



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.9.2012
COM(2012) 531 final

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

Premier tableau de bord de la simplification pour le CFP 2014-2020

1. CONTEXTE

La Commission s'est engagée à simplifier et à améliorer la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (UE). Après l'avoir annoncé dans la communication intitulée *Un budget pour la stratégie Europe 2020*¹, le 8 février 2012, la Commission a présenté *Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020*². Le programme de simplification a pour but d'inventorier les principales mesures proposées par la Commission pour simplifier et améliorer l'exécution des dépenses de l'UE en vue du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) et de recenser les progrès accomplis jusqu'à l'adoption finale des propositions législatives. Ce programme pointe deux grands éléments de simplification: la révision du règlement financier (RF)³ et une série de 57 propositions législatives sectorielles qui sont à la base des instruments et programmes de dépenses prévus pour le prochain CFP.

La Commission s'est engagée à suivre régulièrement, tout au long du processus législatif, l'avancement du programme au moyen d'un tableau de bord spécifique, qui assure un suivi des mesures de simplification proposées par la Commission, d'une part, et par le législateur, d'autre part. Elle a également promis de communiquer régulièrement ce tableau de bord au Parlement européen et au Conseil. Le présent premier tableau de bord a pour objet de rendre compte des progrès accomplis en matière de simplification, tout au long du parcours législatif, afin que les décisions soient prises en toute connaissance de cause et en toute transparence.

2. ÉVALUATION GÉNÉRALE

La Commission salue les avancées significatives réalisées en ce qui concerne la proposition relative au règlement financier, qui comprend un large éventail de mesures de simplification. Au terme d'un cycle de négociations approfondies, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord politique en juin 2012. L'adoption formelle en première lecture de la proposition est prévue pour l'automne 2012, ce qui laissera à la Commission la voie libre pour adopter les règles d'application du règlement financier. Le nouveau règlement financier et ses règles d'application devraient entrer en vigueur en janvier 2013, à l'exception notable, entre autres, des nouvelles dispositions relatives à la gestion partagée, dont la prise d'effet serait reportée au 1^{er} janvier 2014.

Si la Commission se félicite également des progrès réalisés en rapport avec les propositions sectorielles, elle doit parallèlement **exprimer sa profonde préoccupation quant à certains éléments nouveaux décrits dans la présente communication.**

En ce qui concerne l'avancement des négociations au Parlement européen, les rapporteurs et commissions compétents ont présenté leurs rapports et avis sur la plupart des propositions de la Commission, offrant ainsi une base pour les négociations avec le Conseil. Le Parlement européen n'a pas encore adopté de décisions formelles quant aux amendements. Sous la direction des présidences polonaise et danoise, des travaux considérables ont été menés à bien au Conseil, qui a ainsi pu approuver une orientation générale partielle pour certains éléments

¹ COM(2011) 500 du 29.6.2011.

² COM(2012) 42 final.

³ COM(2010) 815 final.

des propositions de la Commission, excluant surtout les questions directement liées aux résultats des négociations relatives au CFP et à la révision du RF.

Il convient, à ce stade du processus législatif, de procéder à une évaluation provisoire. Les travaux réalisés au Parlement européen et au Conseil témoignent d'une approche positive de la simplification, qui est généralement considérée comme une question horizontale déterminante pour la prochaine période de programmation. Hormis quelques exceptions notables (voir ci-dessous le cas du programme FISCUS), les propositions législatives ont bénéficié d'un large appui politique dans les deux institutions en ce qui concerne les objectifs de simplification, les principaux éléments simplificateurs ayant été maintenus parallèlement à l'insertion de nouveaux.

Toutefois, dans certains domaines importants, la simplification a perdu de sa substance parce que les solutions proposées ciblent des zones géographiques particulières de l'UE, des actions ou acteurs spécifiques, ou en raison de complications de nature procédurale dans le processus décisionnel. Ces écarts par rapport aux propositions initiales de la Commission, s'ils étaient traduits dans des actes législatifs, réduiraient significativement l'étendue et l'effet de la simplification (voir le point 3 de l'annexe).

Les éléments suivants préoccupent vivement la Commission européenne:

Alourdissement des procédures décisionnelles pour la mise en œuvre des programmes, retardant considérablement cette mise en œuvre.

Spécification excessive des modalités d'exécution du budget (sous-plafonds, montants fixes pour les actions spécifiques) restreignant la souplesse opérationnelle dont la Commission a besoin pour assurer une mise en œuvre sans accroc et efficace des programmes.

Modalités trop détaillées pour l'utilisation des instruments financiers au niveau de l'acte de base, réduisant la souplesse nécessaire à leur mise en œuvre et, dans certains cas, portant atteinte à leur efficacité en limitant sensiblement la réutilisation des remboursements.

Ces éléments nouveaux ont en commun de restreindre la souplesse opérationnelle de l'action de la Commission en tant que gestionnaire du budget de l'Union. Par contre, le Conseil a proposé une simplification accrue dans le domaine de la gestion partagée, au bénéfice des administrations des États membres. En particulier, de nombreuses positions exprimées par le Conseil, comme celles concernant la proposition de la Commission 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 (ci-après, les «Fonds "CSC"») ⁴, confèrent une plus grande souplesse à l'action des États membres (par exemple, des procédures allégées pour la programmation et l'établissement de

⁴ 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].

rapports, des règles d'éligibilité plus souples et des procédures de contrôle et d'audit moins lourdes).

La Commission est opposée aux éléments introduits par le Conseil qui: a) risquent d'affaiblir l'économie, l'efficacité et l'effectivité des dépenses budgétaires et d'accroître les taux d'erreur, et b) modifient les modalités d'établissement des rapports, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre d'un suivi permanent ni l'adoption en temps utile de décisions de gestion et porte atteinte à l'assurance de la Commission.

Tel est particulièrement le cas **lorsque les responsabilités de la Commission en matière de contrôle et d'audit se voient limitées** ponctuellement, ce qui érode sa capacité de contrôler, évaluer de manière efficace l'utilisation des fonds de l'Union et d'établir des rapports en la matière, alors qu'elle demeure responsable à cet égard, et lorsque des méthodes d'audit sont proposées qui ne fournissent pas nécessairement des données fiables et comparables entre États membres et sapent donc l'assurance au niveau de l'UE (par exemple, l'introduction de l'échantillonnage non statistique dans le cadre de la politique de cohésion).

Par ailleurs, l'approche de la simplification suivie au Conseil et dans divers rapports de commissions du Parlement européen **n'est pas toujours cohérente**, le statu quo étant dans certains cas préféré à une simplification nette. Par exemple, le Conseil s'oppose à la proposition faite par la Commission dans le règlement horizontal concernant la PAC⁵ en vue de limiter le nombre d'organismes payeurs à un par État membre ou par région, ou au regroupement obligatoire des fonctions de gestion et de certification pour les programmes relativement modestes dans le cadre de la coopération territoriale européenne⁶. La Commission estime que cette vision compromet toute véritable tentative de simplification des structures et procédures administratives, au niveau tant européen que national.

La Commission est d'avis que les institutions devront se montrer particulièrement vigilantes pour éviter les incohérences dans les actes législatifs finaux.

C'est dans cet esprit que la Commission soumet le présent tableau de bord, afin de maintenir l'attention des institutions sur la simplification. Un bref tableau consolidé donnant un aperçu global des principaux éléments affectant la simplification figure en annexe de la présente communication. Des informations détaillées quant aux progrès réalisés en matière de simplification dans chaque domaine d'action seront disponibles pendant les discussions avec le Parlement européen et le Conseil.

3. RATIONALISATION DES PROGRAMMES

3.1 Réduction du nombre de programmes

Les colégislateurs ont salué la proposition de réduire le nombre de programmes (qui serait ramené à 22 à partir de 2014) par la création de programmes intégrés. Une exception

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune [COM(2011) 628 final].

