

Mercredi 8 juillet 2015

P8_TA(2015)0263

Budget 2016 — mandat pour le trilogue

Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2015 sur le mandat pour le trilogue sur le projet de budget 2016 (2015/2074(BUD))

(2017/C 265/41)

Le Parlement européen,

- vu les articles 312 et 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu l'article 106 bis du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,
- vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016, adopté par la Commission le 24 juin 2015 (COM(2015)0300),
- vu le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil ⁽¹⁾,
- vu le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ⁽²⁾,
- vu l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ⁽³⁾,
- vu sa résolution du 11 mars 2015 sur les orientations générales pour la préparation du budget 2016, section III — Commission ⁽⁴⁾,
- vu les conclusions du Conseil du 17 février 2015 sur les orientations budgétaires pour 2016,
- vu le titre II, chapitre 8, de son règlement,
- vu les lettres de la commission des affaires étrangères, de la commission du commerce international, de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et de la commission des affaires constitutionnelles,
- vu le rapport de la commission des budgets et les avis des autres commissions intéressées (A8-0217/2015),

Projet de budget 2016: respect des engagements et des priorités de financement

1. rappelle que, dans sa résolution du 11 mars 2015, le Parlement a axé ses priorités pour le budget 2016 sur la création d'emplois décents et de qualité et sur le développement des entreprises et de l'esprit d'entreprise pour une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'Union (les «trois E»), ainsi que sur la solidarité interne et extérieure au sein d'une Europe sûre; réaffirme l'attachement du Parlement au respect des engagements juridiques et politiques et demande à nouveau aux institutions de tenir leurs promesses;

2. souligne, dans ce contexte, que le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 fixe des plafonds pour toutes les rubriques, mais également qu'il prévoit une flexibilité spécifique et aussi grande que possible ainsi que des instruments spéciaux afin de permettre respectivement à l'Union de remplir ses obligations juridiques ainsi que de réagir à des circonstances particulières imprévues ou de financer des dépenses précisément identifiées qui dépassent les plafonds disponibles;

⁽¹⁾ JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

⁽²⁾ JO L 347 du 20.12.2013, p. 884.

⁽³⁾ JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

⁽⁴⁾ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0061.

Mercredi 8 juillet 2015

3. se félicite du fait que le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016 présenté par la Commission renforce les priorités susmentionnées et qu'il propose d'accroître le soutien de l'Union en faveur de programmes axés sur les investissements, la connaissance, l'emploi et la croissance, et notamment d'un programme de mobilité aussi emblématique qu'Erasmus+; estime que le projet de budget pour 2016 est un pas dans la bonne direction afin d'aider les États membres à relever les défis structurels, notamment la perte de compétitivité; se réjouit que, outre les hausses dûment attendues aux rubriques 3 (Sécurité et citoyenneté) et 4 (L'Europe dans le monde), la Commission s'efforce de réagir aux derniers événements de l'actualité tels que les crises en Ukraine, en Syrie et en Méditerranée en répondant aux besoins de l'Union et des États membres en matière de sécurité et de migration et en affichant une volonté politique forte dans le domaine de l'action extérieure et de l'engagement budgétaire envers les pays d'origine et de transit;

4. salue l'inclusion du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) dans le projet de budget pour l'exercice 2016 et, en particulier, le recours à la marge globale pour les engagements pour couvrir une partie des dépenses nécessaires pour financer le fonds de garantie FEIS de 8 milliards d'EUR, plutôt que de compter uniquement sur une réduction des crédits du programme Horizon 2020 ou du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE); souligne que le Parlement entendait limiter au maximum les répercussions sur ces deux programmes et que l'accord conclu par les colégislateurs a permis d'éviter un milliard d'EUR de restrictions et d'épargner notamment la recherche fondamentale; s'attend à ce que l'accord final sur le FEIS soit reflété dans les plus brefs délais dans le budget 2016 au moyen d'une lettre rectificative;

5. rappelle toutefois que la décision relative aux crédits annuels autorisés pour la constitution du fonds de garantie FEIS ne sera prise que par l'autorité budgétaire, au cours de la procédure budgétaire annuelle; s'engage, dans ce cadre, à réduire davantage encore les coupes opérées dans Horizon 2020 et le MIE, lesquelles demeurent importantes, afin de permettre la pleine réalisation des objectifs de ces programmes fixés il y a à peine deux ans à l'issue des négociations sur leurs bases juridiques respectives; entend aussi étudier de manière approfondie la question de savoir si ces coupes devraient être concentrées au cours des années 2016-2018, comme proposé par la Commission, ou réparties également sur les années 2019-2020 afin de limiter l'incidence sur ces programmes;

