



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.09.2002
COM(2002) 528 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

Evolution de l'exécution budgétaire des Fonds Structurels, et notamment le RAL

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

Evolution de l'exécution budgétaire des Fonds Structurels, et notamment le RAL

1.	Resumé.....	3
2.	Evolution des engagements restant à liquider (RAL)	7
2.1.	Période de programmation avant 1994	7
2.2.	Période de programmation 1994-1999.....	7
2.3.	Période de programmation 2000-2006.....	9
2.3.1.	Engagements	9
2.3.2.	Palements	10
2.3.3.	Evolution du Reste A Liquider (« RAL ») de la période 2000-2006.....	11
2.3.4.	RAL total en fin d'exercice.....	12
2.3.5.	RAL 2000-2006 en cours d'exercice	13
2.3.6.	Scénarios d'évolution atypique des paiements	13
2.4.	Conclusion sur l'évolution du RAL	15
3.	Gestion budgétaire des crédits de paiements	16
4.	La « <i>sunset clause</i> » de dégagement automatique	17
5.	Amélioration des prévisions.....	18
6.	Analyse des raisons de la lenteur du démarrage des programmes 2000-2006.....	20
6.1.	Lourdeur des procédures	20
6.2.	Chevauchement de deux périodes de programmation	21
6.3.	Palements entre la première date d'éligibilité des dépenses et la soumission des compléments de programmation	22
6.4.	Renforcement de la gestion financière et du contrôle.....	23
6.5.	Date de déclaration des dépenses encourues.....	23
6.6.	Circonstances imprévues.....	23
6.7.	Capacité d'absorption des fonds	24
7.	« N+2 » : Actions entreprises et envisagées par la Commission	24
8.	Conclusions	25

1. RESUME

Les crédits de paiements inscrits aux budgets des exercices 2000 et 2001 au titre des Fonds Structurels ont connu un taux d'exécution faible du fait que les autorités responsables dans les Etats Membres n'ont ni soumis des demandes de paiements à la hauteur des ressources financières qui leur avaient été allouées, ni respecté leurs propres prévisions sur les montants de ces demandes. Le taux d'exécution des crédits en 2002 au 31 août 2002 est à nouveau en deçà des prévisions de la Commission. Ce constat préoccupant soulève la question de la fiabilité des prévisions budgétaires, ainsi que des questions sur le retard dans l'exécution sur le terrain des programmes financés par les Fonds Structurels, et sur l'augmentation des montants restant à liquider qui en résulte. La Commission a entamé une analyse approfondie de ces questions.

La Commission s'attend à une nouvelle sous-exécution des crédits de paiement en 2002, notamment en raison des retards pris par les Etats Membres dans le contrôle des déclarations de dépenses finales de la période 1994-99 d'une part, et, d'autre part, vu le niveau des demandes de paiement reçues au titre de la période 2000-2006. L'incertitude subsiste sur l'exécution des crédits des nouveaux programmes qui pourraient être concentrés sur la fin de l'année. En revanche, il est déjà possible de dresser un constat plus préoccupant de la situation concernant les anciens programmes. Au 31 août 2002, la Commission n'a reçu qu'une petite partie des demandes finales de paiement dont, pour la plupart, les conditions de paiement, telles que les déclarations relatives aux contrôles, ne sont pas réunies. Force est donc de constater que les Etats Membres n'ont pas pu respecter le délai prévu par le Règlement de 6 mois après l'achèvement des opérations sur le terrain (soit normalement le 30 juin 2002) pour présenter leurs demandes de paiement.

Si cette sous-exécution se confirme :

- Il conviendra de proposer le report de la majeure partie des crédits inutilisés pour la période 1994-99, qui pourraient atteindre plusieurs milliards d'Euros. Le RAL de fin 2002 augmenterait d'autant, pour retomber au niveau prévu à la fin de 2003;
- les crédits inutilisés pour la période 2000-2006, qui pourraient être d'environ 2 milliards d'Euros, augmentent le RAL de fin 2002. Cette augmentation serait, selon les hypothèses reprises dans la présente communication, amortie sur les exercices 2003 à 2006.

La présente communication expose :

- L'évolution des engagements restant à liquider (RAL) attendue pour le restant de la période 2000-2006 pour l'EU-15, compte tenu du taux d'exécution constaté pour les exercices 2000 et 2001, et dans la perspective d'atteindre d'un régime de croisière en 2004;
- Les obstacles à une prévision fiable des paiements annuels, et les mesures prises par la Commission pour en améliorer la fiabilité;
- Une première analyse des raisons du démarrage plus lent que prévu des programmes 2000-2006 ;
- La question de la complexité dans la gestion des programmes et les actions entreprises par la Commission, notamment dans le domaine de la simplification, pour aider les Etats Membres à surmonter les éventuels obstacles à l'exécution des programmes

Chevauchement en 2000 et 2001 de deux périodes de programmation

Il ressort de l'analyse de la Commission et des informations reçues des Etats Membres que le faible taux d'exécution des crédits de paiement est surtout attribuable au chevauchement en 2000 et 2001 d'une période de programmation avec la suivante. Il y a aussi entre les deux périodes, un changement des modalités de paiement du cofinancement communautaire.

La date limite d'éligibilité de la plupart des paiements au titre de la période de programmation précédente 1994-1999 est le 31 décembre 2001. L'exécution des programmes concernés ayant pris un certain retard, les Etats Membres ont concentré leurs efforts et leurs ressources financières sur l'achèvement des opérations, afin de limiter la perte des crédits lors de la clôture.

Les ressources financières nationales qui ont dû être mobilisées à cette fin étaient importantes. Outre le restant à liquider (RAL) de 41,7 milliards € au titre du budget communautaire au 31 décembre 1999, il existait un RAL important « *caché* » au niveau national, soit la différence entre les avances perçues de la Commission et les paiements effectués aux bénéficiaires finaux. Aussi, les Etats Membres ont dû pré-financer les derniers 10 % des dotations de chaque programme, qui sont remboursables seulement après acceptation par la Commission de la demande de paiement final.

Les contraintes administratives et financières liées à l'achèvement des programmes 1994-99 ont largement contribué au retard de démarrage des programmes de la période 2000-2006. Notamment, les Etats Membres n'ont guère profité de la disposition qui rend éligibles, pour la plupart des programmes, les paiements effectués dès le 1er janvier 2000 même si le programme est adopté à une date bien ultérieure.

A la différence de la période de programmation 1994-99, pour laquelle la Commission payait des avances en anticipation des paiements sur le terrain, les règlements de la période 2000-2006 prévoient que la Commission verse une seule avance de 7 % au titre de chaque programme, et ensuite rembourse le cofinancement des paiements effectués par les bénéficiaires finaux.

Le RAL : conséquence normale de la gestion financière des projets

Le RAL à un moment déterminé comprend tous les engagements réalisés qui n'ont pas encore été payés, mais qui devront normalement l'être à l'avenir. Il représente une charge future pour le budget communautaire.

Il y a un décalage naturel entre le lancement d'une mesure d'aide et les premiers paiements, surtout pour les projets d'infrastructures. Les procédures comprennent l'appel à la manifestation d'intérêt, l'instruction des demandes d'aide, les décisions d'octroi, les appels d'offres et la passation des marchés avant que les travaux ne puissent démarrer. Ensuite, les paiements doivent être effectués, déclarés, contrôlés et certifiés par l'Autorité de paiement avant la soumission à la Commission de la demande de paiement intermédiaire. La durée de cette procédure est plus ou moins longue selon le projet et selon les systèmes administratifs des Etats Membres.

L'existence d'un RAL est donc normale dans la gestion financière des projets de développement économique.

Par ailleurs, le RAL en début de chaque année est accru automatiquement d'environ 30 milliards d'Euros. En effet, au RAL de la fin de l'année précédente s'ajoutent les

engagements effectués au titre des tranches de l'année en cours. Le RAL diminue ensuite au fur et à mesure des paiements effectués.

Crédits de paiements nettement surestimés par les Etats Membres

Le creux dans les paiements par la Commission, occasionné par ces deux phénomènes¹, n'a pas été prévu par **les Etats Membres, qui ont communiqué à la Commission en 2001 des prévisions de paiement de quelque 50 % plus élevées que les paiements réels**. La plupart des programmes ayant été adoptés fin 2000 et début 2001, la Commission s'attendait à une arrivée massive de demandes de cofinancement des paiements effectués depuis début 2000, et n'avait pas de raison de mettre ces prévisions en cause.

Les prévisions des dépenses communiquées par les Etats Membres pour les années 2002 et 2003 sont à nouveau supérieures aux montants inscrits aux budget 2002 et à l'avant-projet de budget 2003, et il semble d'ores et déjà probable que ces prévisions soient à nouveau excessives.

Vu la sous-exécution budgétaire constatée à la mi-2002 des programmes 2000-2006 par rapport aux perspectives financières, la Commission a examiné l'évolution probable des paiements au long de cette période. Selon l'hypothèse vraisemblable que les Etats Membres profiteront au maximum des délais permis par les Règlements pour l'exécution financière des programmes, tout en évitant les dégagements automatiques sous la règle « *N+2* »², et en raison de la période plus longue prévue dans le Règlement pour les paiements que pour les engagements (11 années par rapport à 7), **il est prévisible que les paiements annuels augmenteront à un niveau de croisière de l'ordre de 27 milliards par an entre 2004 et 2007, et que les paiements finaux seront effectués en 2009 et 2010**.

Il est plus probable que le niveau des paiements annuels sera un peu supérieur à cette hypothèse « *a minima* », sans toutefois dépasser les 30 milliards € des perspectives financières. Il en résultera un RAL de fin d'exercice qui augmentera pour arriver à un pic d'entre 55 et 64 milliards en 2006. Ce RAL, qui est la conséquence des dispositions accordant un délai de deux ans après l'exercice concerné pour consommer chaque engagement annuel, sera réduit à un montant insignifiant en 2010 même en cas de forte sous-utilisation des fonds, en raison des dégagements au titre de la règle « *N+2* ».

L'impact important de la règle N+2

Le risque de perte de fonds par l'application de la règle « *N+2* » impose une discipline annuelle qui incite les Etats Membres à faire avancer les programmes à un rythme suffisant et soutenu, plutôt que de ne laisser se dévoiler les retards qu'à la fin de la période, comme c'était le cas durant les périodes précédentes.

Ce risque de perte à la fin 2002, la première année d'application de cette règle, est déjà apparent pour un nombre limité de programmes. La Commission a alerté les Etats Membres concernés, pour qu'ils prennent des mesures correctrices. Il n'est pas escompté que les pertes

¹ Chevauchement des périodes de programmation et changement des modalités de paiement du cofinancement communautaire

² Règle introduite dans la nouvelle période de programmation 2000-2006, qui stipule que toute somme allouée par l'Union à un programme, et qui n'aurait pas donné lieu au bout de 2 ans à une demande de remboursement liée à des dépenses effectives sur le terrain, est dégagée d'office (Art. 31.2 du Règlement 1260/1999).

atteignent les niveaux de dégagement importants à présent prévus à la clôture de la période 1994-1999.

Les services de la Commission assistent aux réunions des Comités de suivi de chaque programme, et ont pu constater qu'en 2001, les actions au titre de plupart des programmes ont été engagées en valeur suffisante pour assurer un rythme d'exécution normal pour les années à venir.

