui exploite les synergies entre différentes actions de communication de la Commission [COM(2011) 500 final, part II, pp. 8-9].

Conformément à l'équilibre institutionnel instauré par le traité de Lisbonne⁹, la Commission sera dès lors habilitée à adopter des **actes délégués**, pour compléter ou modifier des éléments non essentiels de l'acte législatif établissant les règles essentielles des programmes de dépenses, et des **actes d'exécution** pour les mettre en œuvre, aux fins, par exemple, de l'adoption de décisions de financement ou de programmes de travail annuels. Ces instruments juridiques permettent à la Commission d'adapter plus aisément l'exécution des programmes à l'évolution de la situation et de répondre plus directement aux besoins des bénéficiaires, sans affecter les éléments essentiels de l'acte législatif et dans le strict respect des droits de contrôle des États membres et du droit de regard du Parlement européen.

En outre, la Commission a rationalisé les instruments en choisissant de régir au moyen de règlements et non de décisions. Les règlements prévoient en effet des règles uniformes dans l'ensemble de l'Union, ce qui garantit un même niveau de droits et d'obligations pour les bénéficiaires.

4. PROCEDURES ET MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE SIMPLIFIES

4.1. Des règles claires et cohérentes en matière d'éligibilité des coûts

La simplification des règles en matière d'éligibilité des coûts implique que des efforts concertés soient fournis tant au niveau du règlement financier, au moyen de dispositions mieux adaptées aux pratiques courantes des bénéficiaires, qu'au niveau des programmes de dépenses, en veillant à la cohérence avec le règlement financier et en exploitant pleinement les mesures qu'il prévoit.

En ce qui concerne le **règlement financier**, la priorité a été donnée à la stabilité et à la conformité avec les principes de base, notamment la bonne gestion financière, applicables aux financements de l'Union, tandis que le point de vue des bénéficiaires a été davantage pris en compte.

Au cas où les avantages financiers ne seraient pas à même de compenser la charge administrative supportée par les bénéficiaires, la Commission propose de mettre en place des mesures correctrices. Par exemple, les intérêts produits par les préfinancements versés sur les comptes bancaires des bénéficiaires ne reviendraient plus, par principe, à l'Union. Grâce à cette mesure, les bénéficiaires ne seront pas tenus d'ouvrir et de gérer, pour les fonds de l'UE, des comptes bancaires distincts portant intérêts. Il est également proposé de permettre aux bénéficiaires d'atteindre plus facilement, au moyen de subventions en cascade, les bénéficiaires finals (universitaires, réfugiés, ONG locales, etc.), lorsque tel est le but premier de l'action, par exemple pour des actions de mobilité transnationale, conformément aux objectifs affichés des programmes de l'Union.

Par ailleurs, le nouveau règlement financier propose des mesures facilitant la participation de réseaux, de groupements ou d'entreprises communes aux programmes de l'UE, qui, dans certains cas, constituent la majeure partie de leur

⁹ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16.2.2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

population cible. Tel est le cas, par exemple, des pôles de transport ou d'innovation, pour lesquels les coûts exposés par les entités affiliées seront considérés comme remboursables sans que les membres du pôle se voient imposer l'ensemble des obligations incombant à un bénéficiaire.

Ainsi, en présentant ses propositions, la Commission a accordé une attention particulière à la cohérence et à l'harmonisation, en veillant à ce que des règles spécifiques ne soient introduites dans les propositions de nouveaux programmes que si elles étaient déjà applicables (par exemple, éligibilité des contributions en nature dans le cadre de programmes de recherche) et dûment justifiées par la nature des actions ou des bénéficiaires à subventionner. Certaines dispositions qui étaient à l'origine d'obligations et de charges administratives disproportionnées pour les bénéficiaires ont été abandonnées, comme celles qui régissaient la passation des marchés attribués au titre du *programme d'éducation et de formation tout au long de la vie*.

Lorsqu'il existe déjà des règles sectorielles spécifiques, la Commission a proposé des dispositions plus claires, plus simples et plus cohérentes en matière d'éligibilité, par exemple les règles communes pour le *Fonds CSC* et les modalités de participation dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Une attention particulière a été accordée à la possibilité de maintenir les systèmes actuels et d'accroître la sécurité juridique, mais aussi d'améliorer l'harmonisation avec les systèmes en place dans l'UE et à l'échelon national.

