



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15 décembre 2009
SEC(2009) 1720 final

**COMMUNICATION DE M. POTOČNIK À LA COMMISSION, EN ACCORD AVEC
M. LE VICE-PRÉSIDENT KALLAS**

**Simplification du processus de recouvrement dans le cadre de la mise en œuvre de la
stratégie d'audit relative aux programmes-cadres de recherche (CE, Euratom)**

COMMUNICATION DE M. POTOČNIK À LA COMMISSION, EN ACCORD AVEC M. LE VICE-PRÉSIDENT KALLAS

Simplification du processus de recouvrement dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'audit relative aux programmes-cadres de recherche (CE, Euratom)

1. OBJECTIF DE L'INITIATIVE

La présente communication a pour but d'introduire des éléments de simplification dans le processus de recouvrement utilisé par les directions générales de la famille «recherche» dans le cadre de la stratégie d'audit relative aux sixièmes programmes-cadres de recherche (CE et Euratom) (6^e PC).

L'une des composantes de la stratégie d'audit est l'approche dite de l'«extrapolation», qui consiste à considérer que les erreurs systématiques décelées dans les contrats audités sont également présentes dans les contrats non audités du même bénéficiaire au titre du 6^e PC.

L'action proposée dans la présente communication s'inspire de l'expérience acquise jusqu'à présent dans la mise en œuvre de la stratégie d'audit du 6^e PC. Elle vise à maintenir à un niveau raisonnable le rapport coût-bénéfices et les ressources consacrées à la question à la fois par la Commission et par les bénéficiaires tout en garantissant une gestion financière saine, et notamment en faisant diminuer autant que possible le taux d'erreurs résiduelles dans le domaine de la recherche. En parallèle, elle introduit certains éléments de simplification et de rationalisation en ce qui concerne l'utilisation des ressources humaines dans le processus d'établissement et de recouvrement des créances auprès des bénéficiaires de financement au titre du 6^e PC.

2. CONTEXTE

En 2007, en réponse à des critiques formulées par la Cour des comptes européenne¹ et le Parlement européen² au sujet du nombre relativement élevé d'erreurs décelées dans les demandes de remboursements présentées par les bénéficiaires et au sujet du contrôle des dépenses de recherche par les directions générales de la famille «recherche», une stratégie d'audit ambitieuse prévoyant l'extrapolation des résultats des audits aux contrats non audités³ a été mise en place pour le 6^e PC.

L'objectif de la stratégie d'audit était de ramener, si possible, le taux d'erreur résiduel à la fin de la période du 6^e PC en dessous du seuil de signification de 2 % établi par la Cour des comptes. Cette stratégie a été approuvée par la Cour des comptes, par le Parlement européen, par le comité de suivi des audits de la Commission et par le groupe de pilotage GPA de la Commission.

Cette stratégie repose sur les trois piliers suivants:

¹ Cour des comptes européenne, rapports annuels relatifs à l'exercice 2005, chapitre 7.19.

² Rapport concernant la décharge 2005 - section III, Commission - P6_TA-PROV(2007)0132 (137-142)

³ Ex-post Audit Strategy of FP6 common to the Research DGs (stratégie d'audit ex-post du 6^e PC commune aux DG de la famille «recherche») – 14/02/2007 – D(2007)3094

- audit des principaux bénéficiaires qui reçoivent 50 % des paiements au titre des dépenses de recherche. Les erreurs matérielles systématiques décelées dans cette population sont corrigées par extrapolation, ce qui permet d'effectuer une grande partie des corrections nécessaires;
- audit du reste de la population sur la base d'un échantillon statistiquement représentatif et
- audits fondés sur les risques pour les contractants présentant potentiellement des risques élevés.