Simplification

Afin de favoriser l'exécution des programmes dans les délais impartis, la Commission a entamé un travail en partenariat avec les Etats Membres de **simplification** des procédures d'exécution des Fonds Structurels, tant au niveau de la Commission qu'au niveau des services nationaux et régionaux. L'objectif est de redynamiser les programmes et d'assurer une exécution plus rapide et efficace des fonds, les procédures étant souvent vues comme particulièrement lourdes et disproportionnées. Les mesures de simplification des procédures de la Commission seront présentées à une réunion informelle des Ministres le 7 octobre 2002, à laquelle seront invités des représentants des Commissions parlementaires.

Plan d'action de la Commission

La mise en œuvre des Fonds Structurels est de la responsabilité des Etats Membres.

Toutefois, la Commission s'engage fermement à promouvoir la réalisation des objectifs de la politique de cohésion, et notamment la traduction des programmes des Fonds Structurels en des réalisations sur le terrain dans les délais impartis, tout en assurant une bonne gestion des crédits communautaires. Elle se propose :

- De poursuivre ses initiatives de simplification des procédures; elle présentera ses propositions pour la période 2000-2006, dans le cadre des règlements existants, à la réunion informelle des Ministres du 7 octobre 2002, et poursuivra ses réflexions pour les périodes ultérieures dans une conférence à tenir dans les premiers mois de 2003;
- D'achever l'essentiel de la négociation des programmes prévues pour les pays candidats avant la date d'adhésion, afin d'en faciliter le démarrage en temps utile, et de mettre à leur profit les expériences des Etats Membres actuels pour en simplifier l'exécution ;
- D'alerter les Etats Membres régulièrement et en temps utile des programmes à risque de dégagement au titre de la règle « $N+2$ », et d'aider les Etats Membres à trouver des solutions aux obstacles rencontrés dans l'exécution des programmes ;
- De laisser à la règle « $N+2$ » la chance de faire sa preuve d'efficacité dans la discipline qu'elle impose aux gestionnaires des programmes, et d'appliquer cette règle conformément aux modalités précisées dans sa décision du 27 mai 2002³ ;
- De promouvoir les meilleures pratiques de prévision des dépenses au niveau de chaque programme, afin de rendre les prévisions budgétaires plus réalistes et fiables, et ainsi de mieux cerner les risques de dégagement ;
- D'examiner la possibilité de sanction en cas de prévision tardive et/ou irréaliste;

³ C (2002)1942

- De présenter à l'Autorité Budgétaire, chaque automne, une analyse qualifiée des prévisions de dépenses;
- De clôturer avant la fin de l'année 2002 tous les programmes et projets encore ouverts de la période d'avant 1994, sauf ceux suspendus pour raison judiciaire, et de clôturer l'essentiel des programmes de la période 1994-99 avant la fin de l'année 2003.

2. EVOLUTION DES ENGAGEMENTS RESTANT A LIQUIDER (RAL)

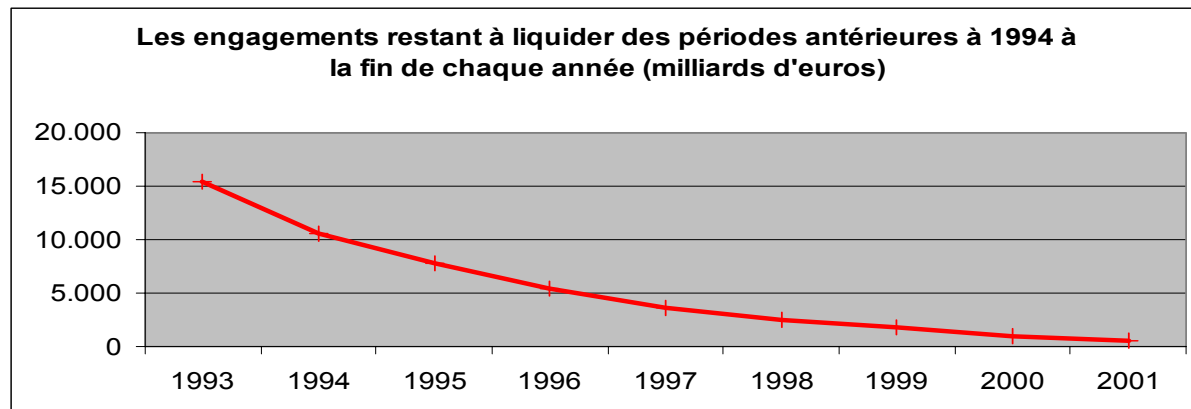
La Commission et les Etats Membres mettent en œuvre les Fonds Structurels, en partenariat et en respectant les Règlements du Conseil, adoptés en accord avec le Parlement Européen. L'efficacité de cette mise en œuvre ne peut être évaluée qu'en mesurant la réalisation par rapport à ce que les Règlements prévoient.

Il en est de même en ce qui concerne l'appréciation à apporter sur l'efficacité de la gestion budgétaire, et l'évolution du solde des engagements restant à payer, le RAL.

2.1. Période de programmation avant 1994

Comme l'illustre le graphique suivant, la Commission a réduit le nombre de dossiers encore ouverts à quelques cas particulièrement contentieux ou bien concernant des procédures juridiques encore en cours. Le RAL au 30 juin 2002 s'élève à 370 millions €, soit 0,6 % de la dotation de la période 1989-1993. Il devrait être réduit à la fin de 2002 à quelques dossiers qui ne peuvent être clôturés avant l'achèvement de procédures judiciaires.

Graphique n° 1 : RAL en fin d'année pour les engagements de la période avant 1994



2.2. Période de programmation 1994-1999

Au 30 juin 2002, le RAL s'élève à 15,8 milliards €, soit 9.9 % de la dotation pour la période, en conformité avec la réglementation.

Pour la période de programmation 1994-99, les Règlements⁴ prévoient que quelques 10 % de la dotation des programmes ne puissent être versés avant la réception de la demande de paiement final et l'approbation du rapport final d'exécution, ainsi que de la déclaration d'assurance du service de contrôle indépendant. Or, la date limite pour l'exécution financière pour la plupart des programmes est le 31 décembre 2001 et les Etats Membres disposent en

⁴ Article 21.4 du Règlement 4253/88

principe des six mois qui suivent pour présenter ces documents, soit le 30 juin 2002, et doivent en tout cas le faire pour le 31 mars 2003⁵. A défaut de la communication des documents nécessaires à cette dernière date, la Commission doit dégager le solde de l'engagement restant.

La Commission pouvait prolonger la date limite d'exécution financière sur demande motivée des Etats Membres. Elle a accordé des délais supplémentaires uniquement en cas de force majeure ou faits assimilables ou bien en cas d'erreur de la Commission. Ces délais supplémentaires ont été limités au 30 septembre 2002, et ont été accordés à moins de 10 % des programmes représentant quelque 3 % des fonds engagés.

Par ailleurs, les textes prévoient qu'en cas de suspension de projets pour des raisons judiciaires, la part correspondante des programmes concernés fera l'objet d'une clôture partielle. Aussi, la Commission refusera de payer des montants pour lesquels elle n'a pas reçu toutes les informations ou assurances qui s'imposent.

Lors de l'élaboration des avant-projets de budgets 2002 et 2003, la Commission avait estimé que les engagements restant au 31.12.2001 seraient liquidés par moitié en 2002 et en 2003, sauf environ 10 % qui seraient liquidés ultérieurement ou feraient l'objet de dégagement. Toutefois, la plupart des Etats Membres annoncent un retard dans la communication des demandes de paiement final, en raison notamment du délai nécessaire pour l'établissement de la déclaration d'assurance du service indépendant, prévue pour la première fois. Si la Commission a pris des mesures pour traiter les demandes dans les meilleurs délais, il en découle néanmoins un risque de concentration de ces demandes de paiements sur les derniers mois alors que plus d'un millier d'interventions doivent être clôturées. En conséquence, les crédits destinés à ces programmes seront probablement sous-exécutés en 2002, ce qui pourrait, le cas échéant, conduire à des reports de crédits sur l'exercice 2003.

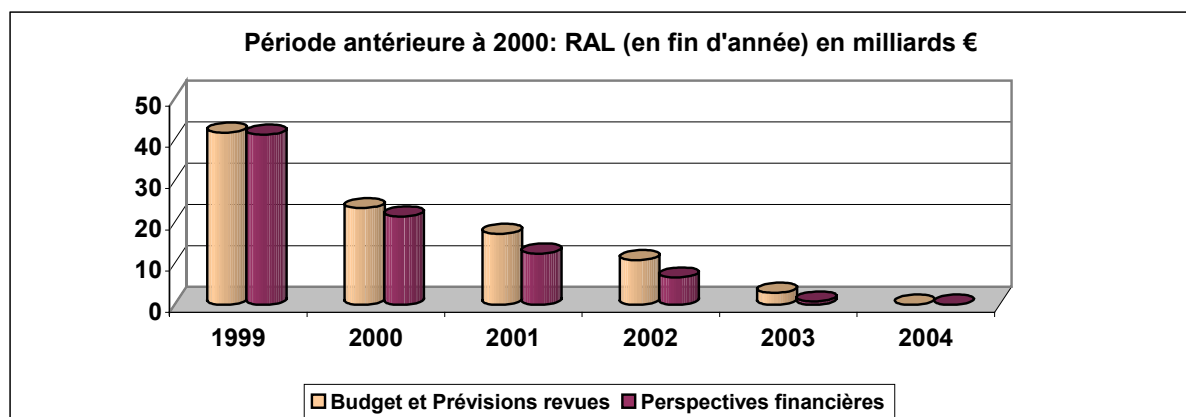
En outre, la Commission ne connaîtra le montant total des demandes de paiement final qu'à la date limite du 31 mars 2003: une sous-exécution des fonds disponibles dans les programmes de la période 1994-99 donnera lieu à des dégagements et réduira d'autant les montants à payer en 2003. Les prévisions des Etats Membres pourraient amener à une sous-exécution des programmes autour de 3,5 milliards €, et, par ailleurs, l'avant-projet de budget 2003 repose sur l'hypothèse que les programmes seraient sous-exécutés à hauteur de 2 milliards. Il est à noter qu'une partie des fonds pour cette période- les engagements 1994-1996 des programmes au titre de l'objectif 2- devaient faire l'objet d'une demande de paiement final pour le 30 juin 1999. La plupart des Etats Membres n'ont pas respecté ce délai. La date ultime du 31 mars 2003 pour la soumission de pièces vaut aussi pour ces programmes. Néanmoins, la Commission a demandé aux Etats Membres de soumettre leurs demandes finales avant fin septembre 2002, par une mise en demeure formelle.

Le graphique suivant présente l'impact sur les budgets 2000-2004 des dispositions concernant la clôture de la période 1994-99. Il est à noter que le RAL pour cette période a été réduit de 70 % entre fin 1999 et fin 2001. En ce qui concerne l'année 2002, comme indiqué plus haut, il est probable que les crédits seront sous-exécutés mais il reste difficile, à ce jour, de mesurer l'ampleur effective de la sous-exécution. Cette sous-exécution probable n'a donc pas été prise en compte dans le graphique ci-dessous. En tout état de cause, le RAL à la fin 2003 retrouvera

⁵ Article 52.5 du Règlement 1260/1999 ; orientations de la Commission sur la clôture des programmes 1994-99 du 9.9.1999 (SEC(1999)1316)

son niveau initialement prévu à cette date soit du fait des dégagements, soit grâce aux paiements réalisés sur les crédits reportés sur l'exercice 2003.