4.2. Des subventions sous forme simplifiée

La Commission propose de s'appuyer sur l'expérience acquise ces dernières années en ce qui concerne les formes simplifiées de subventions (montants forfaitaires, barèmes standard de coûts unitaires et financements à taux forfaitaire) et de développer encore ces systèmes de financement. Ces derniers peuvent en effet alléger considérablement la charge administrative de l'ensemble des parties prenantes en limitant les informations financières requises dans le cas des taux forfaitaires, voire en leur substituant des renseignements à fournir sur les réalisations et les résultats dans le cas des barèmes standard de coûts unitaires et des montants forfaitaires. Les bénéficiaires pourraient ainsi se concentrer sur la bonne mise en œuvre de l'action. Afin d'étendre l'usage de ces formes simplifiées de financement, les dispositions suivantes ont été prises:

- Des règles ayant des effets fortement dissuasifs ont été retirées du règlement financier, comme le plafonnement de la valeur unitaire des montants forfaitaires à 25 000 EUR et l'obligation de fixer les montants et de les mettre à jour tous les deux ans par voie de décision de la Commission. Il est à présent proposé que seuls le recours à ces formes simplifiées de financement et la détermination de la méthode de calcul, et non les montants effectifs, soient décidés au niveau de la Commission. Aucune décision préalable de la Commission n'est requise pour les subventions de faible valeur comportant des risques peu élevés, car cet aspect peut relever de l'ordonnateur délégué.
- La Commission propose en outre l'instauration d'un autre type d'**approche sur mesure «bénéficiaire par bénéficiaire»** en vue d'un calcul simplifié des coûts qui est fondé sur les données historiques du bénéficiaire et non sur des données

statistiques par type d'action ou par grandes catégories de bénéficiaires. Ce système, qui peut impliquer pour la Commission une plus grande part de traitement, devrait considérablement simplifier les choses pour les bénéficiaires et être mieux adapté aux besoins de tel ou tel projet. Cette méthode a déjà été testée avec succès auprès des organismes de normalisation, pour lesquels la simplification a été poussée plus loin grâce à l'adoption du principe général voulant que les subventions prennent la forme de sommes forfaitaires à verser si des objectifs de performance spécifiques ont été remplis¹⁰.

- Les **prix** devraient relever d'un titre distinct du nouveau règlement financier, étant donné qu'il s'agit de la forme la plus aboutie d'une gestion simplifiée des financements de l'Union, fondée sur les réalisations et axée exclusivement sur les résultats et non sur le contrôle des ressources.
- Le règlement financier révisé permettra également aux bénéficiaires de déclarer leurs coûts conformément à leurs **pratiques habituelles en matière de comptabilité analytique**, dans le respect de conditions minimales qui doivent pouvoir s'appliquer à la plupart de ces pratiques¹¹, dans la logique de l'acceptation des coûts moyens de personnel déjà prévue au titre des programmes-cadres de recherche précédents.

La Commission s'est engagée à mettre à disposition des **procédures plus légères** pour s'assurer que les entités ayant une forte valeur ajoutée pour les politiques de l'UE, mais dont la capacité financière ou les ressources administratives sont limitées, ne soient pas dissuadées de demander un financement de l'Union. Il faut pour cela réduire les lourdeurs administratives non seulement lors de la mise en œuvre des subventions, mais aussi au stade des appels à propositions. La Commission va par conséquent réduire au minimum le nombre des pièces justificatives que le demandeur est tenu de produire pour démontrer qu'il n'est pas en situation d'exclusion ou, s'il s'agit de subventions de faible valeur, qu'il remplit les critères de la Commission en ce qui concerne le statut juridique et la capacité opérationnelle et financière. Par ailleurs, les garanties pour les préfinancements, coûteuses à obtenir et à gérer, ne seraient requises qu'en cas de risque sérieux. Cela permettra de réduire, parfois de manière considérable, la charge administrative des demandeurs, comme prévu dans le cadre de l'extension du fonds de garantie (dans *Horizon 2020*), ce qui rend superflues les garanties pour les préfinancements dans ce programme.