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type [COM(2011) 610 final].

remarquable concerne le programme intégré que la Commission propose pour la fiscalité et les douanes (le programme «**FISCUS**»)⁷, dont les deux législateurs ont demandé la scission pour revenir à un statu quo, essentiellement dans le but de préserver les prérogatives des structures administratives distinctes des États membres et des commissions du Parlement européen chargées des douanes et de la fiscalité.

La Commission estime que l'intégration de programmes distincts dans un cadre unique est un puissant outil de simplification, garantissant la création de synergies et une harmonisation des règles et procédures de mise en œuvre.

La Commission considère en particulier qu'un programme unique pour les douanes et la fiscalité accroîtrait la simplification et la cohérence en raison des similarités structurelles de ses deux composantes, tout en en préservant les éléments distinctifs. Ces avantages profiteraient non seulement aux bénéficiaires de fonds de l'UE mais contribueraient à rationaliser les procédures administratives de mise en œuvre des programmes de l'Union. Cependant, eu égard aux positions du Parlement européen et du Conseil, la Commission a adopté deux propositions législatives distinctes le 29 août dernier⁸.

3.2 Amélioration de la cohérence et de la clarté des règles

- *Le règlement financier*

La révision du RF comporte d'importantes mesures de simplification qui procureront des avantages directs aux parties concernées, car elles s'appliqueront à la mise en œuvre de tous les programmes à l'exception de ceux qui relèvent de la gestion partagée. Les principaux avantages tiennent au raccourcissement des délais de paiement, à la plus grande prévisibilité des dépenses de l'Union grâce à des programmes de travail pluriannuels, à la suppression de l'obligation pour les bénéficiaires de subventions de rembourser les intérêts perçus sur les préfinancements, à la simplification des formes de subvention du point de vue des coûts, à l'allègement de la charge administrative pour les marchés et subventions de faible valeur, aux communications par voie électronique avec les bénéficiaires et les autorités.

- *Les règles sectorielles*

La Commission salue les efforts déployés par le Parlement européen et le Conseil pour assurer la cohérence entre les propositions sectorielles et la révision du règlement financier. Les règles financières insérées dans les actes sectoriels ont généralement été maintenues, dans l'attente des résultats de cette révision. Cet élément revêt une importance cruciale parce que le nouveau RF renforce l'exigence de cohérence entre les règles sectorielles et ses dispositions (article 2 du RF), qu'il n'autorise aucune exception aux principes communs et prévoit que

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].

⁸ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) et abrogeant la décision n° 624/2007/CE, COM(2012) 464 final et proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscalis 2020) et abrogeant la décision n° 1482/2007/CE, COM(2012) 465 final.

toute proposition de dérogation au RF (y compris ses règles d'application) doit être spécifiquement motivée et indiquée. La Commission observe toutefois que dans certains domaines d'action, on tente d'insérer dans les actes de base des règles trop détaillées qui, si elles sont adoptées, entraveront la bonne application et compromettront la cohérence du cadre législatif global. La Commission s'inquiète en particulier d'indications selon lesquelles des dispositions spéciales ou trop détaillées seraient introduites dans les règles de participation au programme «Horizon 2020» et les règles de diffusion des résultats⁹ (ci-après, les «règles de participation à "Horizon 2020"») et dans le programme «LIFE»¹⁰ tel qu'il est proposé, alors que dans ces domaines d'action, une véritable simplification est requise et a d'ailleurs été proposée par la Commission.

- *Les différents instruments regroupés dans un cadre unique*

L'instauration de cadres sectoriels uniques a été généralement bien accueillie, à la fois par le Parlement européen et par le Conseil (notamment en ce qui concerne les Fonds «CSC», le règlement horizontal concernant le financement et le suivi de la CAP, les programmes «Horizon 2020»¹¹, «Erasmus pour tous»¹², «Europe créative»¹³ et les modalités communes pour la mise en œuvre des «instruments pour l'action extérieure»)¹⁴. Il conviendrait de maintenir cette orientation tout au long du processus législatif.

Le Parlement européen et le Conseil ont également salué le recours à des approches intersectorielles entraînant une simplification du cadre juridique de l'UE (notamment en ce qui concerne le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe¹⁵, qui garantit la cohérence des financements par l'Union de projets dans les domaines de l'énergie, des transports et des infrastructures de télécommunication). Une approche cohérente et transparente des fonds octroyés par l'Union serait ainsi instaurée, qui offrirait des assurances et un grand potentiel pour attirer davantage de financements du secteur privé, tout en tirant des enseignements du passé et en permettant l'échange de bonnes pratiques entre les secteurs, ce qui accroîtrait l'effectivité et l'efficacité des financements de l'UE dans tous les secteurs.

- *L'intégration*

La Commission se félicite que les États membres et les institutions européennes se soient engagés à faciliter la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, un élément de la plus haute importance dans le contexte économique actuel. L'intégration proposée de priorités, comme l'utilisation rationnelle des ressources, le changement climatique,

⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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, [COM(2011) 810].

¹⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), [COM(2011) 874 final].

¹¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020), [COM(2011) 809 final].

¹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant «ERASMUS POUR TOUS», le programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, [COM(2011) 788 final].

¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme «Europe créative» [COM(2011) 785 final].

¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments pour l'action extérieure de l'Union, [COM(2011) 842 final].

¹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, [COM(2011) 665 final/2].

l'environnement, la sécurité et l'efficacité énergétiques, au sein de différents programmes vise à favoriser les synergies dans l'utilisation des fonds de l'Union. Cette approche devrait contribuer à accroître la cohérence, la simplification et l'efficacité des dépenses, ce dont profiteront les bénéficiaires finals (tels que les PME).

Pour ce qui concerne la politique de cohésion, la Commission constate l'existence d'une volonté politique commune de conférer une plus grande souplesse au cadre proposé de concentration thématique (Fonds «CSC»). Dans le contexte de la CAP, les États membres essaient d'imposer une application moins stricte des priorités et objectifs de l'Union à la programmation du développement rural. Si l'on comprend les raisons de ces appels à une meilleure prise en compte des réalités et besoins spécifiques, il convient de rappeler qu'une approche «à la carte», en lieu et place de règles uniformes et simples applicables à tous les États membres, pourrait entraîner la dilution des dépenses de l'UE, voire remettre en cause l'attention prioritaire accordée aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

En ce qui concerne la PAC et le règlement sur les paiements directs¹⁶, les objectifs d'«**écologisation**» de la réforme de la PAC, qui constituent l'une des principales priorités de la politique agricole commune de l'après-2013, sont largement soutenus par les institutions européennes, les États membres et d'autres partenaires. Cependant, les propositions de la Commission relatives à des **mesures concrètes** pour atteindre les objectifs d'écologisation ont été diversement accueillies au Conseil, plusieurs États membres estimant trop complexes les modalités de cette écologisation. Certains États membres ont demandé une redéfinition des mesures écologiques et une extension des dérogations aux trois exigences proposées en matière d'écologisation (diversification des cultures, prairies permanentes et surfaces d'intérêt écologique) pour mieux prendre en considération les situations et besoins particuliers des États membres. La présidence danoise du Conseil et le rapporteur du Parlement européen ont tous deux proposé des modifications visant à limiter la portée des exigences écologiques, par exemple en relevant les seuils et en élargissant les définitions. Ils ont également suggéré d'autres possibilités pour que les exploitations agricoles soient considérées comme écologiques par définition. Par ailleurs, plusieurs États membres se sont inquiétés du relèvement proposé de la base de calcul du concours au titre du pilier II (développement rural), et de la possibilité d'infliger des sanctions administratives pour non-respect des exigences écologiques qui excéderaient le paiement «vert». Dans les amendements à la proposition de règlement horizontal concernant la PAC proposés par le rapporteur du Parlement européen, le non-respect des exigences écologiques n'affecterait pas le paiement direct en soi, **ce qui aurait pour effet, de facto, de rendre les mesures écologiques facultatives pour les agriculteurs.**

La Commission reste disposée à discuter d'éventuels aménagements de ses propositions techniques, mais souligne la nécessité de concevoir un mécanisme d'écologisation efficace, homogène et crédible, qui préserve l'objectif de lier 30 % des paiements directs à des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement.