Graphique n°2 : La liquidation du RAL relatif aux programmes 1994-1999



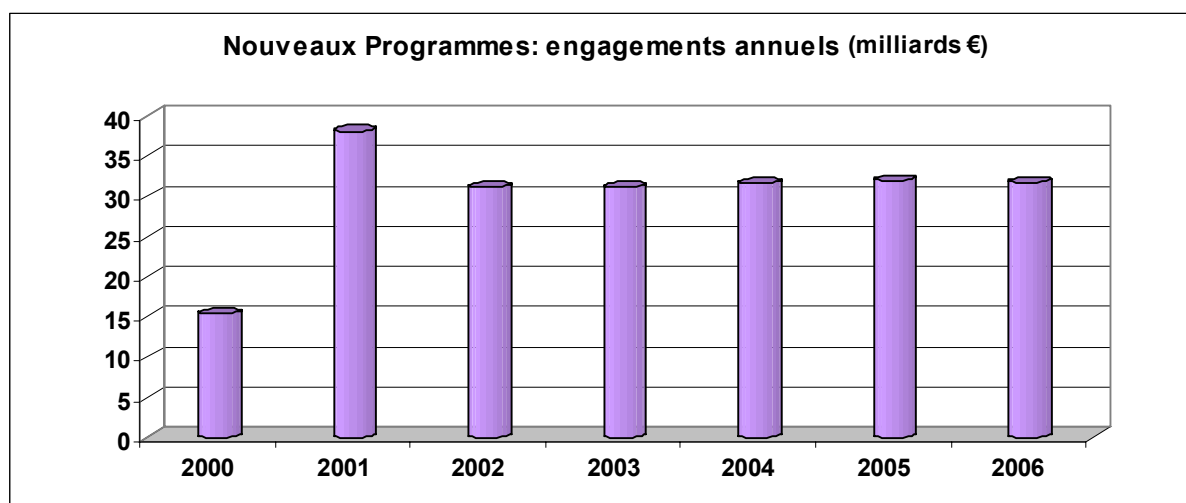
2.3. Période de programmation 2000-2006

La présente analyse de l'évolution du RAL de la période 2000-2006 se fonde sur la situation constatée en mi-2002, en tenant compte de l'effet du décalage des dates d'adoption de certains programmes par rapport aux estimations de l'Agenda 2000 et du retard constaté dans le démarrage de l'exécution financière des programmes.

2.3.1. Engagements

Si le Règlement des Fonds Structurels s'articule autour d'une programmation des engagements en sept tranches annuelles en principe égales, le Règlement Financier et l'accord institutionnel prévoient le report des crédits de l'exercice 2000 vers l'exercice 2001 ou bien la reprogrammation de la tranche 2000 sur les exercices 2002 à 2006 en cas de retard dans l'adoption des programmes, notamment dans le cas où les négociations dépassaient le délai de cinq mois prévu par le Règlement 1260/1999. Pour bon nombre de programmes, ce délai s'est révélé insuffisant pour la négociation de programmes de qualité suffisante, respectant les exigences du nouveau règlement en matière d'indicateurs, et offrant des garanties d'une gestion financière et de contrôle solides. Les engagements au titre de la première tranche annuelle qui ont été effectués en 2001 sur crédits reportés s'élèvent à 8 226 millions €, et la part de la première tranche annuelle qui a été reprogrammée sur les exercices 2002-2006 s'élève à 6 153 millions €. Ces marges de flexibilité sont seulement applicables à la première tranche et ne peuvent plus être appliquées aux tranches annuelles ultérieures, qui font l'objet d'un engagement automatique avant le 30 avril de chaque exercice. Le profil des engagements est désormais connu. Compte tenu des régimes transitoires, et de l'affectation de la réserve de performance en 2004, il se présente comme suit :

Graphique n°3 : Evolution des engagements relatifs aux nouveaux programmes



2.3.2. Paiements

date finale d'éligibilité des paiements est le 31 décembre 2008, et la demande de paiement final de 5% du concours communautaire est à soumettre pour le 30 juin 2009⁶.

Le graphique suivant présente les paiements effectués en 2000 et 2001, le budget 2002 et l'évolution attendue des paiements entre 2003–2010.

Il est difficile d'estimer dès maintenant l'exécution en 2002 compte tenu de la concentration des demandes de paiements sur la fin de l'exercice. Le graphique ci-dessous ne tient pas compte de la sous-exécution actuellement constatée.

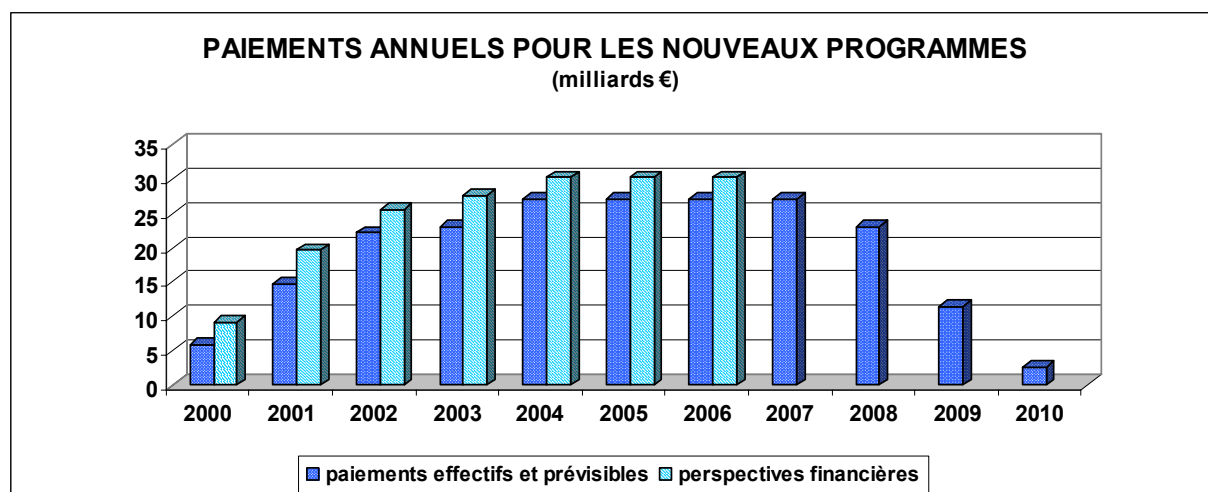
Pour la période 2003-2010 on escompte un étalement régulier de l'exécution des opérations indépendamment des engagements communautaires. Cette évolution se fonde sur l'hypothèse que les Etats Membres profiteront au maximum du temps disponible pour l'exécution des fonds. La Commission suppose également, qu'en moyenne, les Etats Membres éviteront le risque d'un dégageant au titre de la règle « N+2 »⁷ qui impose un délai de deux années après l'exercice concerné pour l'exécution de chaque tranche annuelle- y compris en fin de période pour lesquelles ce risque est maximal.⁸ Il convient de noter que la période d'exécution des paiements telle qu'elle est prévue par le règlement et mise en œuvre par les Etats Membres peut durer jusqu'à dix ans.

⁶ Article 32. 4 du Règlement 1260/1999

⁷ Article 31.2 du Règlement 1260/1999

⁸ Dans le cadre de ce scénario, les paiements seraient supérieurs au niveau requis pour éviter la contrainte N+2 jusqu'en 2005 inclus.

Graphique n°4 : Evolution des paiements relatifs aux nouveaux programmes



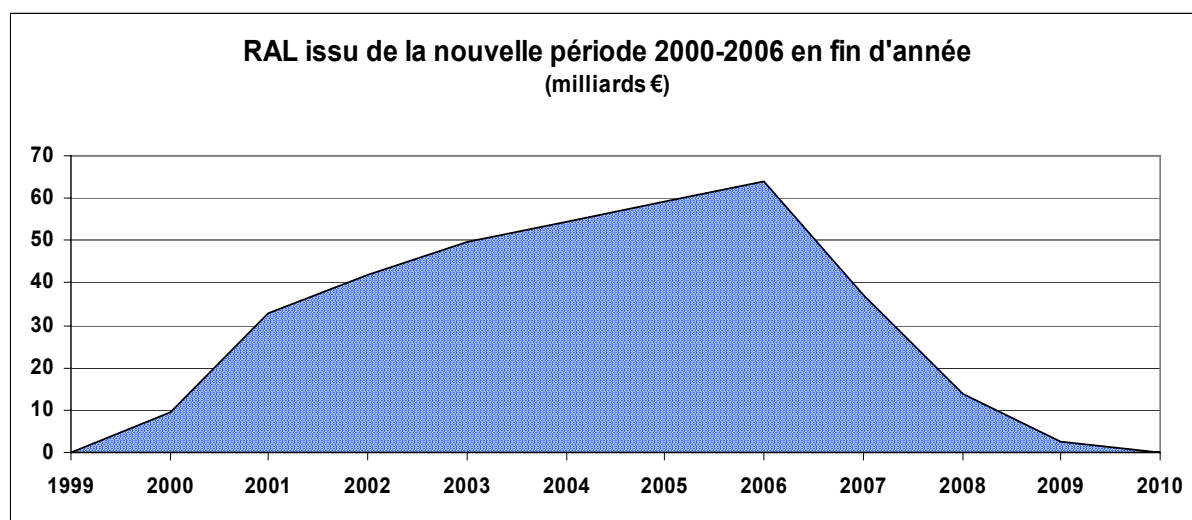
Selon cette hypothèse centrale, les paiements s'élèveraient à environ 27,5 milliards par an de 2004 à 2007, ce qui laisserait une marge de sécurité par rapport au montant implicitement retenu dans les perspectives financières 2000-2006 qui est d'environ 30 milliards.

2.3.3. Evolution du Reste A Liquider (« RAL ») de la période 2000-2006

Le tableau suivant présente l'évolution du RAL 2000-2006 qui fait suite aux tableaux 3 et 4. L'étalement des engagements sur sept ans et des paiements sur dix ans est à l'origine de la création de ce «RAL». Sous l'hypothèse décrite ci-dessus d'une exécution qui s'étale sur la période maximum prévue, tout en évitant des dégagements au titre de la règle « $N+2$ », le RAL en fin d'année augmentera progressivement à 64 milliards € en 2006, et sera réduit à un reliquat marginal en 2010. Ce dernier reliquat représente les projets suspendus par des procédures juridiques ou administratives.

Il est souligné que l'augmentation du montant du RAL en fin d'exercice résulte entièrement des délais d'exécution financière permis au titre des dispositions juridiques. Un RAL de 64 milliards à la fin de l'année 2006 représente deux années d'engagements, et deux mois de demandes de paiement reçues mais restant à liquider. Ce RAL sera consommé par les paiements effectués en 2007 et 2008, sauf la part à consommer en 2009 et 2010 par les demandes de paiement final, qui n'est pas soumise au dégagement au titre de la règle « $N+2$ ».