6. regrette que le programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME) fasse l'objet d'une diminution nominale de ses crédits d'engagement de 2015 à 2016; indique qu'une telle diminution enverrait un signal hautement négatif à un moment où l'Union a plus que jamais besoin du potentiel des petites et moyennes entreprises (PME) en tant qu'innovatrices et créatrices d'emploi pour stimuler la relance en Europe, réduire les écarts d'investissement et contribuer à la prospérité future de l'Union; rappelle que la promotion de l'entrepreneuriat, l'amélioration de la compétitivité et de l'accès des entreprises de l'Union, y compris les entreprises sociales, aux marchés et le renforcement de l'accès des PME, qui contribuent de manière significative à l'économie et à la compétitivité de l'Union, au financement constituent des priorités que partagent sans restriction toutes les institutions et que ces priorités justifient la concentration en début de période et le renforcement des crédits de COSME ces deux dernières années, étant donné les taux d'exécution élevés du programme; entend dès lors veiller à ce que ce programme connaisse une évolution positive en 2016;

7. fait de nouveau part de ses inquiétudes à propos du financement de l'initiative pour l'emploi des jeunes, instrument essentiel pour lutter contre le chômage des jeunes dans l'Union, priorité absolue de tous les décideurs européens; prend acte de la concentration en 2014 et en 2015 de l'enveloppe complémentaire pour l'initiative pour l'emploi des jeunes; regrette qu'aucun nouvel engagement ne soit proposé en 2016; rappelle que le CFP prévoit une marge globale pour les engagements qui peut être mobilisée au-delà des plafonds dès 2016 en faveur des objectifs stratégiques liés à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes; rappelle que, par conséquent, le règlement relatif au Fonds social européen (FSE) prévoit la possibilité de revoir à la hausse les ressources de l'initiative pour l'emploi des jeunes pour la période 2016-2020 dans le cadre de la procédure budgétaire; demande dès lors de poursuivre l'initiative pour l'emploi des jeunes en faisant appel à toutes les dispositions du CFP relatives à la flexibilité et entend veiller à ce que le budget 2016 prévoie les montants nécessaires;

8. observe que, grâce à un accord rapide sur la reprogrammation des engagements en gestion partagée dans le cadre du CFP 2014-2020 en raison de l'adoption tardive des règles et des programmes en la matière, la Commission a inclus dans son projet de budget 2016 (rubriques 2 et 3) 4,5 milliards d'EUR en crédits d'engagement qui n'ont pas pu être utilisés en 2014; rappelle que le budget rectificatif n° 1/2015 a déjà permis un report de 16,5 milliards d'EUR de 2014 à 2015 aux rubriques 1b, 2 et 3; souligne qu'il s'agit cependant du simple report de crédits de 2014 qui avaient déjà fait l'objet d'un accord et qu'à des fins de comparaison, ces montants doivent dès lors être déduits de tout examen de l'évolution du budget 2016 par rapport au budget 2015; indique, cependant, que les programmes concernés bénéficient en réalité de crédits d'engagement supplémentaires dans le projet de budget 2016;

Mercredi 8 juillet 2015

9. est préoccupé par la lenteur du démarrage des nouveaux programmes du CFP 2014-2020 en raison de l'approbation tardive des bases juridiques et des programmes opérationnels ainsi que du manque de crédits de paiement en 2014; s'engage à examiner si les crédits d'engagement et de paiement demandés permettront réellement à ces nouveaux programmes d'atteindre leur vitesse de croisière; prie instamment la Commission et les États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour compenser les retards de mise en œuvre de ces programmes;

10. constate que le projet de budget de l'Union pour 2016 s'élève à 153,5 milliards d'EUR en crédits d'engagement (dont 4,5 milliards d'EUR provenant du budget 2014) et à 143,5 milliards d'EUR en crédits de paiement; relève que, abstraction faite de l'effet de la reprogrammation en 2015 et en 2016, ces montants correspondent à une augmentation de + 2,4 % en crédits d'engagement et de + 1,6 % en crédits de paiement par rapport au budget 2015; insiste sur le fait que ces augmentations globalement modérées, qui respectent la trajectoire fixée par le CFP et tiennent compte de l'inflation, ne constituent pratiquement pas d'augmentation en termes réels, ce qui souligne l'importance de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses;