De même, pour rendre les financements de l'Union plus attractifs, on réviserait la disposition prévoyant la baisse progressive du nombre de subventions de fonctionnement et les règles de non-profit, tout en continuant à préserver la bonne gestion financière.

¹⁰ Voir article 13, paragraphe 4, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la normalisation européenne et modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil, ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE et 2009/23/CE du Parlement européen et du Conseil [COM(2011) 315 final].

¹¹ Les bénéficiaires récurrents désireux d'obtenir l'assurance que leurs pratiques comptables sont conformes aux conditions fixées par la Commission et que les montants qu'ils déclarent ne seront pas contestés a posteriori peuvent demander, sur une base volontaire, l'approbation de la méthode qu'ils ont l'intention d'appliquer.

Ces mesures générales de simplification seront prises en compte dans les propositions de programmes de dépenses, qui feront simplement référence aux dispositions générales du règlement financier. Des dispositions similaires ont été spécifiquement intégrées dans les règles communes aux *fonds relevant du CSC*, tandis que les dispositions générales applicables à la politique de cohésion prévoient un plan d'action commun, qui constitue le prolongement de l'actuel système de coûts simplifiés et un outil axé sur les résultats. Cependant, pour être efficaces sur le terrain pour les besoins des administrations, des partenaires chargés de la mise en œuvre et des bénéficiaires, un certain nombre de mesures de simplification nécessiteront de nouvelles actions à mener soit par la Commission soit par les États membres. Tel est le cas par exemple lorsque l'application des méthodes de coûts simplifiés n'est pas obligatoire mais facultative.

4.3. Rationalisation des procédures de passation de marchés

La proposition de la Commission relative au règlement financier prévoit de réduire la charge administrative des participants à un appel d'offres sur deux points principaux.

Tout d'abord, il peut être dérogé à l'obligation de produire des pièces justificatives (par exemple un bilan) si ces pièces ont déjà été présentées pour une autre procédure de passation de marché.

Ensuite, les garanties pour les préfinancements ne seront plus nécessaires à partir d'un certain seuil, mais devront faire l'objet d'une évaluation des risques. Ce changement vise en particulier à répondre aux difficultés rencontrées par les PME pour obtenir des garanties bancaires, car les banques exigent souvent d'elles le dépôt, sur un compte bloqué, d'un montant équivalent en espèces. Cette pratique a pour effet d'ôter au préfinancement son utilité, à savoir doter le contractant d'un fonds de trésorerie qui s'ajoute à ses actifs courants, afin de faciliter l'exécution initiale du contrat. La Commission estime que, grâce à cette mesure, les bénéficiaires devront fournir moins de garanties, tandis que les risques seront suffisamment limités pour que la bonne gestion financière soit assurée.

4.4. Une évolution vers la gouvernance électronique

Le règlement financier autorise déjà explicitement la transmission des propositions de subvention par voie électronique. Certains actes de base vont plus loin dans l'échange systématique de données électroniques. Les propositions relatives à la politique de cohésion imposent notamment la mise en place d'une gestion des données électroniques et d'un échange de telles données entre l'administration et les bénéficiaires¹², ce qui permettra d'alléger la charge administrative pesant sur les bénéficiaires car ils n'auront besoin de présenter qu'une seule fois les documents requis.

¹² Voir article 112, paragraphe 3, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 [COM(2011) 615 final].

La proposition de la Commission relative à *Horizon 2020* prévoit elle aussi la possibilité d'échanger des documents, notamment des rapports, et même de signer des conventions de subvention par le biais d'un système électronique sécurisé unique mis en place par la Commission.

En ce qui concerne les marchés publics, la proposition de nouvelle directive concernant la modernisation prévoit d'alléger les obligations juridiques en matière de soumission électronique des offres (signature électronique). Cette possibilité pourrait considérablement simplifier le développement d'un système électronique de soumission des appels d'offres pour les pouvoirs adjudicateurs dans les États membres, allant au-delà du système actuel des avis électroniques («e-notices») et de la publication en ligne des documents relatifs aux appels d'offres.