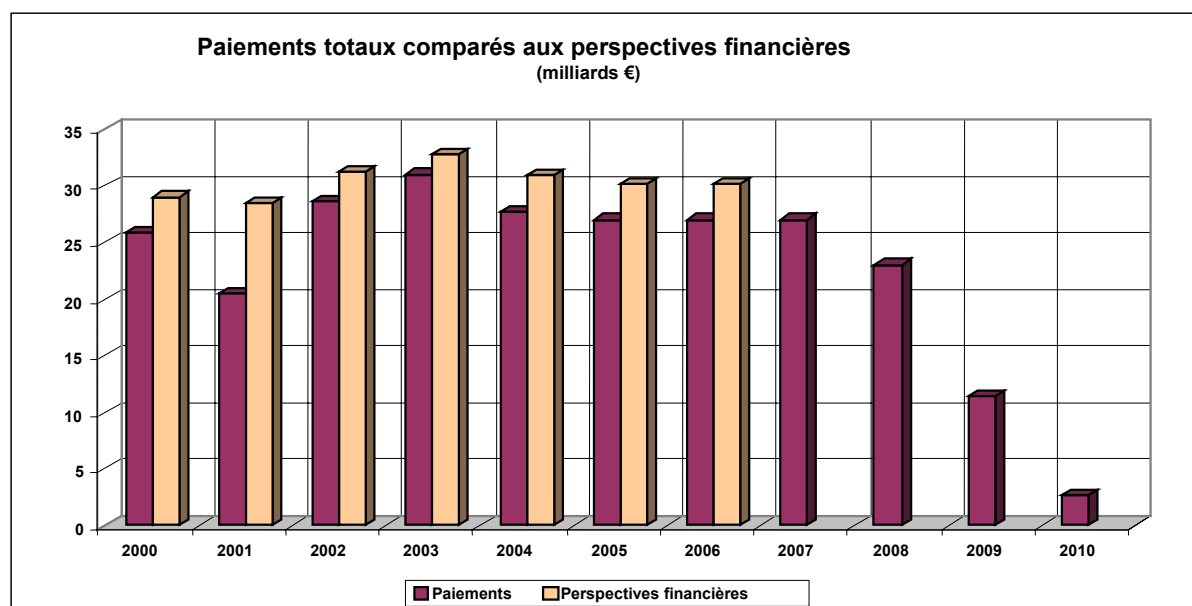
Graphique n°5 : Le RAL relatif aux nouveaux programmes



Exécution budgétaire des crédits de paiement pour toutes les périodes de programmation

En cumulant les données concernant la liquidation du RAL au 31 décembre 1999 et celles concernant l'exécution financière de la période 2000-2006, le profil des paiements entre 2000 et 2010 au titre des Fonds Structurels est le suivant :

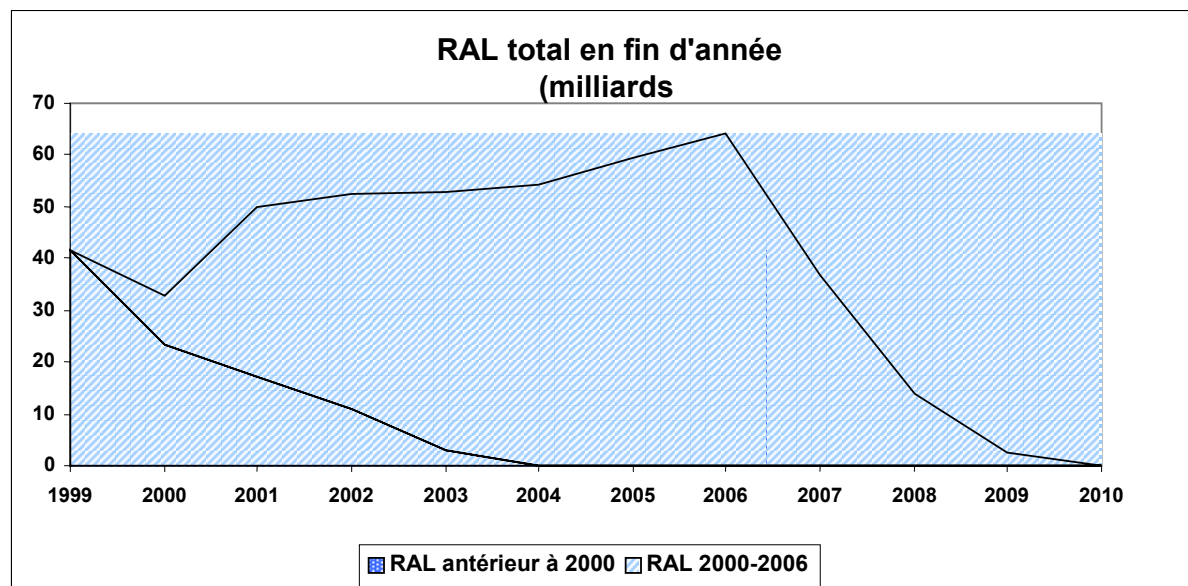
Graphique 6 : Les paiements totaux au titre des Fonds Structurels



2.3.4. RAL total en fin d'exercice

Le graphique suivant montre l'évolution attendue du RAL total en fin d'année 1999 à 2010 pour les périodes 1994-99 et 2000-2006.

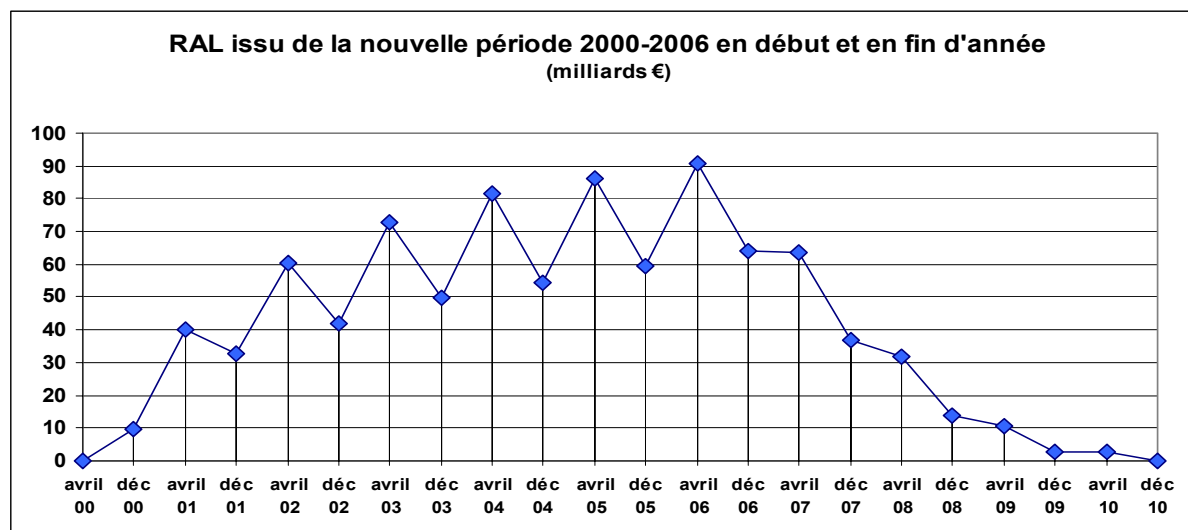
Graphique n°7 : RAL total au titre des fonds structurels (en fin d'année)



2.3.5. RAL 2000-2006 en cours d'exercice

Conformément aux Règlements, chaque tranche annuelle des programmes 2000-2006 est engagée au plus tard le 30 avril, et s'ajoute au RAL de la fin de l'exercice antérieur. Il s'ensuit que le RAL en début d'exercice est de quelque 30 milliards supérieur à celui de la fin de l'exercice précédent, et redescend ensuite au niveau prévu à la fin de l'exercice. Le graphique suivant illustre ce phénomène, qui porte passagèrement le RAL maximum à 91 milliards € en début 2006.

Graphique n°8 : évolution du RAL 2000-2006 en cours d'exercice



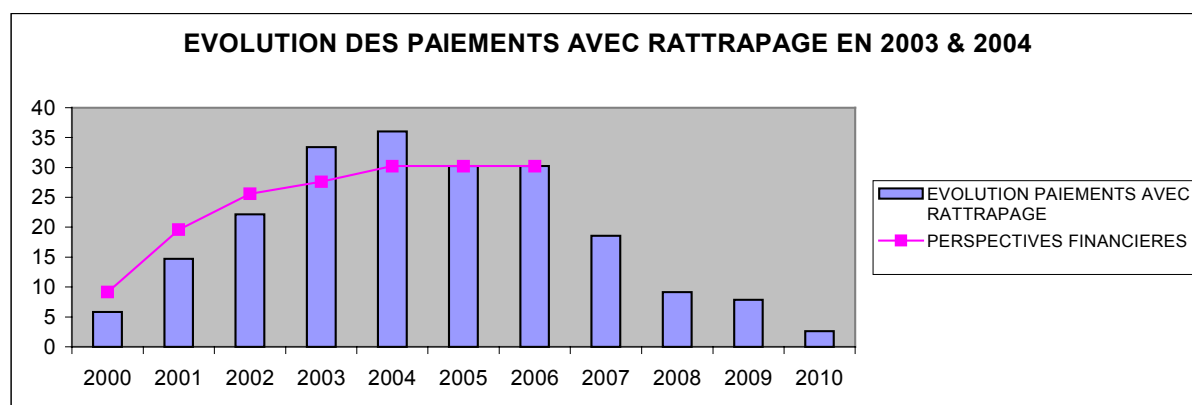
2.3.6. Scénarios d'évolution atypique des paiements

Par rapport à l'hypothèse centrale qui vient d'être développée, on peut explorer les incidences que pourraient avoir deux scénarios extrêmes, somme toute plus théoriques que probables.

2.3.6.1. Rattrapage en 2003 et 2004 des retards d'exécution

Si tous les paiements initialement attendus en 2000 et 2001, mais non demandés, s'ajoutaient aux paiements attendus en 2003 et 2004, les perspectives financières seraient effectivement dépassées de quelque 6 milliards € dans ces deux exercices, comme l'illustre le graphique n° 9. Toutefois, aucun Etat Membre ne prévoit des pics aussi importants dans l'exécution des programmes. Ils impliqueraient que les paiements dépassent une tranche annuelle d'engagements, pour revenir ensuite à un niveau inférieur, ce qui paraît peu probable. En tout état de cause, l'accord interinstitutionnel permet, chaque année, à la Commission de proposer à l'autorité budgétaire, une adaptation du plafond des crédits de paiements aux conditions d'exécution. La Commission examinera la situation avant le début de chaque procédure budgétaire et présentera toute proposition qui pourrait s'avérer nécessaire compte tenu de l'évolution des crédits de paiements.

Graphique n° 9 : Evolution des paiements en cas de rattrapage de la sous-exécution initiale au cours des années 2003-2004

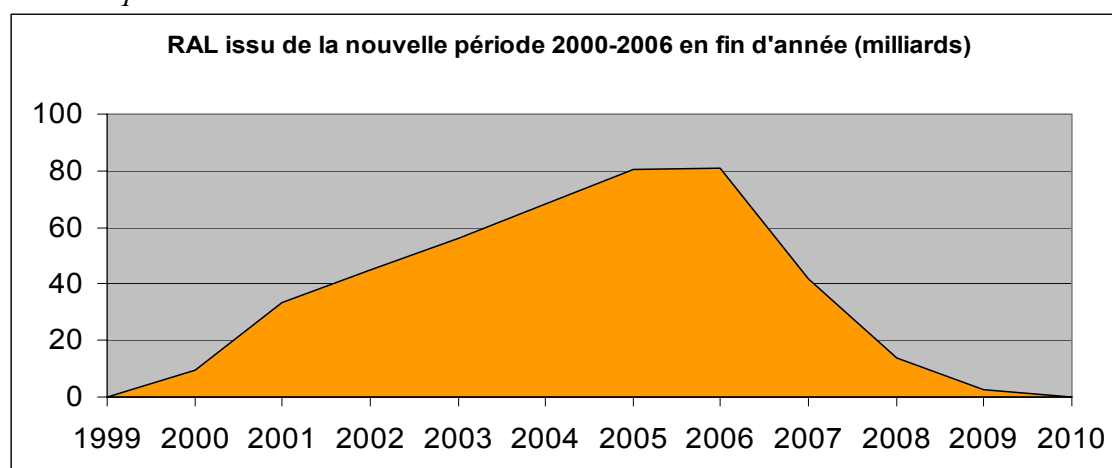


2.3.6.2. Limitation du RAL par les dégagements automatiques en cas de sous-exécution constante des crédits de paiement 2000-2006

Au cas où les Etats Membres n'arriveraient pas à exécuter les programmes à un rythme qui permette d'éviter les dégagements au titre de la règle « $N+2$ », le RAL pourrait dépasser les niveaux prévus dans le graphique n° 5, pour retomber rapidement à un montant modeste en 2010, sous l'effet des dégagements automatiques. Le graphique n° 10 illustre ce phénomène, en supposant que les paiements entre 2002 et 2006 resteraient, de manière régulière, inférieurs à 20 milliards €. Dans ces circonstances, la « *sunset clause* » de la règle « $N+2$ » plafonnera le RAL à environ 80 milliards €⁹.