En application de cette stratégie, les audits effectués sont nettement plus nombreux et, si les erreurs décelées sont systématiques, les résultats de ces audits sont extrapolés. À titre d'exemple, pour la DG Recherche (DG RTD), l'extrapolation a, à ce jour, été proposée dans 95 des 738 audits réalisés (13 %). L'extrapolation concerne 4 376 participations au 6^e PC, soit 8 % de toutes les participations gérées par la DG RTD. Dans la plupart des cas, l'extrapolation est proposée en raison de déficiences multiples. Il s'agit le plus souvent de déficiences concernant les déclarations relatives aux coûts de personnel (35 %) et aux frais généraux (38 %). Le montant exact à recouvrer du fait de l'extrapolation ne peut pas encore être établi. Selon une première estimation très provisoire, les montants en jeu seraient de l'ordre de 72 millions d'EUR en ce qui concerne les contrats gérés par la DG RTD.

Le processus d'extrapolation et les opérations de recouvrement qui lui sont associées, notamment dans le cas de projets pour lesquels les états financiers ont déjà été finalisés et les remboursements correspondants effectués, mobilisent de nombreuses ressources dans les services de la Commission comme chez les bénéficiaires. Sur la base des résultats de l'audit, les bénéficiaires doivent reprendre chaque projet et la comptabilité correspondante et recalculer, pour chaque période considérée, les catégories de coûts concernées par la correction de l'erreur ou des erreurs systématiques. Par conséquent, la procédure utilisée pour établir les créances et procéder au recouvrement⁴ à la suite d'une extrapolation exige un temps considérable, et les critiques de la Cour des comptes en ce qui concerne la faiblesse des taux de recouvrement dans le domaine de la recherche pourraient devenir encore plus vives à l'avenir. En outre, les règles d'éligibilité relatives aux charges de personnel sont ressenties comme étant très complexes et ont fait l'objet de nombreuses critiques car elles donnent lieu à des interprétations divergentes.

L'augmentation du nombre et de la portée des audits, l'application de l'extrapolation (aux contrats ouverts comme aux contrats clôturés) et l'accroissement des opérations de recouvrement qui y sont liées ont également suscité les critiques de députés européens, de parties prenantes et d'États membres.

Dans le cadre de la procédure de décharge pour l'exercice 2007, le Parlement européen a recommandé ce qui suit (paragraphe 120 de la résolution):

«Le Parlement européen demande à la Commission, comme condition à la sécurité juridique, de s'abstenir de recalculer les états financiers des projets menés dans le cadre du 6^e programme-cadre qui ont déjà été approuvés et réglés par la Commission, en appliquant de nouvelles interprétations aux critères d'éligibilité pour les coûts fixés dans le cahier des charges (annexe II) du contrat-type du 6^e programme-cadre.»;

⁴ Les montants dus à l'Union/la Communauté sont recouverts par voie d'adaptations des futurs montants dus ou par ordres de recouvrement.

Les observations présentées par le Parlement européen dans sa résolution sur la décharge font écho au malaise exprimé par la communauté de la recherche en ce qui concerne l'application de la stratégie de recherche du 6^e PC, soulignant la bonne foi des contractants qui commettent des erreurs, la complexité des règles, les nouvelles interprétations supposées des règles lors des audits de la Commission et la charge administrative élevée que représente l'établissement des créances réelles en cas d'extrapolation.

3. REPONSE DE LA COMMISSION

- Les propositions présentées ci-après devraient permettre de répondre aux préoccupations qui se sont fait jour en ce qui concerne le 6^e PC. Elles devraient introduire des éléments de **simplification dans le processus de recouvrement** et mener à une **utilisation des ressources humaines optimisée en fonction des coûts**, pour les services de la Commission comme pour les bénéficiaires, tout en sauvegardant le principe de la saine gestion financière.
- À cet égard, il convient de noter que les 7^e programmes-cadres (7^e PC) ont déjà introduit plusieurs éléments de simplification et que l'évaluation intermédiaire de ces programmes en 2010 permet d'envisager une poursuite de la simplification. Une communication qui s'inspire en partie des résultats d'une consultation publique des parties intéressées et qui met en avant les possibilités de poursuivre la simplification dans le domaine de la recherche est en cours d'élaboration et elle devrait être adoptée par la Commission au printemps 2010.
- En ce qui concerne l'avenir du financement de la recherche en général, la poursuite de la simplification devrait viser à garantir un équilibre approprié entre saine gestion financière et charge administrative⁵.