¹⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, [COM(2011) 625 final].

3.3 Concentration sur des objectifs prioritaires clairs et indicateurs correspondants

La Commission entend faciliter l'évaluation de l'impact des interventions de l'UE, à la suite d'appels répétés des États membres et des institutions européennes en ce sens. Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, il y a lieu d'adopter une approche responsable à l'égard des priorités d'action, pour lesquelles la valeur ajoutée apportée par l'UE peut être optimisée. La Commission a donc proposé un nombre limité d'objectifs prioritaires clairs, associés, d'une part, à des listes pertinentes d'indicateurs et de résultats à atteindre et, d'autre part, à un cadre de performance spécifique dans plusieurs domaines d'action, accompagnés d'incitations positives et de moyens de prévention pour garantir l'obtention de résultats (Fonds «CSC», instruments pour l'action extérieure).

Le Parlement européen et le Conseil ont largement salué cette approche.

La Commission souligne que dans plusieurs cas, la hiérarchisation des priorités est diluée par l'ajout d'objectifs (par exemple, dans le programme «La santé en faveur de la croissance») et les indicateurs sont affaiblis en ce qu'ils sont moins directement liés aux réalisations du programme, ce qui a pour effet de limiter l'accent mis sur les résultats et de réduire la valeur ajoutée visible du budget de l'Union (par exemple, dans les programmes «Consommateurs»¹⁷, «Compétitivité et PME»¹⁸ ou les instruments pour l'action extérieure). En outre, certains indicateurs ont été ajoutés, dont le relevé serait très onéreux, et certains objectifs ont été portés à des niveaux irréalistes.

La Commission a également relevé quelques éléments positifs en ce qui concerne le mécanisme de concentration thématique dans les Fonds «CSC», mais elle est en désaccord, d'une part, avec l'affaiblissement de certains éléments importants dans le cadre de la politique de cohésion, comme la proposition du Conseil de supprimer **la dotation minimale accordée au Fonds social européen (FSE)** (compte tenu, notamment, de la nécessité de réduire les niveaux de chômage et d'aider les personnes), de vider de sa substance la priorité accordée **à la réduction de la pauvreté et à la promotion de l'inclusion sociale**, et d'autre part, avec la possibilité de **financer des infrastructures de base dans les régions plus développées**.

La Commission constate l'existence d'une large volonté politique d'introduire davantage de souplesse dans le cadre envisagé pour la concentration thématique (Fonds «CSC»).

La Commission est opposée à un adoucissement important des exigences de concentration thématique dans la politique de cohésion car il est susceptible de porter gravement atteinte aux résultats de cette politique.

La Commission a également pris acte d'une volonté générale des colégislateurs de **rationaliser et de simplifier les obligations de déclaration imposées aux autorités nationales** (rapports annuels sur la mise en œuvre des programmes, rapports sur l'état d'avancement, collecte et transmission de données financières, date de transmission des déclarations annuelles de gestion) pour évaluer la performance. La Commission a généralement soutenu ces efforts afin de garantir que les données essentielles relatives à l'état

¹⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un programme «Consommateurs» pour la période 2014-2020, [COM(2011) 707 final].

¹⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et les petites et moyennes entreprises (2014-2020), [COM(2011) 834 final].

d'avancement et à la performance puissent être rendues disponibles sans retard indu, pour que l'avancement puisse faire l'objet d'un suivi et que les décisions de gestion soient prises en connaissance de cause. Elle a cependant observé, au Conseil, une tendance à allonger les délais pour la présentation des rapports malgré la simplification mise en œuvre. L'utilité des rapports pour le suivi et la gestion s'en trouve diminuée, l'information qu'ils contiennent ayant perdu sa pertinence le temps que les rapports parviennent à la Commission.

Étant donné l'importance qu'attachent toutes les institutions à une meilleure mesure des performances et à la transmission de rapports conformément à l'article 318 du TFUE relatif à l'évaluation des finances de l'Union, il est essentiel que les nouveaux programmes financiers comportent des mécanismes solides, cohérents et comparables de suivi, d'évaluation et de transmission de rapports. En étant moins exigeant sur les objectifs, les indicateurs ou les obligations de déclaration dans les diverses propositions législatives, on risque de nuire à la qualité des bilans visés à l'article 318.

La Commission formule l'espoir que ces questions feront l'objet d'un nouvel examen dans les négociations avec les deux colégislateurs et qu'une approche plus efficace et plus équilibrée pourra être trouvée grâce à un dialogue constructif entre les institutions de l'Union.

La proposition d'introduire une **réserve de performance pour les Fonds «CSC»** (5 % des ressources affectées à chaque Fonds «CSC» et à chaque État membre) a fait l'objet de discussions approfondies au Conseil, de nombreux États membres continuant de se montrer sceptiques quant au régime proposé. La réserve de performance a été rejetée par la commission compétente du Parlement européen (REGI) au motif qu'elle pourrait conduire les décideurs à fixer des objectifs plus facilement réalisables en vue d'économiser les ressources. La Commission ne partage pas ce point de vue. Cette position est en outre en contradiction avec celle adoptée par le Parlement et le Conseil en ce qui concerne IAP II, pour lequel les deux institutions ont soutenu l'introduction d'une réserve de performance de 5 % (ou plus) pour récompenser les pays les plus performants.

La Commission se réjouit de ce que le Conseil ait reconnu la nécessité d'axer davantage les programmes sur les résultats et ait accepté, en échange de l'introduction de certaines garanties quant à la suspension des paiements et aux corrections financières, la mise en place d'un cadre de performance clair pour les Fonds «CSC». Elle insiste sur le fait que le cadre de performance doit être établi en concertation entre l'État membre concerné et la Commission, en tenant compte de l'expérience acquise pour veiller à ce que les étapes et les objectifs soient réalistes. La Commission réaffirme que des mesures d'incitation positive et des mesures préventives (la possibilité de suspendre les paiements et d'appliquer des corrections financières) sont requises pour s'assurer que la mise en œuvre des Fonds «CSC» est axée sur les performances. Le projet d'introduire **la conditionnalité macroéconomique dans les Fonds «CSC»** a été remis en question par certains États membres au Conseil comme par le Parlement européen.

La Commission considère que la conditionnalité macroéconomique constitue véritablement un instrument puissant pour maintenir la politique de cohésion axée sur la croissance et le développement économique, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020, et qu'elle démultipliera l'efficacité des dépenses lorsqu'elles seront liées plus étroitement à l'existence de conditions macroéconomiques saines dans les États membres bénéficiaires.

Elle rappelle également qu'elle tiendra pleinement compte de la nécessité de respecter le principe de proportionnalité à chaque étape du processus, et que le mécanisme envisagé repose sur des mesures d'incitation plutôt que sur des sanctions.

Les décisions de principe sur ces deux questions (réserve de performance et conditionnalité macroéconomique) devraient cependant être prises **dans le contexte des négociations sur le CFP** et devront ensuite être transcrites dans le règlement relatif aux Fonds «CSC».