⁹ Ce « scénario du pire » suppose que tous les programmes aient un comportement financier identique. En réalité, certains programmes seront exécutés plus ou moins rapidement que d'autres. Les paiements ou les dégagements à leur titre réduiront d'autant le RAL.

Graphique n° 10 : Plafonnement du RAL par la règle des dégagements automatiques



2.4. Conclusion sur l'évolution du RAL

L'évolution « normale » du RAL au cours des années restantes qui est présentée au graphique n° 7 est certes estimative, mais se fonde sur un comportement vraisemblable des services responsables de l'exécution des fonds, qui étaleraient de manière régulière leurs demandes de remboursement sur le temps encore disponible pour l'exécution des programmes, tout en évitant la perte de fonds au titre de la règle « $N+2$ » tout au long de la période. Ce graphique présente l'hypothèse où le niveau de paiements est exactement celui nécessaire pour éviter tout dégagement au titre de la règle « $N+2$ » tout en stabilisant les paiements annuels au cours de la période. L'on peut s'attendre à ce que les Etats Membres se donneront une marge de sécurité par rapport à cette hypothèse centrale et que les paiements annuels entre 2004 et 2006 seront un peu plus élevés que les 27,5 milliards envisagés dans l'hypothèse centrale. Cette supposition resterait compatible avec les perspectives financières jusqu'à concurrence de 30 milliards. Le RAL de la fin 2006 s'élèverait alors à un montant entre 55 et 64 milliards €.

Les éléments décrits dans la première partie de ce document et le profil du RAL repris dans le graphique n°7 impliquent une actualisation des échéanciers de paiements par rapport à ceux qui avaient été initialement programmés dans les perspectives financières. Le profil des paiements établi dans les perspectives financières et répercuté dans les premiers budgets s'est avéré trop optimiste.

Il faut reconnaître que l'impact du nouveau système de paiements n'a probablement pas été mesuré dans toute son ampleur lors de l'élaboration des perspectives financières et du nouveau règlement sur les Fonds Structuraux. Il faut rappeler que le nouveau système repose dorénavant sur des remboursements des dépenses effectivement payées par le bénéficiaire final, à l'exception de l'acompte initial, et diffère radicalement du système précédent fondé sur des avances successives en fonction de l'évolution de l'exécution. Autrement dit, on est passé d'un système de paiements « *ex-ante* » à un système de paiements « *ex post* ». Or, les perspectives financières ont essentiellement été établies mécaniquement sur la base de l'expérience passée. Ceci est d'ailleurs conforme à la logique des perspectives financières qui vise à s'assurer de la suffisance des crédits de paiements mais dont le plafond en paiements ne constitue pas un objectif de dépenses.

Sans nier les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des programmes qui seront abordées plus loin, et notamment le fait que le souci de consommer les dotations au titre de la

période précédente a primé sur le démarrage des programmes pour la nouvelle période, il convient de ne pas prendre les montants en paiements dans les perspectives financières comme référence pour mesurer la performance des Fonds Structurels. A défaut d'informations fiables, notamment en ce qui concerne les prévisions émanant des Etats Membres, et de perception suffisante de l'incidence de cette nouvelle donne, les premiers budgets de la période ont été établis trop en ligne avec le plafond des perspectives financières.

Par rapport à ce nouveau profil de paiements tel qu'il est décrit dans le graphique n°6, les risques suivants peuvent être identifiés :

- Le montant effectif de la sous-exécution du budget en 2002 qui pourrait dépasser les hypothèses retenues dans les graphiques précédents en raison d'un démarrage plus lent que prévu par la Commission, et surtout bien plus lent que prévu par les Etats Membres des programmes de la période 2000-2006, et une soumission plus tardive que prévue des demandes de paiement final au titre de la période 1994-99 ;
- Un niveau de paiements un peu plus élevé sur la période 2003 à 2006. Toutefois, ce n'est qu'en cas de rattrapage rapide et important de l'exécution qu'un dépassement modeste des perspectives financières pourrait se produire au cours des années 2004 à 2006. En effet, la possibilité d'un pic de demandes de paiements dans l'un ou l'autre des exercices n'est pas à exclure mais il semble peu vraisemblable que cet effet soit important sur le plan budgétaire car il est plus probable que les Etats connaîtront des pics et des creux dans des années différentes ;
- Un niveau de paiements comparable à celui prévu par les Etats Membres en 2002 et 2003, soit de 5 et de 8 milliards respectivement plus élevé que prévu par la Commission. Vu l'expérience des surestimations répétées des Etats Membres, il convient d'estimer cette éventualité comme peu probable.

3. GESTION BUDGETAIRE DES CREDITS DE PAIEMENTS

Face à ces incertitudes, il ne faut pas exclure le recours à l'instrument du Budget Rectificatif (BR), qu'il s'agisse de renforcer ou de réduire les crédits disponibles en fonction de l'exécution. Ceci n'est évidemment pertinent qu'en cas d'écart substantiel avec le budget voté.

Pour l'exercice 2002, une sous-exécution des crédits de paiement est prévisible mais elle concernera essentiellement les anciens programmes dont les crédits devront être en grande partie reportés à l'exercice suivant pour clôturer les programmes. La Commission a pris note de la déclaration annexée au procès-verbal de la réunion du Conseil « Budget » du 19 juillet dernier concernant une budgétisation anticipée par lettre rectificative de l'éventuel solde positif de l'exercice 2002. Toutefois, il faut être conscient des limites de cet exercice d'actualisation des besoins en paiements, dans la mesure où les prévisions transmises par les Etats Membres présentent une marge importante d'incertitude et compte tenu de la concentration de la réception des demandes de paiement en fin d'exercice.

Pour l'exercice 2003, le risque serait éventuellement une accélération des demandes de remboursement pour les nouveaux programmes par rapport aux crédits de paiements inscrits à cette fin dans l'avant-projet de budget. La Commission estime toutefois qu'il est trop tôt pour se prononcer valablement sur cette hypothèse compte tenu des incertitudes entourant les prévisions de paiements. En revanche, si les demandes de remboursements s'accroissent de

manière substantielle, la Commission présentera, en cas de besoin, un BRS durant l'exercice 2003, ce que la marge sous le plafond des crédits de paiements permet. A ce titre, la Commission a également pris note de la déclaration attachée aux conclusions du Conseil « Budget » du 19 juillet dernier, relative à cet éventuel Budget Rectificatif.

4. LA « SUNSET CLAUSE » DE DEGAGEMENT AUTOMATIQUE

Dans le « scénario du pire », où les demandes de paiements seraient bien inférieures aux estimations du scénario central, le RAL sera néanmoins plafonné par l'application de la règle « $N+2$ », et les paiements à effectuer par la Commission après 2006 ne pourraient être supérieurs aux montants prévus sous l'hypothèse « normale ».

Il est à présent impossible de déterminer le risque de dégagements importants au titre de la règle « $N+2$ ». Les Etats Membres ont dû faire face simultanément à deux défis : rattraper les retards dans l'exécution des programmes 1994-99 en temps utile pour la date limite d'éligibilité du 31 décembre 2001, et, démarrer la programmation 2000-2006 suffisamment tôt pour éviter les premiers dégagements au titre de la règle « $N+2$ » à la fin des exercices 2002 et 2003. Il est à espérer que les Etats Membres, sous la discipline imposée par cette règle constamment rappelée par la Commission, assureront un rythme d'exécution des programmes qui est suffisant pour éviter des pertes de fonds à ces échéances.

Quant au risque de dégagement au titre de la règle « $N+2$ » à la fin de 2002, la situation est différente selon l'Etat Membre, la région et le fonds mais il reste assez limité compte tenu des retards dans l'adoption des programmes et de l'acompte qui apure environ la moitié de la première tranche d'engagement. Pour l'Autriche et l'Allemagne, par exemple, tous les programmes de l'Objectif 1 sauf un ont déjà atteint un niveau de paiements suffisant pour éviter un dégagement. Par contre, plusieurs programmes en Italie et au Royaume-Uni présentent un risque certain de dégagement. Mais à présent, la Commission ne prévoit pas de pertes significatives de crédits à la fin de 2002, sauf peut-être en Italie.

Le risque le plus élevé se situe à la fin de 2003, quand la règle est applicable à tous les programmes, et notamment en ce qui concerne un certain nombre de programmes Objectif 2.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la règle du dégagement automatique, la Commission voudrait rappeler la communication qu'elle a adoptée à ce sujet afin d'en préciser les modalités d'application (communication C(2002)1942 adoptée le 27 mai 2002). Il faut préciser que la règle sera appliquée, programme par programme et fonds par fonds, en tenant compte de toutes les demandes de paiements qui auront été envoyées à la Commission au 31 décembre de l'année « $N+2$ » au plus tard. Ceci signifie que ce ne sont pas uniquement les paiements effectués qui seront pris en compte mais également les demandes de paiements éligibles introduites par les Etats Membres en temps voulu.

Sur cette base, et en tenant compte des éventuelles dérogations prévues par le Règlement (par exemple, les cas de suspension judiciaire), la Commission proposera une réduction nette du concours communautaire à l'Etat Membre qui sera invité à soumettre un nouveau plan de financement. Ceci permet à l'Etat Membre de choisir la manière de traiter l'incidence de cette réduction du concours. En effet, la règle des dégagements automatiques s'applique aux engagements communautaires mais ne porte pas directement sur des opérations individuelles en cours. A défaut de participation de l'Etat Membre, la Commission prendra une décision d'office. Après l'adoption de la décision réduisant le concours communautaire, il sera procédé au dégagement d'office. Selon le calendrier présenté par la Commission dans sa

communication, ces opérations devraient se réaliser durant le premier semestre de « $N+3$ », ce qui implique un certain délai avant que le dégageant se matérialise dans les comptes.

Conformément au règlement sur les Fonds Structurels, la Commission se doit d'informer les Etats Membres du risque de dégageant automatique. En ce qui concerne l'année 2000, la Commission a envoyé une lettre d'avertissement aux Etats Membres en novembre 2001, et une deuxième en juillet 2002. Elle entend procéder à nouveau à cette opération au début de l'automne. La Commission s'engage à transmettre cette information concernant les régions à risque à l'autorité budgétaire.