4. ÉLÉMENTS DE L'INITIATIVE

4.1. Établissement de créances fondé sur l'extrapolation, sur une base forfaitaire, d'erreurs systématiques décelées dans les résultats d'audits aux contrats non audités

Objectif

Le calcul du montant des créances réelles par extrapolation d'erreurs systématiques aux projets non audités est une opération à fort coefficient de travail et qui exige de longs efforts, tant de la part des services de la Commission que de celle des bénéficiaires, étant donné qu'il faut recalculer les coûts déclarés (et à accepter) dans chaque projet. Il serait possible de simplifier considérablement cette procédure en recourant à des corrections forfaitaires, tout en veillant au respect du principe de saine gestion financière conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Approches possibles

- Le calcul du montant réel d'une créance peut s'effectuer à l'aide de l'une des méthodes suivantes:

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes – Vers une interprétation commune de la notion de risque d'erreur tolérable (SEC (2008)3054)

- Méthode n° 1: lorsque l’audit a relevé l’existence d’une erreur systématique, le bénéficiaire **recalcule précisément les coûts sur lesquels l’erreur systématique a une incidence** dans chacun des projets non audités et communique les adaptations correspondantes à la Commission en bonne et due forme.
 - Méthode n° 2: toutefois, en vue de **simplifier l’extrapolation** pour la Commission et le bénéficiaire, ce dernier peut choisir d’adapter la catégorie de coûts sur laquelle une erreur systématique a une incidence en appliquant une **correction forfaitaire**. Le taux forfaitaire correspond à la moyenne des **différentes erreurs systématiques** dans une catégorie de coûts donnée qui ont été mises en évidence dans les projets audités. Le bénéficiaire applique ce taux forfaitaire pour recalculer la catégorie de coûts en question dans chacun des projets non audités. Si l’audit a révélé l’existence de plusieurs erreurs systématiques ayant une incidence sur différentes catégories de coûts, des corrections forfaitaires différentes peuvent s’appliquer à ces différentes catégories.
 - Méthode n° 3: le bénéficiaire peut aussi choisir d’appliquer une **correction forfaitaire globale** aux coûts totaux de chacun des projets non audités. Dans ce cas, le taux forfaitaire correspond au taux moyen des différentes erreurs systématiques mises en évidence dans les projets audités par rapport aux coûts totaux des projets.
- Le bénéficiaire peut faire appel à un auditeur externe indépendant pour procéder à de nouveaux audits, qui doivent être conformes à l’approche suivie par la Commission en ce qui concerne la définition et le traitement des erreurs. La Commission peut prendre en compte un taux forfaitaire résultant de ces audits et de l’application de la méthode n° 2 ou de la méthode n° 3 s’ils présentent des garanties suffisantes en fonction de la méthode utilisée, sans préjudice de la possibilité qu’elle conserve de procéder à d’autres audits ciblés pour corroborer le taux d’erreur moyen.
 - Il est entendu que, dans le cadre d’une même procédure d’extrapolation, une seule des méthodes précitées peut être employée.
 - La Commission se réserve le droit de vérifier que l’extrapolation a été effectuée conformément à l’une des méthodes décrites ci-dessus. Un accord entre la Commission et le bénéficiaire sur les corrections forfaitaires met fin à l’exercice d’audit de la Commission en ce qui concerne les erreurs systématiques dans les contrats et les paiements couverts par l’extrapolation. Dans ce cas, les adaptations effectuées sur la base des méthodes d’extrapolation mentionnées ci-dessus ne donnent pas lieu à l’application de dommages-intérêts ou de sanctions financières.
 - Le bénéficiaire peut communiquer par écrit à la Commission les différentes adaptations de coûts par projet en utilisant les formulaires de déclaration de coûts révisés (formulaires C) ou un autre modèle approuvé par la Commission. La mise en œuvre des adaptations financières s’effectue par compensation à l’intérieur de l’enveloppe budgétaire du projet s’il est en cours, ou par un ordre de recouvrement s’il s’agit d’un contrat clôturé. Les ordres de recouvrement afférents aux contrats clôturés peuvent aussi être mis en œuvre par compensation en déduisant les montants d’autres soldes restant dus ou d’avances à verser par la Commission au même participant (comme le prévoient le règlement financier et ses modalités d’exécution). Pour les contrats clôturés, un ordre de recouvrement global peut être utilisé.