3.4 Utilisation d'instruments simplifiés pour la prise de décisions

Lorsqu'elle a donné forme aux règles sectorielles, la Commission a proposé la voie du règlement plutôt que celle de la décision pour créer de nouvelles dispositions législatives. Le règlement offre une plus grande sécurité juridique en définissant des ensembles uniformes de droits et d'obligations pour les citoyens de l'Union. C'est là une préoccupation qui est commune au Parlement européen et au Conseil.

Conformément à la hiérarchie des normes et dans le cadre de la simplification de la législation de l'UE, l'article 290 du TFUE prévoit la possibilité pour le législateur de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués **qui complètent ou modifient des éléments non essentiels d'actes législatifs**. L'article 291 du TFUE prévoit l'adoption d'actes d'exécution lorsque des conditions uniformes d'exécution sont nécessaires. C'est dans ce contexte que la Commission a proposé de recourir aux actes délégués comme moyen le plus efficace pour compléter ou modifier des éléments non essentiels des actes de base, car les actes délégués offrent la souplesse requise pour tenir compte des besoins opérationnels tout en garantissant un contrôle adapté par les deux colégislateurs. **La Commission préconise une approche commune fondée sur le traité et sur la nature objective de la législation concernée pour déterminer quelle forme juridique convient le mieux aux dispositions en cause.**

La Commission est préoccupée par la divergence des points de vue exprimés par le Conseil et le Parlement européen quant au recours à des actes délégués ou à des actes d'exécution, et elle invite instamment ces deux institutions à adopter **une approche plus équilibrée** sur les questions horizontales examinées ci-dessus, dans le respect sans faille du traité et des prérogatives de chaque institution. La Commission souligne la nécessité: i) de limiter les dispositions juridiques des actes de base aux éléments essentiels de la législation; ii) de prévoir le degré minimum de souplesse requis pour pouvoir s'adapter à des événements imprévus à la lumière de l'expérience pratique; iii) d'éviter les complications inutiles et la gestion du processus décisionnel jusque dans ses moindres détails.

La Commission demeurera particulièrement vigilante et ne transigera pas sur la nécessité:

de recourir à des actes d'exécution pour l'adoption des programmes de travail annuels et des documents de programmation indicatifs relevant d'instruments pour l'aide extérieure;

d'éviter d'introduire dans les actes législatifs des éléments de microgestion budgétaire tels que des sous-plafonds détaillés ou des montants fixes pour des actions spécifiques;

d'éviter l'application de procédures de comité («comitologie»)¹⁹ aux décisions individuelles de sélection et d'octroi de subventions.

Les **actes délégués**, qu'a généralement proposés le Parlement européen, sont très inadaptés **pour l'adoption des programmes de travail annuels**. Ceux-ci sont régis par le RF et doivent être adoptés sans tarder pour que la phase d'exécution du budget puisse commencer et que des appels à propositions puissent être publiés. C'est actuellement la Commission qui les adopte, généralement selon la procédure de comitologie. Imposer l'application de la procédure plus lourde des actes délégués créerait des retards indûment longs dans la mise en œuvre des programmes, ce dont les bénéficiaires se plaignent fréquemment. De surcroît, imposer pour les programmes de travail annuels une **consultation préalable avec les parties concernées** comme l'envisagent dans certains cas les rapporteurs du Parlement européen (programmes «COSME» et «La santé en faveur de la croissance») reporterait davantage encore la mise en œuvre. Toute divergence de vues entre les colégislateurs quant au recours aux actes d'exécution ne doit pas être résolue en insérant les dispositions en cause dans l'acte législatif de base car la procédure législative s'en trouverait compliquée. Une telle démarche priverait la Commission de la souplesse requise dans la gestion quotidienne, retarderait de façon disproportionnée la mise en œuvre des programmes et empièterait manifestement sur la responsabilité institutionnelle de la Commission d'exécuter le budget.

La nécessité de recourir à des **actes d'exécution** pour l'adoption de documents de programmation indicatifs est un élément-clé dans le domaine des instruments pour l'action extérieure. Les documents de programmation qui fixent des domaines prioritaires ou des secteurs d'intervention par pays, les résultats escomptés et les dotations financières indicatives sont des décisions d'exécution. Il importe de prévoir un processus décisionnel léger et réalisable dans les délais pour l'adoption et la révision de ces documents. Les adopter et les réviser en tant qu'actes délégués, comme le propose le Parlement européen, ne permettrait pas d'atteindre les importants objectifs que sont l'efficacité, la souplesse et la simplification. Il deviendrait impossible d'adapter en temps utile l'assistance financière aux capacités et aux besoins (évolutifs) dans chaque pays bénéficiaire.

Le projet d'introduire dans l'acte de base lui-même des sous-plafonds plus détaillés ou les montants des enveloppes financières complique et ralentit la gestion financière.

Le fait de définir ces montants pour des actions ou des objectifs précis, en particulier dans les programmes gérés par la Commission, représente une forme de «microgestion» inadaptée aux besoins de la gestion budgétaire au quotidien (voir, par exemple, la position du Conseil sur les programmes «Mécanisme pour l'interconnexion en Europe», «L'Europe pour les citoyens»²⁰, «Compétitivité et PME» et «Erasmus pour tous», ainsi que certains rapports de commissions du Parlement européen, par exemple sur le programme «Consommateurs»). La procédure est encore plus contraignante lorsqu'une telle ventilation des enveloppes budgétaires est prévue **sur une base annuelle** (comme le préconise, par exemple, le rapporteur sur le programme «FISCUS»). Une ventilation aussi détaillée ne devrait figurer que dans la fiche financière de la Commission qui accompagne la proposition législative, ainsi que l'a suggéré la Commission. Le recours à des lignes budgétaires distinctes pour chaque objectif spécifique,

¹⁹ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 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.

²⁰ Proposition de règlement du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme «L'Europe pour les citoyens» [COM(2011) 884 final].

en particulier pour les programmes de taille modeste, aurait lui aussi une incidence très négative sur la mise en œuvre pratique de ces programmes.

L'application de procédures de comitologie aux décisions individuelles de sélection et d'octroi de subventions est inopportune. Ces décisions sont des actes purement administratifs actuellement adoptés par les ordonnateurs délégués au nom de la Commission, directement au titre de la mise en œuvre des programmes de travail annuels; ces derniers sont adoptés par le Collège des commissaires, selon la procédure de comitologie. La pratique a montré, en outre, que ces décisions ne prêtaient pas à controverse. Les soumettre à la procédure de comitologie se révélerait impraticable, totalement disproportionné et bureaucratique (en particulier pour les subventions de faible montant), dénué de toute valeur ajoutée, mais générateur de surcoûts administratifs. De même, la Commission met en garde contre l'application de la procédure de comitologie aux lignes directrices de la Commission (par exemple, «Europe créative»). Cette solution n'est pas conforme au traité, dont l'article 291 exige, pour le recours à des actes d'exécution, l'imposition de conditions uniformes pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants. Des lignes directrices ne sauraient garantir des conditions uniformes car elles ne sont pas juridiquement contraignantes.

4. PROCEDURES ET MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE SIMPLIFIES

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

La Commission a pris note de demandes répétées des États membres en faveur d'une souplesse accrue en ce qui concerne l'accès aux programmes de l'UE, leur utilisation ou leur mise en œuvre. En d'autres termes, en matière de gestion partagée, une approche «sur mesure» ou «à la carte» est généralement privilégiée par rapport à une solution «taille unique». Ce souhait a également trouvé un écho au Parlement européen, qui a considéré qu'il s'agissait d'un moyen pour prendre en considération les besoins nationaux, régionaux, locaux ou sectoriels. C'est le cas également pour la gestion centralisée directe dans le programme «Horizon 2020» (exemple: un projet d'amendement introduit des taux de financement différents par catégorie de bénéficiaire et par type d'activité dans les règles de participation à «Horizon 2020»). La Commission souligne que la généralisation d'une telle méthode aurait pour effet de réduire considérablement les gains de simplification pour les partenaires concernés, que ce soit au niveau national, au niveau local ou au niveau de l'utilisateur final.