11. souligne que la Commission prévoit des marges de 2,2 milliards d'EUR en crédits d'engagement (dont 1,2 milliard d'EUR à la rubrique 2) et de 1,6 milliard d'EUR en crédits de paiement sous les plafonds du CFP; rappelle que les marges disponibles en crédits d'engagement et de paiement ainsi que les paiements non exécutés viennent alimenter les marges globales qui pourront être utilisés au cours des exercices suivants, lorsque le besoin s'en fera ressentir; fait observer que la marge globale pour les engagements est disponible pour la première fois et qu'elle sera utilisée en partie pour le FEIS; salue le principe du recours envisagé à l'instrument de flexibilité pour des dépenses précisément identifiées dans le cadre des nouvelles initiatives de l'Union relevant des domaines de l'asile et de la migration, qui ne peuvent être financées dans les limites de la rubrique 3; entend utiliser une partie des marges restantes et des dispositions du CFP relatives à la flexibilité pour renforcer les priorités essentielles;

Paiements: rétablir la confiance

12. rappelle que le manque de crédits de paiement, essentiellement dû à l'insuffisance des plafonds de paiement et à un sous-financement, a atteint des niveaux sans précédent en 2014 et reste très important en 2015; craint que cette situation continue de compromettre la bonne exécution des nouveaux programmes au titre du CFP 2014-2020 et de pénaliser les bénéficiaires, notamment les autorités locales, régionales et nationales, qui sont confrontées à des difficultés économiques et sociales; se dit préoccupé, bien qu'il soutienne la gestion active des paiements par la Commission, par le report des appels à propositions, par la réduction du préfinancement et par les retards de paiement, qui pourraient porter préjudice à la réalisation des objectifs de la cohésion économique, sociale et territoriale; fait de nouveau part de ses inquiétudes à propos des réductions ad hoc des paiements prévues par le Conseil dans sa lecture des budgets annuels, notamment en ce qui concerne les programmes en faveur de la compétitivité pour la croissance et l'emploi inscrits à la rubrique 1a; invite la Commission à élaborer, pour le 31 mars 2016 au plus tard, un rapport sur les répercussions des retards de paiement sur les bénéficiaires entre 2013 et 2015 et sur l'incidence en matière de mise en œuvre des programmes;

13. se félicite du fait que le projet de budget de l'Union reflète la déclaration commune relative à un échéancier de paiement 2015-2016, convenue entre le Parlement, le Conseil et la Commission à la suite du diagnostic posé par les trois institutions et de l'engagement qu'elles ont pris de résorber cet arriéré; rappelle que, conformément à l'article 310 du traité FUE, le budget de l'Union doit être équilibré en recettes et en dépenses; souligne que, selon les estimations de la Commission, les crédits de paiement demandés dans le projet de budget permettraient de réduire l'arriéré de factures impayées à un niveau viable d'environ 2 milliards d'EUR; s'engage dès lors à soutenir sans réserve la proposition de la Commission et attend du Conseil qu'il respecte ses engagements en la matière;

14. souligne que le Parlement, le Conseil et la Commission se sont engagés à éviter à l'avenir l'accumulation d'un arriéré intenable de demandes de paiement en attente en fin d'exercice, tout en respectant pleinement et en mettant en œuvre dans leur intégralité les accords convenus dans le contexte du cadre financier pluriannuel et des procédures budgétaires annuelles; réaffirme, à cet égard, qu'il est essentiel de suivre attentivement et activement l'évolution de cet arriéré; se déclare une nouvelle fois préoccupé par le fait que les spécificités des cycles de paiement exercent une pression supplémentaire sur le niveau des crédits de paiement, notamment à la fin du CFP; rappelle à la Commission qu'elle s'est engagée, dans la déclaration commune relative à un échéancier de paiement, à développer ses outils de prévision à moyen et à long terme et à mettre en place un système d'alerte précoce, dans le but de présenter ces premières prévisions de paiement en juillet, afin que l'autorité budgétaire puisse prendre des décisions en toute connaissance de cause à l'avenir;