4.2. Traitement des charges de personnel (impôts directs et charges sociales)

Enjeux

Les audits effectués au titre du 6^e PC ont mis en évidence des différences d'interprétation des dispositions contractuelles entre la Commission et certains bénéficiaires. Ces différences portent souvent sur l'éligibilité de certains impôts directs ou charges sociales liés aux coûts de personnel. Les discussions récurrentes sur l'éligibilité de ces types de coûts sont complexes, polémiques et coûteuses en temps.

Les critères d'éligibilité sont établis dans les règles de participation du 6^e PC⁶ et dans le contrat type du 6^e PC. Les coûts doivent être réels, nécessaires à la mise en œuvre du projet et déterminés conformément aux principes comptables usuels, et être explicitement nets de certains coûts, tels qu'impôts indirects (TVA, par exemple), droits et intérêts, provisions pour pertes ou charges futures éventuelles.

Il résulte de ces dispositions que les impôts directs ou les charges sociales ne sont pas explicitement exclus; par conséquent, leur éligibilité en tant qu'élément de la rémunération du personnel (que ce soit sous la forme de coût direct ou indirect) doit être décidée au cas par cas en appliquant les critères d'éligibilité généraux. Étant donné que la législation relative à ce type d'impôts ou de charges sociales varie entre les États membres, pays associés et autres pays dont des entités participent et reçoivent des contributions financières prélevées sur le budget de l'UE, cette analyse au cas par cas est difficile et très lourde.

D'après l'interprétation des règles que fait la Commission, les **charges sociales** sont normalement considérées comme des coûts éligibles lorsqu'elles sont spécifiquement attribuables au projet. **Les impôts directs et certaines autres charges de personnel**, en revanche, ne sont en général pas considérés comme éligibles lorsqu'on estime qu'ils ne sont pas encourus spécifiquement pour la mise en œuvre d'un projet donné, sauf s'ils sont calculés sur la base des salaires individuels des personnes affectées au projet.

Or, les bénéficiaires tendent à considérer que tous les impôts directs et charges sociales liés à la rémunération du personnel sont éligibles, indépendamment de leur mode de calcul, étant donné qu'ils font partie du coût global de l'emploi lié à la recherche. À l'appui de leur interprétation, certains bénéficiaires avancent le fait que ces impôts directs ou charges ne sont pas explicitement exclus par le contrat, que leurs calculs ont été effectués – ainsi que l'exige un autre critère d'éligibilité – conformément à leurs principes comptables usuels⁷, en vertu desquels ces coûts font partie intégrante de la rémunération, et que dans le 5^e PC, toutes les dépenses liées à l'engagement de personnel, en ce compris les dépenses de rémunération et les charges y afférentes, étaient explicitement considérées comme éligibles à titre de coûts de personnel.

Les bénéficiaires soulignent en outre que, lorsqu'ils ont dû faire des hypothèses sur l'éligibilité pour préparer leurs déclarations de coûts, ils n'étaient pas au courant du caractère divergent de l'interprétation faite par la Commission. Cette interprétation n'est devenue explicite qu'au cours des audits ex post, c'est-à-dire après la fin de la plupart des projets et le

⁶ Règlement (CE) n° 2321/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002, JO L 355. Les principes applicables aux règles de participation Euratom sont les mêmes.