Dans ce contexte, la règle d'éligibilité de la TVA convenue dans le RF révisé prévoit que la TVA constitue un coût éligible si elle n'est pas remboursable conformément au droit national et si elle a été payée par un bénéficiaire autre qu'un non-assujéti conformément à la définition de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE.

La Commission est préoccupée par les demandes visant à appliquer cette règle à tous les bénéficiaires et dans tous les programmes, notamment aux autorités publiques qui sont les bénéficiaires de grands projets d'infrastructure (programme «Mécanisme pour l'interconnexion en Europe», Fonds «CSC»). Un tel choix réduirait l'efficacité du budget de l'UE en raison de l'utilisation de moyens budgétaires considérables pour compenser certains choix fiscaux des États membres, avec le risque d'un surfinancement de certaines opérations.

C'est la raison pour laquelle la Commission a prévu des restrictions à l'éligibilité de la TVA dans ses propositions relatives au programme «Mécanisme pour l'interconnexion en Europe» et dans le RPDC; ces restrictions n'en ont pas moins été mises en question.

4.2 Des subventions sous forme simplifiée

Le Conseil et le Parlement européen ont accordé un soutien sans réserve aux propositions de la Commission relatives au financement sous forme simplifiée ainsi qu'à l'introduction dans le règlement financier d'un régime allégé pour les subventions de faible valeur, qui ont été définies comme inférieures à 60 000 EUR. Le nouveau système de prix, notamment de prix d'incitation, qui est susceptible d'exercer un effet de levier, a lui aussi finalement été accepté dans le RF, à condition que l'autorité budgétaire soit dûment informée des prix dont la valeur est supérieure à 1 million d'EUR.

Les propositions de la Commission destinées à faciliter le recours à des subventions sous forme simplifiée dans les domaines de gestion partagée ont été bien accueillies par le Conseil et le Parlement européen; dans certains cas, cependant, les seuils et les plafonds d'éligibilité ont été relevés, tant par le Conseil que par le Parlement (exemple: taux forfaitaire pour les coûts indirects dans la proposition relative aux Fonds «CSC»), et de nouvelles possibilités pour le calcul simplifié des coûts ont été introduites (exemple: calcul standard des frais de personnel dans la proposition relative aux Fonds «CSC»), sans qu'aient été dûment analysées toutes les données de base et les conséquences pratiques.

La Commission rejette l'option «coûts réels» qui a été envisagée parallèlement au calcul simplifié des coûts, car elle atténue l'effet de simplification; la Commission insiste sur l'utilisation obligatoire des subventions sous forme simplifiée uniquement (exemples: règles de participation à «Horizon 2020», subventions de faible valeur dans le cadre du FSE).

En ce qui concerne la PAC, le régime de paiement de base proposé a été salué au Conseil comme constituant une simplification majeure, mais certaines préoccupations ont été exprimées quant à la nécessité d'une transition sans heurts entre le système actuel et le régime futur. Aussi plusieurs dérogations aux propositions de la Commission ont-elles été évoquées (possibilité de conserver les droits au paiement actuels, possibilité de passer d'un modèle régional à un modèle national, notamment). La Commission examine actuellement ces questions.

4.3 Rationalisation des procédures de passation de marchés

Les règles de passation de marchés applicables aux programmes de l'UE sont alignées sur les directives de l'UE en la matière, applicables dans les États membres. Quelques améliorations ont toutefois été rendues possibles. Ainsi, une garantie ne sera exigée qu'après une évaluation du risque et les procédures d'appel d'offres sous les seuils fixés dans les directives ont été simplifiées.

4.4 Une évolution vers la gouvernance électronique

Le nouveau RF autorise les États membres, les institutions de l'UE et les partenaires à prendre des mesures concrètes pour le passage à la gouvernance électronique, grâce à l'extension des

possibilités (dépôt et gestion des demandes de subvention, notamment signature électronique des conventions de subvention, soumission d'offres par voie électronique) et au renforcement des objectifs.

La Commission n'est pas en faveur de la proposition du Conseil de reporter du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2016 le délai de mise en œuvre de l'e-cohésion par les États membres (Fonds «CSC»). L'initiative e-cohésion est un élément central du programme de simplification, et un tel report limiterait les avantages que présente la cohésion électronique en matière de réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires. Qui plus est, l'échéance de 2014 correspond au calendrier de la stratégie numérique. Il en va de même en ce qui concerne les projets du Conseil de supprimer l'obligation de mettre sur pied un système électronique d'information pour le suivi et l'évaluation des programmes de développement rural.

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

Les propositions de la Commission préconisent également une approche fondée sur le risque en ce qui concerne les procédures d'audit et de contrôle. La Commission a pris acte d'une demande générale de proportionnalité accrue à tous les niveaux et d'une tendance à limiter l'étendue de ses compétences de contrôle et d'audit dans la gestion partagée (notamment dans la politique agricole et dans la politique de cohésion).

La Commission s'oppose aux restrictions en matière d'audit et de contrôle introduites par le Conseil qui compromettent l'assurance qu'elle doit obtenir (par exemple dans les Fonds «CSC» et dans la PAC).

La Commission a toujours combattu de telles modifications de ses propositions car elles auraient pour effet de mettre à mal le niveau d'assurance qui pourrait être fourni par les autorités nationales et de compromettre les progrès réalisés dans les cadres financiers pluriannuels précédents. La Commission rappelle qu'il y va de la crédibilité de l'Union européenne dans son ensemble que la Commission, les États membres et le Parlement européen soient capables, ensemble, de prendre les mesures requises pour réduire les taux d'erreur et améliorer les mécanismes d'audit et de contrôle.

5. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

La Commission:

- se réjouit de ce que, dans le cadre de l'accord politique sur les règles révisées du RF, le Parlement européen et le Conseil aient souscrit à une partie considérable de ses propositions visant à simplifier les règles financières au bénéfice des parties concernées;
- constate que, au stade actuel du processus législatif relatif aux propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel, les travaux menés au Conseil et au Parlement européen témoignent d'un large soutien à la plupart de ses propositions de simplification. Des préoccupations graves doivent cependant être écartées, certains éléments importants de questions-clés ayant été vidés d'une partie de leur substance dans le cours des débats, avec une possible incidence négative sur la souplesse opérationnelle requise dans la gestion budgétaire et financière, notamment l'évaluation de la performance et la transmission de rapports en la matière;

- souligne la nécessité de veiller à la cohérence entre les règles sectorielles et le cadre général du RF, et de trouver un équilibre entre simplification et saine gestion financière;
- rappelle que la simplification est un défi commun et une responsabilité partagée pour toutes les institutions de l'UE et les États membres;
- réaffirme sa détermination à continuer de défendre ses propositions de simplification et à suivre l'avancement du programme de simplification en relevant et en signalant toute mesure introduite pendant le processus législatif qui accroît la charge administrative pour les bénéficiaires.

La Commission espère que le présent rapport sur l'état de la situation contribuera à ce que certaines modifications d'éléments de simplification qui étaient cruciaux dans ses propositions soient réexaminées, et qu'il permettra de poursuivre l'effort consenti pour simplifier et rendre plus efficaces les règles et les procédures applicables aux programmes de dépenses. L'Union sera ainsi à la hauteur des attentes des bénéficiaires et des administrations nationales, qui espèrent une simplification énergique, sans transiger sur la qualité des dépenses de l'UE. La Commission communiquera une mise à jour du tableau de bord en fonction de l'état d'avancement des négociations, en temps utile pour respecter l'objectif du Conseil européen de conclure un accord sur le CFP d'ici la fin de l'année 2012.