Mercredi 8 juillet 2015

15. se réjouit que les crédits de paiement globaux soient enfin davantage axés sur l'exécution des nouveaux programmes de la période 2014-2020 plutôt que sur l'achèvement des anciens programmes de la période 2007-2013; souligne néanmoins que le niveau des paiements dans le projet de budget 2016, notamment en ce qui concerne la rubrique 1b, est bas par rapport au niveau des engagements, ce qui pourrait déboucher sur un arriéré similaire des paiements en souffrance à la fin de l'actuel CFP; se demande donc dans quelle mesure la perspective à long terme de l'échéancier de paiement est respectée;

Sous-rubrique 1a — Compétitivité pour la croissance et l'emploi

16. observe que, par rapport à 2015, la proposition de la Commission pour 2016 équivaut à une augmentation de + 6,1 % en crédits d'engagement affectés à la sous-rubrique 1a, pour atteindre un montant total de 18,6 milliards d'EUR; indique que la hausse des crédits d'engagement est essentiellement due à la prise en compte du FEIS, aux augmentations en faveur d'Erasmus+ et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et, dans une moindre mesure, aux relèvements des crédits en faveur des programmes «Douanes», «Fiscalis» et de lutte contre la fraude et du programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale; accordera une attention particulière à la réduction des inégalités entre les apprentissages et l'enseignement supérieur en Europe, notamment en veillant à l'égalité d'accès à la mobilité;

17. déplore cependant la baisse des crédits des grands projets d'infrastructure tels qu'Horizon 2020 et COSME, ainsi que le ralentissement de la hausse des crédits du programme MIE-Transports en raison du redéploiement d'une partie de son enveloppe budgétaire vers le FEIS; rappelle que la proposition initiale de la Commission au sujet du FEIS aurait entraîné une diminution de 170 millions d'EUR pour Horizon 2020 en 2016 par rapport à 2015, ce qui aurait envoyé un signal contradictoire alors que le programme est largement reconnu comme étant l'une des grandes priorités du CFP actuel; déplore les répercussions sur le financement de la recherche, notamment dans les domaines de l'énergie, des PME, du climat et de l'environnement, des sciences sociales et de la science dans la société; s'engage à compenser davantage les réductions proposées pour ces programmes en augmentant les crédits au cours de la procédure budgétaire grâce à la marge de 200 millions d'EUR encore disponible sous le plafond pour la rubrique 1a; fait remarquer que le financement de l'investissement, de la recherche, du développement et de l'innovation devrait être centré sur les domaines dans lesquels il est possible de réaliser la plus grande valeur ajoutée, tels que l'amélioration de l'efficacité énergétique, les TIC, les subventions en faveur de la recherche fondamentale et les technologies renouvelables et à faibles émissions de CO₂;

18. réitère son soutien au programme ITER et s'engage à assurer un financement approprié; est toutefois préoccupé par le fait que la révision du calendrier et de la programmation financière d'ITER, devant être présentée en novembre 2015, ne permettra pas à l'autorité budgétaire de prendre en compte les nouvelles données dans la procédure budgétaire annuelle 2016; demande en outre instamment à ITER et à son entreprise commune «Fusion for energy» de remettre dans les meilleurs délais les rapports demandés concernant leur décharge 2013 et de donner suite aux recommandations du Parlement en la matière;

19. souligne que le sous-financement passé des crédits de paiement a creusé l'écart entre les engagements et les paiements de plusieurs programmes relevant de la rubrique 1a, ce qui a ainsi contribué à la forte augmentation des restes à liquider par rapport aux autres rubriques; s'inquiète de ce que la Commission ait dû réduire le montant du préfinancement et est particulièrement préoccupé par le fait qu'elle ait reporté de nouveaux appels à propositions et retardé la signature de contrats; constate par exemple qu'en ce qui concerne le programme Horizon 2020, la Commission estime que, dans un scénario de mise en œuvre normal, sans limite de crédits de paiement, environ 1 milliard d'EUR supplémentaire aurait été dépensé à la fin de l'année 2014; réaffirme toutefois, tout en saluant les efforts produits par la Commission pour maintenir la situation des paiements sous contrôle, qu'il ne tolérera en aucune circonstance que l'on ait recours au ralentissement des programmes de la période 2014-2020 pour compenser le manque de paiement;