⁷ L'une des simplifications majeures apportée par la Commission dans le 6^e PC était la possibilité, pour le bénéficiaire, de déclarer ses coûts conformément à ses principes comptables usuels.

remboursement des coûts déclarés. Étant donné que les déclarations de coûts soumises ne contiennent pas d'informations détaillées sur la nature des coûts déclarés, c'est habituellement lors d'un audit sur place que la Commission est confrontée à ce problème pour la première fois. De plus, dans le cadre du 6^e PC, les déclarations de coûts devaient être certifiées par des auditeurs externes et le fait que ces auditeurs n'aient, dans la plupart des cas, jamais remis en question l'éligibilité de ces coûts a renforcé, chez les bénéficiaires, la confiance dans le fait que ceux-ci seraient considérés comme éligibles.

Les bénéficiaires pouvaient aussi affirmer qu'une confiance légitime avait été suscitée dans les cas où ces problèmes n'avaient pas été détectés à la suite d'audits antérieurs effectués par les services de la Commission ou des auditeurs mandatés par elle, en raison des difficultés que posent l'identification et l'analyse de tels coûts.

L'approche à suivre

Pour remédier à ce problème, la Commission considère que les bénéficiaires peuvent s'appuyer sur le principe de la confiance légitime en ce qui concerne l'éligibilité de certaines charges de personnel (impôts directs et taxes sociales). Il est proposé que ces charges soient reconnues comme éligibles si, et dans la mesure où, elles remplissent tous les critères suivants:

- il s'agit de charges obligatoires en vertu de la législation ou d'accords sectoriels applicables, ou résultant de mesures fondées sur une telle législation ou de tels accords;
- elles peuvent être mises en relation directement ou indirectement⁸ avec la rémunération de personnel;
- elles sont enregistrées conformément aux principes comptables usuels du bénéficiaire concerné;
- elles sont effectivement encourues pendant la durée du projet et ont été payées ou seront payées obligatoirement à une date ultérieure et apparaissent ou apparaîtront dans les comptes du bénéficiaire.

Ces principes ne s'appliqueront pas en cas de déclaration frauduleuse afférente à ces coûts.

La Commission est invitée:

- à adopter la présente communication;

⁸ Autrement dit, pour satisfaire à ce critère, les charges ne doivent pas nécessairement être encourues pour les personnes qui travaillent précisément sur les projets financés en vertu des contrats/conventions de subvention, et il n'est pas nécessaire qu'elles apparaissent explicitement sur les feuilles de paie concernées. En effet, les charges peuvent être calculées sur la base de procédures comptables spécifiques, par exemple l'application d'un prorata sur la totalité des coûts globaux de l'emploi d'une entité juridique, et sont attribuées de manière proportionnelle au projet. Les impôts et charges dont le bénéficiaire est redevable en tant qu'entreprise, et qui ont la nature d'une taxe professionnelle calculée sur la «masse salariale» du bénéficiaire, ne sont pas considérés comme étant liés à la rémunération du personnel au sens du présent paragraphe.

- à charger le membre de la Commission responsable de la recherche et le vice-président responsable des affaires administratives, de l'audit et de la lutte contre la fraude de la présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes;
- à charger les directions générales de la famille «recherche» d'appliquer les principes exposés dans la présente communication et de communiquer régulièrement au groupe de pilotage GPA les résultats atteints en ce qui concerne les montants recouverts;
- à appliquer les principes énoncés au point 4.1 pour l'extrapolation au 7^e PC;
- à charger les directions générales de la famille «recherche» d'examiner la possibilité d'appliquer au 7^e PC les principes énoncés au point 4.2 en ce qui concerne le traitement des charges de personnel.