5. AMELIORATION DES PREVISIONS

Une prévision précise des paiements au titre des Fonds Structurels est rendue difficile par la nature fort décentralisée des opérations financées. La gestion des mesures est confiée à de très nombreux organismes intermédiaires. Les autorités nationales et régionales ne maîtrisent guère les délais de décision des instances de sélection concernant les projets à financer, ni les délais de décision des différentes instances consultatives, qui se déroule dans un partenariat entre de nombreux acteurs sociaux et économiques. Les prévisions sont encore plus difficiles à établir pendant les années de démarrage d'une nouvelle période de programmation.

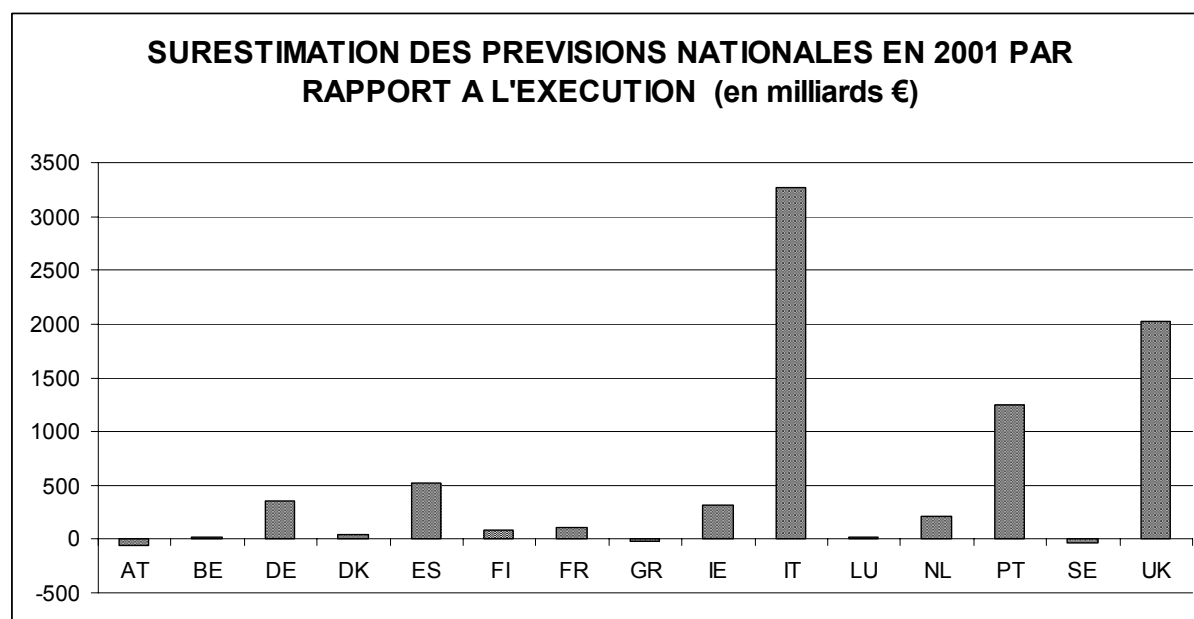
Depuis quelques années, dans le cadre de SEM 2000, la Commission a demandé aux Etats Membres des prévisions par fonds et par objectif. Cette coopération informelle s'est transformée en une obligation réglementaire pour les nouveaux programmes¹⁰. Dès 2001, elle a demandé, pour la période 2000-2006, des prévisions par fonds et par programme. Cette initiative engageant dorénavant un plus grand nombre de participants, vise à affiner les prévisions, et à identifier les programmes à risque au regard de la règle « $N+2$ ». En 2001, les Etats Membres ont transmis des informations incomplètes qui se sont par ailleurs avérées largement surévaluées, puisque les crédits inscrits au budget étaient insuffisants pour couvrir les besoins annoncés par les Etats Membres, si l'on tient compte également de la nécessité de payer l'acompte, alors que l'exécution s'est finalement révélée largement inférieure¹¹.

L'expérience des dernières années a montré que la grande majorité des Etats Membres transmettent des prévisions surévaluées. On constate également que la qualité des prévisions soumise par un même Etat Membre n'est généralement pas constante, ce qui complique leur interprétation. Toutefois, en termes absolus, la plus grande partie de la surévaluation provient seulement de quelques Etats Membres. Ainsi, en 2001, **trois Etats Membres ont été responsables de 85% de la surestimation** comme le montre le graphique ci-dessous :

¹⁰ Article 32.7 du règlement 1260/1999

¹¹ Quelques exemples d'explication recueillies auprès des Etats Membres : DE : quelques régions craignent que la Commission réduise les paiements au pro-rata des prévisions en cas d'insuffisance budgétaire ; IT : prévision calquée sur le profil de Berlin plutôt que sur une analyse par programme ; ES : estimation au niveau national, sans analyse par programme ; BE : prévision des paiements effectués par les bénéficiaires finals jusqu'au 31.12, et non des demandes communiquées à la Commission jusqu'au 31.10, et à payer pour le 31 décembre ; UK : communique les montants nécessaires pour éviter les dégageants au titre de $n+2$, sans égard à la réalité sur le terrain ; IRL : prévision difficile en année de démarrage

Graphique n°11 : *Les surestimations des prévisions de paiements nationales en 2001*



En 2002, la Commission a précisé les critères à retenir pour l'établissement des prévisions et a annoncé que les prévisions seraient mises à la disposition de l'autorité budgétaire, non seulement globalement mais également par Etat Membre. Des prévisions par fonds et par programmes ont été reçues de tous les Etats Membres, la France accusant le plus de retard, ses prévisions ayant été communiquées le 1 juillet 2002. Toutefois, à cette date manquaient encore les prévisions pour les anciens programmes français et italiens que les Etats Membres sont encore invités à transmettre pour la dernière fois en 2002.

Les prévisions des Etats Membres pour 2002 et 2003 sont de 15 % plus élevées que le budget 2002 et l'APB 2003. Dans le cas des anciens programmes, les prévisions semblent indiquer des prévisions de dégagements plus importantes que prévu (mais il est impossible de tirer des conclusions définitives en l'absence des prévisions françaises et avant d'obtenir une confirmation des prévisions italiennes). Dans le cas des nouveaux programmes, les prévisions cumulées dépassent les crédits disponibles d'un peu plus de 25 % surtout pour l'année 2003. Toutefois, dans le passé, on a parfois constaté que les prévisions dépassaient les besoins réels avec une telle marge d'écart. Par ailleurs, seuls quelques programmes affichent une prévision de dépenses insuffisantes pour éviter le dégagement au titre de la règle « $N+2$ ».

D'un point de vue budgétaire, il serait souhaitable pour les années à venir que ces prévisions puissent contribuer à l'élaboration des budgets futurs et à la gestion des budgets en cours. Pourtant, les prévisions arrivent trop tard pour être prises en compte dans l'avant-projet de budget. La Commission pourrait alors présenter une analyse qualifiée des prévisions durant l'automne.

La Commission travaillera avec les Etats Membres pour améliorer les techniques de prévision qui, toutefois, resteront aléatoires vu le nombre d'intervenants dans la gestion fort décentralisée des Fonds Structurels. La Commission appréciera les chiffres communiqués par les Etats Membres en les comparant au profil des dépenses totales attendues chaque année.

L'absence de toute sanction liée à des prévisions manifestement erronées ne facilite probablement pas l'exercice de prévisions. Il faut rappeler que des sanctions sont prévues dans le cadre des programmes de développement rural financés par le FEOGA-Garantie,

lorsque la divergence entre la prévision et l'exécution dépasse 25%. Elle se traduit par une réduction des paiements effectués au cours de l'année suivante sans que cela ne conduise automatiquement à une réduction du programme. Il va de soi que cet exemple n'est pas directement transposable aux fonds structurels, notamment parce que les crédits sont non dissociés dans le cadre du développement rural. Même si les inconvénients liés à la surestimation des crédits de paiements sont moindres dans le cas des fonds structurels grâce aux crédits dissociés, il faudrait apprécier les conséquences de prévisions systématiquement erronées sur la gestion du budget communautaire. Tout régime de sanctions devrait reposer sur des dispositions réglementaires adéquates et il pourrait s'agir d'une piste à explorer pour le prochain règlement si les prévisions ne devaient pas s'améliorer d'ici là.

6. ANALYSE DES RAISONS DE LA LENTEUR DU DEMARRAGE DES PROGRAMMES 2000-2006

Le rythme d'exécution financière des programmes diffère sensiblement selon l'Etat Membre, la région et le fonds. Un taux d'exécution de 15 % de la dotation des programmes, y compris l'avance initiale, est prévue au 30 juin 2002, selon les hypothèses de l'évolution des paiements. A cette date, cinq Etats Membres ont globalement atteint ce taux d'exécution, ou l'ont presque atteint (Autriche 16,6 %, Allemagne 16,1 %, Portugal 18,5 %, Espagne 16,2 %, Irlande 14,4 %). Sept Etats Membres n'avaient pas encore atteint un taux d'exécution de 10 %, soit guère plus que l'avance initiale (Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg, Pays Bas, Royaume-Uni, Suède).

Le taux d'exécution des programmes Objectif 3 se situe pour la plupart des Etats Membres à un niveau plus élevé que le taux moyen et celui de l'Objectif 1 autour du taux moyen. Le retard le plus important est connu par les programmes de l'Objectif 2, soit 9,3 % au total. Si le taux d'exécution en Autriche atteint 16,6 % globalement, il s'élève à 11,9 % pour l'Objectif 2, bien inférieur au taux de 24,6 % pour l'Objectif 3. Le même écart est constaté en Allemagne, soit 10,4 % et 20,0 % respectivement, et au Royaume-Uni (7,0 % et 15,1 %).

La Commission présente ci-dessous les raisons principales de la sous-exécution généralisée par rapport aux attentes de SEM 2000, ainsi que les explications du retard connu par certains programmes par rapport à d'autres qui avancent normalement.

6.1. Lourdeur des procédures

Les procédures d'octroi des fonds publics sont nécessairement strictes, et souvent vues comme étant excessivement lourdes et disproportionnées, notamment lorsqu'il s'agit de subventions de moindre importance. Ces lourdeurs ne sont pas une conséquence inévitable des dispositions des Fonds Structurels. L'Article 34.1 prévoit que l'autorité de gestion agisse dans l'exécution de ses tâches, en pleine conformité avec les systèmes institutionnels, juridiques et financiers de l'Etat Membre concerné. Le Règlement 438/2001 de la Commission prévoit, à son Article 3, que les systèmes de gestion et de contrôle des Etats Membres soient conçus dans le respect de la proportionnalité par rapport au volume de l'assistance gérée.

Les possibilités d'allègement de la charge administrative et de simplification des procédures d'octroi des aides doivent être examinées en partenariat avec les Etats Membres, pour identifier et promouvoir les meilleures pratiques.

Bien qu'étant consciente de la nécessité de simplifier au maximum les procédures tant nationales que communautaires, tout en limitant les risques d'irrégularité, la Commission estime que les retards dans l'exécution des Fonds Structurels sont difficilement explicables par les règles communautaires, qui sont identiques pour tous les Etats Membres et tous les programmes, mais ces retards résultent souvent des choix faits par les Etats Membres pour la mise en œuvre des programmes. Pour étayer cette analyse, la Commission note qu'en juin 2002, de nombreux programmes accusaient un taux d'avancement normal, et que seuls certains programmes connaissaient un retard préoccupant. Le taux d'exécution des engagements de 2000 à 2002 au titre de programmes FEDER de l'Objectif 1 peut varier du simple au double dans un Etat Membre (par exemple Espagne, Allemagne entre <30% et > 60%).