20. salue, dès lors, l'augmentation de + 11,4 % des crédits de paiement par rapport à 2015 pour atteindre 17,5 milliards d'EUR ainsi que la hausse du rapport paiements/engagements pour 2016; constate, en particulier, que pour certains programmes (Copernicus, Erasmus+, Horizon 2020, MIE-Transports, la sûreté nucléaire et le déclassement), les crédits de paiement dépassent le niveau des crédits d'engagement;

Sous-rubrique 1b — Cohésion économique, sociale et territoriale

21. prend acte des 50,8 milliards d'EUR proposés en engagements (soit une augmentation de + 3,2 % par rapport à 2015, l'incidence de la reprogrammation étant neutralisée) et de 49,1 milliards d'EUR en paiements (soit une baisse de 4 %) pour la sous-rubrique 1b, ce qui laisse une petite marge d'engagements de 15,3 millions d'EUR sous le plafond; rappelle que la politique de cohésion constitue la principale politique d'investissement de l'Union destinée à réduire les disparités entre les régions d'Europe en renforçant la cohésion économique, sociale et territoriale; souligne que les instruments tels que le FSE, le FEDER, le Fonds de cohésion ou l'initiative pour l'emploi des jeunes sont essentiels pour favoriser la convergence, atténuer l'écart de développement et soutenir la création d'emplois durables et de qualité; souligne le rôle essentiel joué par la politique de cohésion dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020;

Mercredi 8 juillet 2015

22. souligne que 44 % des crédits de paiement proposés pour 2016 couvrent des demandes de paiement en souffrance des périodes de programmation précédentes, ce qui ne laisse que 26,8 milliards d'EUR en paiements pour le lancement de nouveaux programmes de cohésion pendant la période 2014-2020; considère dès lors que les crédits de paiement proposés constituent le minimum indispensable pour répondre aux besoins de cette sous-rubrique;

23. rappelle qu'un montant de 21,6 milliards d'EUR du budget 2016 est indispensable pour ramener le niveau des demandes de paiement en attente pour les programmes de cohésion de la période 2007-2013 de 24,7 milliards d'EUR fin 2014 et de 20 milliards d'EUR fin 2015 à environ 2 milliards d'EUR fin 2016, comme l'indique l'évaluation de la Commission annexée à la déclaration commune relative à un échéancier de paiement 2015-2016; demande instamment d'éviter une telle accumulation «anormale» des factures impayées à l'avenir, afin de ne pas compromettre la crédibilité de l'Union;

24. réitère en outre son appel à poursuivre l'initiative pour l'emploi des jeunes et souligne qu'il est essentiel d'accélérer en toute efficacité et efficacité sa mise en œuvre dans les États membres; encourage les États membres et la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires pour déployer en priorité les dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse, en tenant compte, le cas échéant, des recommandations formulées par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 3/2015; rappelle que l'augmentation récemment approuvée du taux de préfinancement à 30 %, vivement préconisée par le Parlement, dépend de la présentation rapide des demandes de paiement intermédiaires par les États membres dans un délai d'un an, qui devrait avoir lieu en 2016; insiste pour que l'augmentation du taux de préfinancement de l'initiative pour l'emploi des jeunes n'ait pas d'incidence négative sur la mise en œuvre d'autres composantes du FSE;

Rubrique 2 — Croissance durable: ressources naturelles

25. prend acte de la proposition d'affecter 63,1 milliards d'EUR en engagements (soit une diminution de 0,1 % par rapport à 2015, l'incidence de la reprogrammation étant neutralisée) et 55,9 milliards d'EUR en paiements (soit une réduction de 0,2 %) à la rubrique 2, ce qui laisse une marge d'engagements de 1,2 milliard d'EUR sous le plafond et une marge de 1,1 milliard en deçà du sous-plafond pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA); relève que le mécanisme de discipline financière est uniquement appliqué en vue de la constitution de la réserve pour les crises dans le secteur agricole; attend la lettre rectificative de la Commission, prévue pour octobre 2015, qui devrait se fonder sur des informations mises à jour relatives au financement du FEAGA; souligne que les transferts entre les deux piliers de la PAC se traduisent par une hausse globale des sommes disponibles pour le développement rural;