ANNEXE

PRINCIPAUX POINTS DU TABLEAU DE BORD DANS TOUS LES DOMAINES D'ACTION

| | |
|-------------------------------|--|
| Observations générales | <p>Les travaux ont bien progressé au Conseil et au Parlement européen sur la plupart des propositions de la Commission relatives aux nouveaux programmes de dépenses destinés au nouveau cadre financier pluriannuel (CFP 2014-2020).</p> <p>Les colégislateurs sont tous deux convaincus de l'importance de la simplification en tant qu'objectif horizontal. Cependant, les ambitions concrètes de l'un et de l'autre diffèrent.</p> <p>Le Conseil, en vue d'accorder une plus grande souplesse aux administrations nationales, propose une simplification accrue, en particulier dans les domaines où le budget de l'UE est géré par les États membres en coopération avec la Commission (gestion partagée), comme c'est le cas de la politique agricole et de la politique de cohésion. La Commission est en faveur d'une simplification supplémentaire, à condition que les mesures en ce sens ne portent pas atteinte à la saine gestion financière et qu'elle-même puisse s'acquitter de sa responsabilité, qui est d'assurer le respect du cadre juridique applicable.</p> <p>Le Parlement européen est favorable à une simplification plus poussée et partage l'objectif des États membres de donner davantage de latitude aux administrations nationales dans la gestion partagée, mais doit encore définir des paramètres concrets.</p> <p>Les positions du Conseil et du PE quant aux <i>instruments</i> de prise de décision en matière de gestion budgétaire et financière compliquent les textes législatifs en y introduisant trop de détails techniques, rendent moins aisée l'adoption de décisions purement techniques et témoignent des approches différentes suivies par les colégislateurs en ce qui concerne la délégation de pouvoir à la Commission (actes délégués et actes d'exécution). La Commission souligne la nécessité de conserver la marge discrétionnaire requise sur le plan opérationnel</p> |
|-------------------------------|--|

| | | |
|--|--|---|
| | <p>pour assurer une gestion financière efficace, en vue de répondre aux attentes des bénéficiaires, d'accélérer la mise en œuvre des programmes et d'améliorer leur efficacité en allégeant les formalités administratives.</p> <p>D'autres domaines dans lesquels il conviendrait de rechercher une solution plus équilibrée sont a) l'efficacité des fonds, en conservant une approche plus ciblée et mieux définie pour réaliser les objectifs stratégiques de la stratégie 2020, et b) la garantie d'une gestion financière saine, en mettant en œuvre des méthodes de contrôle et d'audit rigoureuses et adaptées.</p> <p>La Commission coopérera étroitement avec les colégislateurs pour garantir l'adoption d'une solution acceptable quant aux priorités précitées.</p> | |
| Réduction du nombre de programmes | <p>Cohérence entre les règles communes et les règles sectorielles</p> <p><i>(Article 1^{er} de la proposition de règlement relatif aux Fonds «CSC» - règlement PDC)</i></p> <p><i>[COM(2011) 615 final]</i></p> | <p>La position du Conseil sur le règlement relatif aux fonds «CSC» (RPDC) est susceptible de donner lieu à de multiples dérogations aux règles sectorielles.</p> <p>La Commission considère que les dérogations aux règles sectorielles doivent être autorisées dans les règles communes; dans le cas contraire, le risque existe que l'harmonisation recherchée soit remise en cause par lesdites dérogations. La Commission se rallie, à cet égard, à la déclaration du Royaume-Uni en faveur d'une plus grande harmonisation des règles relatives aux Fonds relevant du cadre stratégique commun.</p> |
| | <p>Programme «FISCUS»</p> <p><i>[COM(2011) 706 final]</i></p> | <p>Le Conseil et le Parlement européen ont proposé de scinder le programme intégré pour les douanes et la fiscalité proposé par la Commission.</p> <p>La Commission maintient son point de vue selon lequel un programme «FISCUS» intégré garantirait une forte simplification, favoriserait les synergies et préserverait la cohérence dans la mise en œuvre des modalités, sans atteinte aux caractéristiques propres à chaque secteur. Compte tenu, cependant, de la position des colégislateurs, la Commission a présenté des propositions pour deux programmes distincts.</p> |
| Cadre sectoriel unique | <p>Cadre stratégique commun</p> <p><i>(Article 12 du RPDC)</i></p> | <p>Le Conseil et le Parlement ont rejeté le recours à un acte délégué pour définir les éléments non essentiels du cadre stratégique commun; ils proposent d'inclure ces éléments dans l'annexe de l'acte législatif.</p> <p>La Commission s'est rangée à cette approche, mais souhaite absolument être habilitée à adopter un acte délégué pour ajouter à l'annexe les éléments non essentiels plus techniques du cadre stratégique commun et pour modifier l'annexe. Une telle mesure est nécessaire pour pouvoir ajuster avec une certaine souplesse les éléments qui le requièrent, afin de tenir compte de l'expérience pratique.</p> |
| | <p>Règles communes applicables aux</p> | <p>Le Conseil et les rapporteurs du Parlement européen souhaitent inclure dans les instruments financiers sectoriels</p> |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| | <p>instruments financiers pour l'action extérieure</p> <p><i>[COM(2011) 842 final]</i></p> | <p>pour l'action extérieure certaines parties du règlement sur les modalités communes de mise en œuvre applicables à tous les instruments financiers pour l'action extérieure. La Commission s'efforcera de maintenir intact un ensemble unique de modalités de mise en œuvre simplifiées dans le cadre du règlement, tout en garantissant une gestion financière saine et une approche juridique rigoureuse.</p> |
| | <p>Organisme payeur unique dans la PAC</p> <p>(Article 7 de la proposition de règlement horizontal concernant la PAC)</p> <p><i>[COM(2011) 625 final 2]</i></p> | <p>La présidence du Conseil propose de limiter le nombre d'organismes payeurs par État membre au «minimum indispensable».</p> <p>La Commission a proposé de ramener le nombre d'organismes payeurs à un seul par État membre ou par région afin d'assurer une poursuite de l'harmonisation et de la simplification de la gestion de la PAC, notamment en réduisant la charge administrative et en améliorant l'efficacité de l'audit.</p> |
| | <p>Agence nationale de coordination unique dans «Erasmus pour tous»</p> <p>(Article 21)</p> <p><i>[COM(2011) 788 final]</i></p> | <p>La proposition de la Commission de créer une agence nationale de coordination unique par État membre a été supprimée par le Conseil dans son orientation générale partielle et a été remise en cause par la commission compétente du Parlement européen.</p> <p>La Commission rejette l'approche suivie par la commission du PE, qui maintiendrait le statu quo, car elle rendrait moins souple l'utilisation des fonds de l'UE dans les États membres et occasionnerait une charge administrative et des frais supplémentaires.</p> |
| | <p>Un instrument unique pour trois secteurs dans le mécanisme pour l'interconnexion en Europe</p> <p><i>[COM(2011) 665 final 2]</i></p> | <p>Dans son orientation générale partielle du 7 juin 2012, le Conseil a soutenu l'approche intégrée du mécanisme pour l'interconnexion en Europe.</p> <p>Le Parlement, qui examine ce dossier dans le cadre d'une commission conjointe TRAN-ITRE, semble vouloir accorder un large soutien à cet instrument.</p> |
| Synergies/ intégration | <p>Composante écologique des paiements directs dans la PAC</p> <p>(Articles 29 à 33 de la proposition de règlement sur les paiements directs)</p> | <p>Des tendances se font jour au Conseil qui sont susceptibles d'édulcorer les propositions de la Commission. Le Conseil et le rapporteur du Parlement européen ont tous deux proposé des modifications visant à limiter la portée des exigences écologiques, par exemple en relevant les seuils et en élargissant les définitions. Dans les amendements à la proposition de règlement horizontal concernant la PAC proposés par le rapporteur du Parlement européen, le non-respect des exigences écologiques n'affecterait pas le paiement direct en soi, ce qui aurait pour effet, de facto, de rendre les mesures écologiques facultatives pour les</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | <i>[COM(2011) 625 final]</i> | agriculteurs. Si certaines adaptations des propositions techniques de la Commission peuvent faire l'objet d'une négociation, les mécanismes d'écologisation doivent demeurer crédibles en vue de préserver l'objectif de lier 30 % des paiements directs à des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement. |
| | Intégration des principes horizontaux <i>(Articles 7, 8, 48 et 87 de la proposition de règlement relatif aux Fonds «CSC»)</i> | Le Conseil et le Parlement sont en faveur d'une intégration renforcée des principes horizontaux relatifs à l'égalité de traitement, à la non-discrimination, au développement durable et au changement climatique. Cependant, la position du Conseil consistant à permettre aux États membres d'évaluer la pertinence de ces principes dans les programmes opérationnels affaiblirait leur intégration. |
| Objectifs prioritaires clairs et indicateurs correspondants (axés sur les résultats) | Dotation minimale en faveur du FSE <i>(Article 4 de la proposition de règlement FEDER [COM(2011) 611 final 2])</i> | La position du Conseil dans le cadre du RPDC consistant à supprimer la dotation minimale en faveur du Fonds social européen (FSE) affaiblirait l'attention accordée aux priorités d'Europe 2020 pour la croissance et l'emploi. La Commission souligne la nécessité pour le FSE de disposer d'un budget prévisible en bénéficiant d'une part minimale des investissements consacrés à la politique de cohésion. Cet élément est indispensable pour garantir le niveau requis d'investissement dans les ressources humaines, afin d'atteindre des objectifs ambitieux en matière d'emploi, compte tenu, en particulier, de la nécessité de réduire les niveaux de chômage et de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. La commission Emploi du Parlement européen est fortement en faveur de toutes les propositions précitées de la Commission. |
| | <i>(Article 5 de la proposition de règlement FEDER)</i> | Le Conseil propose d'ouvrir aux régions plus développées le financement d'infrastructures de base dans les domaines de l'environnement, du transport et des TIC. La Commission considère qu'utiliser dans des régions plus développées, déjà bien dotées, les faibles montants disponibles au titre du FEDER présenterait peu d'intérêt économique. Ces ressources trouvent une utilisation beaucoup plus efficace dans la promotion directe de la croissance et de l'emploi dans les régions moins développées qui sont dans le besoin. |
| | Concentration thématique dans le cadre du FSE <i>(Article 4 de la proposition de</i> | Le Conseil propose de modifier le mécanisme de concentration «promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté» du Fonds social européen (FSE). Une dérogation, proposée par le Conseil, permettant de comptabiliser des fonds du FEDER dans l'objectif de 20 % des fonds du FSE affectés à cet objectif thématique viderait |