En ce qui concerne le FEDER, la Suède est un exemple de bonnes pratiques : ce pays a décidé d'éviter tout risque de dégageement au titre de la règle « *N+2* » en accélérant le rythme d'octroi des aides au début de la période. Il connaît une forte demande pour ces aides, et après l'adoption de chaque acte d'octroi, il lance des rappels réguliers en cas d'absence de demande de paiement, et peut sanctionner les délais excessifs de démarrage des projets par l'annulation du concours. Par contre, en Belgique, il semble que les paiements au titre de l'Objectif 1 augmenteront en importance vers la fin de la période, ce qui expose ce pays à un risque de dégageement en début de période.

En Allemagne et en Autriche, les engagements importants au titre de l'exercice 2000 étaient déjà entièrement consommés au 30 juin 2002, mettant ces Etats Membres hors du danger d'un dégageement automatique. Par contre, en Italie, le taux de consommation des crédits de presque tous les programmes est préoccupant, ce qui a amené cet Etat Membre à mettre en place, pour la première fois, un système de suivi étroit et régulier de l'état d'avancement de chaque programme, et à rendre plus efficace ses procédures de gestion administrative.

Une analyse effectuée en France, où le faible taux d'exécution de tous les programmes est préoccupant, cite la multiplicité des co-financeurs parmi les facteurs d'allongement des procédures, car l'allocation de la subvention communautaire dépend de la décision du dernier co-financeur. Mais c'est surtout la lourdeur et les délais toujours trop longs des procédures nationales qui sont mis en cause.

Au Portugal, la gestion des mesures de développement rural seraient difficile en raison du nombre élevé de demandes de la petite taille. 19 600 demandes ont dû être instruites pour une mesure, dont certains de moins de 200 €

Les programmes qui connaissent le plus de succès recherchent des procédures simples et efficaces, proportionnelles aux montants concernés et surtout un niveau élevé d'animation, d'information et de mobilisation, et s'appuient sur une gestion prévisionnelle visant à réduire les délais entre chaque étape de la procédure décisionnelle. Ce dernier élément est encore plus important lorsque l'accord de nombreux services est nécessaire (environnement, culture, instances locales, régionales et nationales, comités de gestion et de suivi. etc).

6.2. Chevauchement de deux périodes de programmation

Les années 2000 et 2001 étaient non seulement les deux premières années de la nouvelle période de programmation, mais aussi les deux dernières années de l'exécution financière de la période 1994-99. Outre un RAL au titre du budget communautaire de quelque 10 % de la dotation pour cette période, il existait à la fin de 1999 un RAL « *caché* », soit la différence entre les avances versées aux Etats Membres et les dépenses qu'ils avaient réellement

effectuées à cette date. L'ampleur des retards dans l'exécution des programmes 1994-99 a été indiquée par la « *rebudgétisation* » entre 1998 et 2000 de 3,8 milliards € restés inutilisés entre 1994 et 1997, ainsi que par les réorientations importantes des programmes à la fin de 1999, date limite pour l'engagement des projets dans les Etats Membres.

Le démarrage de certains programmes a certes été ralenti par le délai d'attente de la sécurité juridique et financière qu'offre l'adoption formelle des programmes par la Commission, mais il est désormais clair que la raison principale du démarrage lent de la nouvelle période est que les services à tous les différents niveaux des Etats Membres ont concentré leurs efforts et moyens budgétaires sur l'achèvement des programmes de l'ancienne période, et ont tardé à lancer les programmes de la nouvelle période.

Au moins dans certaines régions, l'effet sur les paiements par la Commission du basculement de la période 1994/99 à celle de 2000-2006 a été déterminant. Bénéficiaires d'avances de trésorerie jusqu'à 1999, les Etats Membres ont dû eux-mêmes préfinancer le paiement final de 10 % de la dotation pour toute la période. De surcroît, puisque la Commission insiste, à juste titre, sur un contrôle efficace des demandes finales, la soumission des demandes, et partant les paiements finaux, sera en conséquence retardée de quelque six mois.

Conformément aux dispositions pour la période 2000-2006, et à la place du régime précédent d'avances permanentes, la Commission rembourse les paiements effectués par les bénéficiaires, soit après les appels à manifestation d'intérêt, l'instruction des demandes, le choix des projets à financer, les actes d'octroi, les appels d'offres, le démarrage des projets, les paiements, les contrôles et la déclaration à la Commission- qui dispose de 60 jours pour payer-. Ainsi, les premiers paiements intermédiaires importants ne sont effectués que 12 à 18 mois après le démarrage des programmes.

Un creux dans les paiements entre mi 2000 et mi/fin 2002 est une conséquence du basculement entre les périodes de programmation et entre régimes de paiement très différents.

6.3. Paiements entre la première date d'éligibilité des dépenses et la soumission des compléments de programmation

Il est un fait que la procédure de préparation des programmes opérationnels, la préparation des Documents Uniques de Programmation (DOCUP), les négociations et l'adoption par la Commission ont duré plus longtemps que prévu, et que les Etats Membres ont souvent tardé à soumettre un complément de programmation qui soit cohérent avec le programme adopté.

Ensuite, des retards importants ont été constatés dans la soumission à la Commission pour approbation de certains régimes d'aide et grands projets à financer au titre des programmes.

Toutefois, ces retards n'ont eu aucune influence sur la première date d'éligibilité des dépenses, qui est fixée par l'article 30 du Règlement 1260/99 au 1 janvier 2000 pour la plupart des programmes du « *mainstream* », voire à une date antérieure. Il était attendu que les autorités nationales profiteraient de cette disposition, mais cela n'a été que rarement le cas. A la connaissance de la Commission, seul le Portugal y a fait un large recours. D'autres Etats Membres, le Royaume-Uni par exemple, n'ont entamé les appels à proposition qu'après soumission du complément de programmation à mi-ou fin-2001. En conséquence, les demandes importantes de paiements intermédiaires attendues en 2001 pour rembourser les actions financées entre janvier 2000 et la date de communication du complément de programmation, condition préalable de paiement par la Commission, ne se sont pas matérialisées.

Puisque la plupart des Etats Membres n'ont pas déclaré des dépenses importantes pour des projets déjà décidés au 1 janvier 2000, et n'ont commencé à instruire les demandes de concours qu'en 2001, il est désormais prévisible que, outre le paiement de l'avance initiale de 7 %, le rythme d'exécution financière sur le terrain de chaque programme reste modeste au début de la période, atteigne un niveau de croisière vers 2003, et s'achève en 2008.

6.4. Renforcement de la gestion financière et du contrôle

Un élément qui a contribué au décalage dans le temps des demandes de paiements est le renforcement de la gestion financière et des contrôles nécessaire pour respecter les nouvelles dispositions du Règlement 1260/1999, entre autre l'obligation d'établir une autorité de paiement, et de la doter en personnel. Suite aux observations de la Cour des Comptes et des Autorités de décharge concernant le taux d'erreur et d'irrégularité dans les Fonds Structurels, la Commission a insisté sur le respect de ces dispositions, et les Etats Membres ont pris du temps pour les mettre en œuvre.

Une des dispositions de resserrement de la gestion financière concerne l'application plus stricte de la règle qui rend inéligibles les avances de trésorerie aux organismes intermédiaires. Reconnaître ces avances comme éligibles améliorerait certes le rythme d'exécution budgétaire, mais réduirait d'autant la pression pour une exécution réelle au niveau des bénéficiaires ultimes, condition essentielle pour que la politique de cohésion ait un impact.

La Commission a eu pour principe de refuser le remboursement du cofinancement communautaire qui dépasse le taux prévu au complément de programmation, estimant que ce « *front-loading* » du cofinancement communautaire l'expose au risque que le taux prévu ne serait pas respecté à terme, réduisant d'autant l'effet de levier recherché. Toutefois, dans un souci de simplification, cette règle a été assouplie, sous condition de modalités de contrôle suffisantes.

6.5. Date de déclaration des dépenses encourues

Un nombre limité d'Etats Membres ont adopté la pratique de ne verser les subventions pour certain projets importants qu'après achèvement des opérations, ce qui retarde d'autant la traduction de l'avancement sur le terrain en termes d'exécution budgétaire.

Par ailleurs, les avances aux porteurs de projet sont inéligibles, jusqu'à la date de leur apurement par des dépenses effectivement encourues. Toutefois, les services de la Commission sont en train d'examiner les conditions pour rendre ce type d'avances éligibles à la date de versement, tout en respectant les principes de bonne gestion et de contrôle.

6.6. Circonstances imprévues

Enfin, les retards connus par certains programmes sont attribués à différents aléas particuliers à ces programmes :

- Le cofinancement privé prévu ne s'est pas matérialisé, suite à l'écroulement du secteur des télécommunications, ou bien à l'absence de confiance dans la croissance économique (Irlande, Portugal, Royaume-Uni);
- Des incohérences entre les taux de cofinancements prévus, et les limites imposées par les règles des aides d'Etat (Royaume-Uni Objectif 2);

- Des incertitudes occasionnées par une évolution des règles communautaires (FEOGA-orientation, Pêche);
- Des demandes de certains ONG ont été refusées pour manque de respect des dispositions concernant les marchés publics, dont ils étaient exemptés lors de la période précédente.

6.7. Capacité d'absorption des fonds

Outre le fait que la capacité d'absorption des fonds disponibles au titre de la période 2000-2006 a été grevée par le besoin de cofinancer les deux dernières années de paiements au titre de la période 1994-1999, la Commission n'a pas constaté de difficultés pérennisées dans l'absorption des aides, à l'exception de quelques régions Objectif 2 où le saupoudrage des aides et le faible taux de cofinancement disponible réduit l'intérêt des promoteurs de projets, de quelques programmes où le cofinancement privé ne s'est pas manifesté et de quelques programmes IFOP.

Un élément de freinage dans l'absorption des fonds est la disponibilité de capacité contributive des collectivités en ce qui concerne le cofinancement. L'augmentation des ressources communautaires au fil des périodes de programmation n'a pas été suivie par une augmentation de la contrepartie nationale. Pour certains programmes, l'intérêt escompté des petites et moyennes entreprises ne se serait pas concrétisé.

7. « N+2 » : ACTIONS ENTREPRISES ET ENVISAGEES PAR LA COMMISSION

Les retards d'exécution exposent les programmes concernés au risque de perte de fonds par l'application de la règle « N+2 ». La Commission appliquera cette règle conformément aux dispositions réglementaires. Mais pour prévenir cette éventualité, et maximiser les sommes effectivement mises en œuvre par la politique de cohésion, la Commission :

- A adopté une Communication précisant les modalités d'application de cette règle (Communication C(2002)1942 adoptée le 27 mai 2002) ;
- Travaille avec les Etats Membres pour améliorer les techniques de prévisions par programme (Cf. Chapitre 5)
- Informe régulièrement les hautes autorités des Etats Membres de l'état d'exécution des programmes à risque;
- Travaille avec les responsables pour déterminer les raisons des retards ainsi que les solutions à adopter, tout en respectant le cadre réglementaire. Lorsqu'il s'avère qu'un programme ne peut atteindre les objectifs prévus, la Commission examinera avec l'Etat Membre concerné les options pour diriger les fonds à risque de ce programme vers d'autres fins plus prometteuses;
- Examine les possibilités de simplification des procédures, tant celles de la Commission que celles des Etats Membres, pour les rendre plus efficaces et pour rechercher une meilleure proportionnalité de la charge administrative des demandeurs d'aide ainsi que des administrations responsables.