4.5. Un contrôle mieux proportionné et d'un meilleur rapport coût/efficacité

La bonne gestion financière impose que la stratégie de contrôle fondée sur les éléments simplifiés décrits ci-dessus **donne lieu à des contrôles qui soient plus efficaces, plus économiques et plus efficaces**. La combinaison des outils fournis par la nouvelle législation, ainsi qu'une stratégie de contrôle ciblée sur les domaines exposés aux risques les plus élevés, devraient donner une assurance au contribuable européen, tout en permettant aux bénéficiaires de se concentrer sur la réalisation des objectifs stratégiques.

En particulier, grâce à l'éventail de possibilités plus vaste offert par le règlement financier révisé, la Commission a pu présenter des propositions qui sont mieux adaptées qu'auparavant aux bénéficiaires et aux autres parties prenantes, garantissant que les fonds de l'UE puissent être dépensés selon des modalités claires, faciles à comprendre et simples à appliquer. Une des conséquences de cette approche est que le contrôle sera probablement mieux proportionné et d'un meilleur rapport coût/efficacité, comme en témoignent les exemples suivants:

- Dans le domaine de la politique agricole commune, la proposition de *régime pour les petits exploitants* soulagerait une partie non négligeable des bénéficiaires (jusqu'à 30 %) de la charge administrative liée aux conditions détaillées à remplir, sans accroître le risque financier pour l'Union. La proposition de réforme prévoit en outre que le nombre de contrôles sur place peut être réduit à condition que le système de contrôle de l'État membre concerné fonctionne correctement et que le taux d'erreur au niveau du bénéficiaire soit suffisamment bas. Dans le contexte de la politique de cohésion, les opérations d'un montant inférieur à 100 000 euros ne peuvent être auditées qu'une fois avant la clôture partielle. D'autres opérations ne peuvent faire l'objet d'un audit qu'une fois par an, sauf en cas de risque spécifique d'irrégularité ou de fraude. Les organismes d'audit pourront réduire leurs travaux d'audit si les systèmes sont solides et, de son côté, la Commission pourra décider de limiter ses contrôles si elle peut se fier à l'avis de l'organisme d'audit.
- Des dispositions spécifiques ont été prévues pour réduire la charge liée à l'audit et au contrôle des petits bénéficiaires et des opérations de faible envergure relevant de la politique de cohésion, notamment par la limitation des audits

répétés et par une approche des contrôles fondée sur le risque, tenant compte du volume du financement de l'UE en cause.

- Le programme *Horizon 2020*, tout en intégrant lui aussi les approches exposées ci-dessus, tirerait profit, notamment, de la possibilité offerte aux bénéficiaires d'appliquer leurs pratiques comptables normales, dans le respect de conditions minimales qui doivent pouvoir s'appliquer à la plupart de ces pratiques, ce qui réduirait fortement la part de la charge administrative liée à l'établissement des déclarations de dépenses.

Afin de s'assurer que la simplification n'aggrave pas le risque d'erreur, la Commission s'est souciée de la nécessité de proposer des mesures visant à équilibrer les coûts et avantages du contrôle et le niveau attendu de non-conformité par rapport aux dispositions réglementaires, comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son avis n° 1/2010. En particulier, la Commission a œuvré pour relever les défis identifiés par la Cour, à savoir: amélioration de la conception des régimes de financement pour renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle, simplification des régimes de subvention parallèlement à la réalisation des objectifs stratégiques et fixation de critères de référence appropriés pour évaluer la gestion du risque, tenant compte des coûts et avantages des contrôles.

Ces éléments sont destinés à permettre au Parlement européen et au Conseil d'examiner les conséquences probables de leurs choix réglementaires au sujet de ces paramètres et, par voie de conséquence, à permettre à la Commission de mieux aligner ses systèmes de contrôle sur les risques répertoriés. On prévoit que la simplification va réduire la probabilité des erreurs dues à la confusion ou à la mauvaise interprétation des conditions d'éligibilité ou des méthodes comptables, comme cela a souvent été le cas dans le passé.

5. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ETAPES

L'approche consistant à simplifier et cibler l'usage des fonds de l'UE est nécessaire et efficace pour faire avancer la stratégie Europe 2020 et pour utiliser le budget de l'Union comme un moyen de mettre en œuvre des politiques qui favorisent la croissance et l'emploi. En concevant les propositions de nouveaux programmes de la période 2014-2020, la Commission a pris en compte la nécessité de hiérarchiser les priorités, de procurer une valeur ajoutée, de réduire la charge administrative et de veiller à la qualité des dépenses. Elle a pris ces préoccupations très au sérieux, car elles intéressent au plus haut point les citoyens et les entreprises dans un contexte de pression croissante sur les dépenses publiques. Cette approche devrait permettre de libérer tout le potentiel offert par les financements de l'UE et de renforcer l'efficacité des programmes de dépenses. Des informations détaillées sur les mesures proposées sont fournies dans les fiches sur les différentes politiques, jointes en annexe.

Dans les mois à venir, les deux branches de l'autorité législative, à savoir le Parlement européen et le Conseil, vont engager des négociations interinstitutionnelles sur les propositions de la Commission, ouvrant ainsi la voie à l'adoption des actes législatifs. **Tout au long du processus législatif, l'objectif de simplification doit demeurer un principe central, et il convient de maintenir, sans accroître le risque d'erreur, un juste équilibre entre les objectifs stratégiques, les moyens déployés pour leur mise en œuvre et le coût de l'administration et du contrôle.**

Pour que l'usage des fonds de l'UE puisse être simplifié efficacement, deux conditions doivent être remplies simultanément:

- Il faut que toutes les institutions de l'Union conjuguent leurs efforts afin de s'engager, en temps utile, dans une révision ambitieuse des dispositions horizontales du règlement financier et des règles sectorielles. À cet égard, compte tenu de l'importance des propositions législatives et de leur nombre, il convient d'assurer la coordination nécessaire au sein des institutions de l'UE.
- En outre, les efforts de simplification au niveau de l'Union ne pourront produire pleinement leurs effets que si des efforts appropriés sont fournis en parallèle à l'échelon national et infranational, notamment dans les domaines politiques relevant de la gestion partagée. L'expérience montre que les dispositions d'application nationales laissent souvent de vastes possibilités de simplification. La Commission a déjà proposé que les États membres fournissent, dans le cadre de leurs contrats de partenariat relevant de la politique de cohésion, du développement rural et des politiques maritimes et de la pêche, un résumé des actions prévues au niveau national en faveur d'une réduction de la charge administrative des bénéficiaires. Cette mesure devrait être soutenue et étendue à d'autres domaines politiques comme il convient.

La simplification est par conséquent un défi commun et une responsabilité partagée pour les institutions de l'UE et les États membres. La Commission est disposée à approuver des mesures autres que celles figurant dans ses propositions, pour autant qu'elles préservent la bonne gestion financière.

Dès lors, la Commission compte:

- **défendre strictement, tout au long du processus législatif, les propositions de simplification énoncées dans la présente communication;**
- **suivre régulièrement l'avancement du présent programme de simplification au moyen d'un tableau de bord spécifique, qui surveille les mesures de simplification proposées par la Commission, d'une part, et par l'autorité législative, d'autre part. Ce tableau de bord permettra de repérer les mesures qui n'ont pas été acceptées par l'autorité législative et d'évaluer les charges administratives supplémentaires que créent pour les bénéficiaires de nouvelles mesures susceptibles d'être introduites dans les actes juridiques. Ce tableau de bord sera régulièrement communiqué au Parlement européen et au Conseil. L'édition finale du tableau de bord concernant les actes juridiques tels qu'ils auront été adoptés par les colégislateurs sera communiquée aux institutions de l'UE, aux parlements nationaux et au public;**
- **faire le nécessaire, en association avec les États membres, pour évaluer l'incidence des mesures sur le terrain à la suite de l'adoption de la législation.**

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à prendre des mesures de simplification solides dans le contexte du CFP et compte sur le soutien de ces deux institutions, ainsi que sur celui des États membres, en vue de l'aboutissement de ses efforts.

Annexes

1. Liste des propositions

2. Éléments de simplification figurant dans le règlement financier
3. Liste des mesures de simplification recensées par domaine politique