| | | |
|--|--|---|
| | <p><i>règlement FSE)</i> <i>[COM(2011) 607 final 2]</i></p> | <p>de sa substance la concentration thématique. Les montants du FEDER pourraient représenter à eux seuls, surtout dans les régions moins développées, 20 % des ressources du FSE.</p> <p>La commission Emploi du Parlement européen est fortement en faveur de toutes les propositions précitées de la Commission.</p> |
| | <p>Cadre de performance dans la proposition de règlement relatif aux Fonds «CSC» <i>(Article 20 et annexe I de la proposition de règlement relatif aux Fonds «CSC»)</i></p> | <p>Le Conseil a introduit des modifications en vue d'offrir davantage de souplesse aux États membres et des garanties suffisantes pour atténuer les craintes quant aux mesures d'incitation négatives (suspension des paiements et corrections financières). La Commission est en mesure d'accepter ces modifications, mais elle refusera de supprimer ou de réduire les mesures d'incitation négatives en vue de dissuader les États membres de présenter des résultats médiocres ou de fixer des objectifs irréalistes.</p> |
| | <p>Nouveaux objectifs et indicateurs</p> | <p>Il s'agit d'une question horizontale. Dans de nombreuses propositions de la Commission, les rapporteurs du Parlement européen et, parfois, le Conseil proposent d'ajouter de multiples objectifs détaillés et de nouveaux indicateurs moins spécifiques ou moins pertinents, ce qui rend les propositions moins axées sur les résultats.</p> |
| | <p>Erasmus pour tous <i>[Articles 4, 5 et 11 de la proposition COM(2011) 788 final]</i></p> | <p>Tous les indicateurs ont été supprimés dans l'orientation générale partielle du Conseil. Le Conseil propose de définir les indicateurs dans un acte d'exécution. Cette démarche n'est pas en harmonie avec celle suivie dans les autres programmes. Les indicateurs font normalement partie intégrante de l'acte législatif ou doivent être définis au moyen d'un acte délégué.</p> |
| | <p>Programme «Europe créative» <i>[Article 14 de la proposition COM(2011) 785 final]</i></p> | <p>Le Conseil propose de définir les indicateurs dans un acte d'exécution. Cette démarche n'est pas en harmonie avec celle suivie dans les autres programmes. Les indicateurs généraux du programme dans son ensemble font partie intégrante de l'acte législatif, raison pour laquelle les indicateurs de base sont définis dans celui-ci et peuvent faire l'objet de précisions dans des actes délégués.</p> |
| | <p>Programme «Santé» <i>[Articles 2 et 7 de la proposition COM(2011) 709 final]</i></p> | <p>L'objectif du programme et les indicateurs ont été très élargis et moins axés sur les résultats, et ne présentent plus, de ce fait, un lien direct avec les capacités financières et opérationnelles du programme. La décision prise dans l'orientation générale du Conseil de généraliser le taux de cofinancement jusqu'à 80 % pour les «activités communes» entre les États membres (voir ci-après) et l'extension contradictoire des objectifs couverts par le programme contribuent à une édulcoration probable des retombées du programme car moins d'actions pourront être financées.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) <i>[Article 6 de la proposition COM(2011) 804 final]</i> | Le Conseil a ajouté de nouvelles priorités. L'inclusion de la référence à la transformation, notamment, réduirait l'efficacité du programme, compte tenu de sa petite taille par rapport à d'autres instruments structurels; la proposition FEAMP doit se concentrer sur des domaines-clés dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture. |
| Procédures décisionnelles souples | Suppression ou restriction des délégations de pouvoir à la Commission | Il s'agit de questions horizontales qui se posent dans de nombreuses modifications des propositions de la Commission envisagées par le Conseil et le Parlement européen. Le Conseil et, dans certains cas, le Parlement européen ont proposé de supprimer ou de restreindre la délégation de pouvoir accordée à la Commission pour adopter des actes relatifs à des éléments non essentiels de l'acte législatif; ils ont évoqué la possibilité d'inclure ces éléments dans l'acte législatif même. Cette solution surcharge les textes législatifs de détails techniques qui en réduisent la lisibilité et les rendent difficilement compréhensibles pour les intéressés; elle rogne la marge discrétionnaire requise dans la gestion opérationnelle pour garantir une gestion financière saine et efficace des fonds de l'UE et impose des procédures décisionnelles longues. |
| | Choix entre actes délégués et actes d'exécution | Dans de nombreux cas, et particulièrement dans les domaines de gestion partagée (PAC, politique de cohésion, Fonds pour les affaires maritimes et la pêche), le Conseil a proposé de convertir les actes délégués en actes d'exécution, afin de renforcer le droit d'intervention des États membres (par l'intermédiaire de procédures de comitologie) et de réduire le contrôle exercé par le Parlement. Ce choix soulève des questions quant à la portée et à la nature des actes couverts par les articles 290 et 291 du traité (TFUE) et a des conséquences institutionnelles importantes. Le Parlement européen propose systématiquement, à l'inverse, de convertir les actes d'exécution en actes délégués, qui le placent sur un pied d'égalité avec le Conseil. Ces choix sont totalement inopportuns en ce qui concerne les documents de programmation indicatifs et les programmes de travail annuels qui doivent être adoptés et ensuite adaptés promptement pour pouvoir réagir en temps utile à l'évolution des circonstances et pour pouvoir mettre en œuvre efficacement les programmes. Les actes délégués de cette nature ne seraient pas conformes au traité et entraveraient considérablement la mise en œuvre concrète des programmes, de même qu'ils allongeraient le délai d'octroi et de versement des crédits. Ils se révéleraient en |