Sur ce dernier sujet, la Commission a entamé une réflexion au sein de ses services et dans l'enceinte des comités consultatifs des fonds. Elle présentera ses propositions concernant la

période actuelle à la réunion informelle des Ministres le 7 octobre 2002, et élargira le débat à la période d'après 2006 lors d'une conférence à tenir au début de l'année 2003. En outre, elle a demandé aux Etats Membres d'identifier les meilleurs pratiques concernant l'instruction des demandes de concours, afin de les promouvoir dans l'ensemble de l'Union. Plusieurs pistes de réflexion ont déjà été dégagées, par exemple l'allègement des conditions de modification des programmes pour permettre une meilleure gestion, l'allègement de la procédure de révision à mi-parcours, ainsi que la proportionnalité et la coordination des procédures de contrôle.

La Commission profitera des leçons à apprendre des expériences des Etats Membres actuels pour accélérer et simplifier la mise en œuvre des fonds par les pays candidats après leur adhésion. Elle s'est donnée comme objectif d'achever l'essentiel de la négociation des programmes prévus pour ces pays avant la date d'adhésion, afin d'en faciliter le démarrage dès le premier moment permis par les dispositions d'adhésion.

8. CONCLUSIONS

L'ampleur des paiements au titre de la mise en œuvre des programmes de développement socio-économique pour la période 2000-2006 a été largement surestimée en 2000 et 2001. Ceci s'explique en partie par les délais plus longs que prévus pour la négociation des programmes, et notamment parce que les Etats Membres n'ont guère profité de la disposition rendant éligibles les paiements effectués dès janvier 2000. Le démarrage de certains programmes a certes été ralenti par le délai d'attente de la sécurité juridique et financière qu'offre l'adoption formelle des programmes par la Commission. Toutefois, la Commission estime que la raison principale de la sous-exécution budgétaire en 2000 et 2001 est que les Etats Membres ont accordé la priorité à la finalisation des projets financés au titre des programmes 1994-1999, dont la date limite d'éligibilité est le 31 décembre 2001, et ont entamé tardivement le démarrage des programmes 2000-2006.

Les services de la Commission assistent aux réunions des Comités de suivi de chaque programme individuel, et ont pu constater qu'en 2001, les actions au titre de plupart des programmes ont été engagées en valeur suffisante pour assurer un rythme d'exécution normal pour les années à venir.

L'année 2002 est la deuxième année de mise en œuvre effective des programmes, et la dotation budgétaire en crédits de paiement pourrait à nouveau se révéler supérieure à l'exécution réelle en raison, pour la période 2000-2006, des délais entre le démarrage des mesures d'aide sur le terrain et la déclaration des paiements à la Commission, et, pour la période 1994-1999, du retard dans la communication des demandes de paiements finaux en raison des retards pris par les Etats Membres dans le contrôle des dépenses déclarées au cours de la période de programmation. La Commission réévaluera sa prévision cet automne. En raison de la forte décentralisation des décisions d'octroi des aides, toute prévision des dépenses pour les années en cours et ultérieures est aléatoire, mais sous cette réserve, la Commission s'attend à ce que l'exécution budgétaire suive un profil assez régulier entre 2003 et 2008, les derniers paiements étant attendus en 2010.

En raison de la période plus longue prévue au règlement pour les paiements que pour les engagements (11 années par rapport à 7), la Commission s'attend à ce que le RAL de fin d'année augmente pour atteindre un pic de quelques 55 à 64 milliards en 2006, qui sera réduit à presque zéro en 2010. Ce profil se fonde sur l'hypothèse vraisemblable que les Etats Membres profiteront au maximum des délais d'exécution permis par le règlement 1260/199,

tout en évitant des dégagements importants au titre de la « *sunset clause* » de la règle « *N+2* ».

Le RAL atteindra un niveau insignifiant en 2010 même en cas de forte sous-utilisation des fonds, en raison des dégagements au titre de la règle « *N+2* ». Mais la Commission estime que, sous la pression du risque de perte de fonds au titre de cette règle, les Etats Membres s'efforceront d'exécuter les programmes à un rythme qui est suffisant pour en limiter l'impact. La Commission informe les Etats Membres régulièrement des programmes à risque.

Au RAL de la période 2000-2006 s'ajoute celui de la période précédente, soit 17,2 milliards € à fin 2001. Ce RAL sera liquidé avant fin 2003, sur base des demandes de paiements finaux à communiquer pour le 31 mars 2003, à l'exception d'un montant modeste représentant les cas litigieux ou concernant les projets suspendus pour raison judiciaire.

Un RAL important est une conséquence inévitable des dispositions juridiques des fonds structurels. Il convient de donner une opportunité à la discipline imposée par la règle « *N+2* » de maîtriser ce RAL, et d'amener les Etats Membres à rentabiliser les fonds mis à leur disposition dans les délais imposés.

La Commission met tout en œuvre pour aider les Etats Membres à atteindre cet objectif. Elle s'est engagée dans une large réflexion sur la simplification des procédures, et présentera ses propositions à la réunion informelle des Ministres le 7 octobre 2002. Les problèmes étant différents selon les régions, selon les Etats Membres et selon les fonds, elle travaille avec les Etats Membres pour identifier les obstacles et les solutions.

Le risque de pertes de fonds par l'application de la règle « *N+2* » est réel pour certains fonds dans certains programmes. Toutefois, la discipline imposée annuellement par cette règle oblige les Etats Membres et leurs régions à veiller constamment à atteindre un rythme satisfaisant d'exécution des programmes, plutôt que d'essayer de rattraper les retards en fin de période comme c'était le cas pour la période 1994-1999. Mieux vaut la pénalité d'annulation de quelques dizaines de millions € en 2002 et 2003 que de perdre des sommes très importantes en fin de période.

Annexe : tableaux explicatifs des graphiques 1 à 10

Graphique n° 1 : RAL en fin d'année pour les engagements de la période avant 1994

	RAL pré-94 à la fin de chaque année (milliards d'Euros)	%
1993	15.405,70	100%
1994	10.508,00	68%
1995	7.762,60	50%
1996	5.349,46	35%
1997	3.542,32	23%
1998	2.434,95	16%
1999	1.858,37	12%
2000	991,30	6%
2001	532,20	3%

Graphique n°2 : La liquidation du RAL relatif aux programmes 1994-1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Financial perspective						
Expected RAL	41,2					
Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7
De-commitments		0	0,1	0,2	0,6	0,1
Remaining RAL (at the end of the year)	41,2	21,4	12,4	6,6	0,8	0
Actual implementation and budgets assumption						
Actual RAL (including pre<94)	41,7	2,4				
New commitments (closure of Edinburgh)		2,4				
Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7
De-commitments (including pre<94)		0,7	0,4			2,2
RAL (end of the year)	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0
1999,2000 and 2001 : actual implementation						
2002: implementation plan (budget - 0,9 billion)						
2003: PDB						
2004: remaining commitments (de-commitments or legal cases)						

Graphique n°3 : Evolution des engagements relatifs aux nouveaux programmes

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actual implementation								
(after rebudgetisation and carryovers)								
Commitments (new programmes)		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7
Cumulated commitments	0	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9
2000-01 : actual implementation (with carryovers in 2001)								
2002: budget, 2003:PDB (adjusted FP)								
2004-06: financial perspective (adjusted FP)								

Graphique n°4 : Evolution des paiements relatifs aux nouveaux programmes

Financial perspective (initial PF) 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Payment on account	8	6									
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation

Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	23,1	26,7	27	27	27	23	11,4	2,6
TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	23	11,4	2,6

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

40% 27% 13% -1% -17% -7%

Payment claimed in Dec N+2 and paid in N+3

-0,4 -5,3 -3,5

2000-01 : actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-08: Steady State, i.e. 90% of one annual tranche from 2004 to 2007 and 80% in 2008 (N+2 avoided)

2009-2010: final balance (75% in 2009 and 25% in 2010) + 3,5 billion in 2009

Graphique n°5 : Le RAL relatif aux nouveaux programmes

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Actual implementation

Commitments		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Payments		5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	23	11,4	2,6	
RAL (fin de l'année)	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0

2000-01: actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-07: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Graphique 6 : Les paiements totaux au titre des Fonds Structurels

(1994/1999) - source: ANCIENS PROGR.		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005					
Financial perspective													
(1)	Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7						
Actual implementation and budgets assumption													
(2)	Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7						
(2000/2006) - source: PAYMENTS													
Financial perspective (initial PF)		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(3)	TOTAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
Actual implementation													
(4)	TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
for chart													
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1)+(3)	Financial Perspectives		29,0	28,5	31,2	32,8	30,9	30,2	30,2				
(2)+(4)	Payments		25,9	20,5	28,6	31,0	27,7	27,0	27,0	27,0	23,0	11,4	2,6

Graphique n°7 : RAL total au titre des fonds structurels (en fin d'année)

1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Actual implementation (end of the year)

Old RAL	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0	0	0	0	0	0	0
New RAL	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0
RAL (end of the year)	41,7	32,9	50,1	52,6	52,7	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0

2000-01 : actual implementation

2002: budget, 2003: PDB

2004-08: FP (for commitments) and steady state (for payments)

Graphique n°8 : évolution du RAL 2000-2006 en cours d'exercice

	99 avril	99 déc	00 avril	00 déc	01 avril	01 déc	02 avril	02 déc	03 avril	03 déc	04 avril	04 déc	05 avril	05 déc	06 avril	06 déc	07 avril	07 déc	08 avril	08 déc	09 avril	09 déc	10 avril	10 déc
RAL beginning ->end of the year	0	0	0	9,5	39,9	32,9	60,4	41,8	72,9	49,8	81,4	54,4	86,3	59,3	91	64	63,6	37	31,7	14	10,5	2,6	2,6	0

Graphique n° 9 : Evolution des paiements en cas de rattrapage de la sous-exécution initiale au cours des années 2003-2004

2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010

Financial perspective (initial PF)

Payment on account	8	6									
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation

Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	27,6	29,9	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6
Récupération				5,8	5,8						
TOTAL	5,9	14,7	22,2	33,4	36,0	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6

2000-01 : actual implementation

2002: budget

2003-04: financial perspective + catching-up in two-year time of the "backlog" compared to the FP

2005-2010: financial perspective assumption

Graphique n° 10 : Plafonnement du RAL par la règle des dégagements automatiques

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Commitments	15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Cumulated commitments	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9	210,9	210,9	210,9	
Payments	5,9	14,2	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	27	23	11,4	2,6
Cumulated payments	5,9	20,1	39,8	59,5	79,2	98,9	118,6	145,6	168,6	180	182,6
De-commitments	0	0	0	0	0	0	11,6	11,9	4,8	0	0
Cumulated de-commitments	0	0	0	0	0	0	11,6	23,5	28,3	28,3	28,3
RAL (end of the year)	9,5	33,4	44,8	56,2	68,1	80,3	80,7	41,8	14	2,6	0

Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)

19% -17% -53% -90% -106%

Exceeding the N+2

6,0 -5,4 -16,8 -17,1 -10,1 -3,5

Claimed in November and December and paid in early N+3

5,4 5,2 5,2 5,3 3,5

De-committed during the following year

-11,6 -11,9 -4,8

2000, 2001: implementation

2002-2006: payments maximising the RAL at the beginning of 2006, while keeping a stable instalment of payment (and without automatic decommitments before 2006)

2007-2010: central scenario