| | | |
|------------------------------------|--|---|
| | | <p>outre totalement inadaptés en ce qui concerne les documents de programmation relatifs aux instruments Relex, qui doivent, dans la plupart des cas, faire l'objet de discussions et d'accords avec les pays tiers bénéficiaires. Il convient de rappeler que les documents de programmation visent à mettre en œuvre, et non à réglementer, les instruments juridiques correspondants, et ne possèdent donc aucune des caractéristiques juridiques (à savoir, la fixation de règles générales et contraignantes dans l'ordre juridique de l'UE) qui leur permettraient de répondre à la définition d'un «acte délégué».</p> |
| | <p>Limitation des compétences budgétaires de la Commission</p> | <p>Le Conseil et, dans de nombreux cas, le Parlement européen, souhaitent une subdivision supplémentaire du budget en sous-plafonds pour les diverses activités et/ou actions, ainsi que pour l'assistance technique aux programmes, et entendent l'inscrire dans l'acte législatif. Ces choix restreignent la marge discrétionnaire dont la Commission a besoin en matière de gestion financière opérationnelle, car ils la privent de la souplesse opérationnelle requise pour la bonne gestion quotidienne du budget. Ils sont en totale inadéquation avec les programmes dont les enveloppes financières sont restreintes, et ils présentent une rigidité disproportionnée pour les programmes de travail annuels.</p> |
| | <p>CTE [Article 20 de la proposition COM(2011) 611 final]</p> | <p>Dans le cas de la coopération territoriale européenne (CTE), le Conseil a proposé que le regroupement des fonctions des autorités de gestion et de certification soit rendu facultatif.</p> <p>La Commission a rejeté cette proposition et a maintenu que ce regroupement devait être obligatoire, afin de garantir que les structures de gestion de programmes relativement petits relevant de la coopération territoriale européenne aient une taille adaptée, et d'éviter un gaspillage de ressources humaines déjà rares dans le secteur public.</p> |
| <p>Règles d'éligibilité</p> | <p>TVA dans les projets d'infrastructure: [Article 8 de la proposition «MIE» COM(2011) 665 final] (Article 59 de la proposition de règlement relatif aux Fonds «CSC») (Article 20 du programme «LIFE»)</p> | <p>À la suite de l'accord sur le règlement financier (RF), qui prévoit que les coûts de TVA sont éligibles à condition que la taxe ne soit pas remboursable et ait été payée par un non-assujetti au sens de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE, les propositions sectorielles contenues dans le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), le RPDC pour les Fonds «CSC» et le programme LIFE, qui excluent l'éligibilité de la TVA, ont été remises en question par le Conseil et le Parlement européen.</p> <p>La Commission estime que la non-éligibilité de la TVA, notamment dans les projets d'infrastructure, est une bonne chose et doit donc être maintenue dans les actes législatifs sectoriels concernés. Dans le cas contraire, le budget de l'Union européenne sera utilisé pour financer les budgets nationaux et non pour le financement d'un plus grand</p> |

| | | |
|---|---|--|
| | <i>[COM(2011) 874 final]</i> | nombre de projets, ce qui pourrait être jugé contradictoire avec les objectifs et la finalité des instruments financiers en question. |
| | <p>Mesures de commercialisation dans le cadre du FEAMP</p> <p><i>(Article 71 de la proposition de règlement «FEAMP»)</i></p> <p><i>[COM(2011) 804 final]</i></p> <p>Taux unique de remboursement dans le programme «Horizon 2020»</p> <p><i>(Articles 22 et 24 des règles de participation)</i></p> <p><i>[COM(2011) 810 final]</i></p> | <p>Le Conseil souhaite la suppression de la référence à la «commercialisation directe de produits de la pêche par des pêcheurs de la petite pêche côtière» dans la proposition de la Commission relative au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Le Parlement européen a exprimé son soutien à la proposition de la Commission.</p> <p>La Commission ne partage pas le point de vue du Conseil car le soutien aux petits navires de pêche est important, leurs propriétaires ne possédant souvent ni l'expérience, ni les connaissances, ni les moyens financiers requis pour se lancer dans la commercialisation directe.</p> <p>Le taux unique de remboursement pour toutes les activités au sein du projet est remis en cause par le rapporteur du Parlement européen, tandis que le taux forfaitaire unique pour les coûts indirects est contesté tant par ce dernier que par le Conseil. La Commission souhaite maintenir ses propositions telles qu'elles figurent dans les règles de participation à Horizon 2020, ces éléments constituant deux pierres angulaires des règles de financement simplifiées de ce programme; ils sont l'expression des efforts déployés par la Commission pour réduire la charge administrative des bénéficiaires et les taux d'erreur, et permettent d'alléger la stratégie de contrôle et d'accélérer le délai d'octroi, dans l'intérêt des bénéficiaires.</p> |
| Méthodes de simplification des coûts | <p>Fonds «CSC»</p> <p><i>(Article 58)</i></p> | <p>Le Conseil a proposé une nouvelle possibilité pour simplifier le calcul des frais de personnel, qui consiste à diviser par 1650 heures le coût de l'emploi annuel brut.</p> <p>La Commission a maintenu sa réserve sur cette déclaration en l'absence de méthode pour l'étayer.</p> |
| | <p>FSE</p> <p><i>(Article 14 de la proposition de règlement FSE)</i></p> <p><i>COM(2011) 607</i></p> | <p>En ce qui concerne la proposition de règlement relative au FSE, le Conseil a proposé que pour les opérations d'un montant inférieur à 50 000 EUR, des taux forfaitaires puissent également être utilisés en plus des montants forfaitaires et des coûts unitaires.</p> <p>La Commission préférerait le recours obligatoire à des taux forfaitaires plutôt qu'à une option, en raison du plus grand potentiel de simplification.</p> |
| Contrôle proportionnel | <p>Fonds «CSC»</p> <p><i>(Article 140)</i></p> | <p>Le Conseil a proposé des modifications qui limitent les activités d'audit de la Commission à un niveau inacceptable car il présente le risque de nuire à sa capacité de surveiller l'utilisation du budget de l'UE et d'en rendre compte.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>Méthodes d'audit dans les Fonds «CSC»</p> <p><i>(Article 116)</i></p> | <p>Le Conseil propose que les autorités d'audit nationales en matière de cohésion puissent recourir à des méthodes d'échantillonnage non statistiques. La Commission a rejeté cette demande car elle ne permet pas nécessairement de disposer d'informations fiables et comparables entre les États membres, et compromet ainsi l'assurance au niveau de l'UE.</p> |
| <p>Gouvernance électronique</p> | <p>Fonds «CSC»</p> <p><i>(Article 112)</i></p> | <p>Le Conseil propose de reporter de 2014 à 2016 le délai de mise en œuvre de la politique d'e-cohésion, soit retarder de deux ans ce qui constitue une simplification majeure pour les bénéficiaires. La Commission juge ce report inacceptable.</p> |