26. met l'accent sur le fait que le projet de budget 2016 présente une baisse des besoins d'intervention sur les marchés agricoles par rapport au budget 2015 en raison principalement de l'incidence en 2015 des mesures d'urgence liées à l'embargo russe sur les importations de certains produits agricoles provenant de l'Union; note que, selon la Commission, aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire au titre du budget 2016; insiste sur l'importance d'atteindre les objectifs d'amélioration de la compétitivité et de la durabilité de l'agriculture de l'Union et demande le déblocage de ressources à cet effet;

27. souligne le fait que la politique commune de la pêche telle que réformée propose un cadre juridique ambitieux permettant de relever les défis de la pêche responsable, y compris par la collecte de données, et se réjouit que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche ait bénéficié d'un report des crédits inutilisés de 2014 sur 2015, tandis que, l'incidence de cette reprogrammation étant neutralisée, les crédits d'engagement en faveur de ce fonds continuent de progresser en 2016; constate cependant qu'en ce qui concerne les paiements, l'arrêt progressif de l'ancien programme n'est que partiellement compensé par le lancement du nouveau programme, d'où une baisse des crédits en 2016;

28. salue l'augmentation des crédits alloués au programme LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat, tant pour les engagements que pour les paiements; se félicite des premières mesures visant à tenir davantage compte des considérations relatives à l'environnement dans le budget de l'Union et souligne qu'il convient de passer à la vitesse supérieure en la matière;

Rubrique 3 — Sécurité et citoyenneté

29. se félicite du fait que le projet de budget 2016 augmente son soutien en faveur de tous les programmes relevant de la rubrique 3, à hauteur de 2,5 milliards d'EUR en crédits d'engagement (soit une augmentation de 12,6 % par rapport au budget 2015, l'effet de la reprogrammation étant neutralisé) et de 2,3 milliards d'EUR en crédits de paiement (soit une augmentation de 9,7 %); attire l'attention sur le fait que cela ne laisse aucune marge pour d'éventuels renforcements, des projets pilotes ou des actions préparatoires dans le cadre de la rubrique 3; est d'avis que, compte tenu de la situation géopolitique actuelle, notamment en raison de la pression croissante exercée par les flux migratoires, il est possible que le niveau des plafonds prévus pour la rubrique de loin la plus restreinte du CFP ne reflète plus la réalité et qu'il faille régler la question dans le cadre de la révision postélectorale du CFP;

Mercredi 8 juillet 2015

30. accueille avec satisfaction le programme de la Commission en matière de migration et réaffirme son soutien au renforcement des moyens de l'Union et à la mise en place d'une politique de répartition équitable des charges et de solidarité en matière d'asile, de migration et de gestion des frontières extérieures; salue dès lors le relèvement des crédits d'engagement en faveur du Fonds pour la sécurité intérieure et du Fonds «Asile, migration et intégration», comprenant notamment le développement du régime d'asile européen commun; accueille favorablement la proposition de la Commission de mobiliser 124 millions d'EUR au titre de l'instrument de flexibilité pour faire face aux tendances migratoires actuelles dans la région méditerranéenne; se demande si le financement proposé sera suffisant; souligne la nécessité d'un contrôle strict de la destination de ces fonds;

31. souligne que la proposition d'augmenter les effectifs du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) de 6 postes seulement est manifestement insuffisante au vu du grand nombre d'arrivées sur les rives méridionales de l'Union et du rôle croissant de l'EASO dans la gestion de l'asile; demande, par conséquent, une augmentation appropriée de son budget qui lui permette de mener à bien ses missions et ses opérations;

32. estime que la Commission devrait évaluer précisément l'incidence budgétaire des mesures présentées dans le cadre du programme européen en matière de migration et du programme européen en matière de sécurité en ce qui concerne Europol, et les missions supplémentaires induites par ces mesures, de façon à ce que l'autorité budgétaire puisse dûment adapter les besoins d'Europol en crédits et en ressources humaines; souligne le rôle d'Europol dans le soutien transfrontalier aux États membres et dans l'échange d'informations; souligne qu'il est nécessaire de lui octroyer un budget et des effectifs suffisants pour 2016, afin de lui permettre de mener à bien ses missions et ses opérations;

33. estime que les agences concernées ne devraient pas subir de réduction ou de redéploiement de leur personnel et qu'elles doivent répartir leurs effectifs de manière adéquate pour s'acquitter de leurs responsabilités croissantes;

34. réaffirme également le soutien sans faille systématiquement apporté par le Parlement à un financement suffisant des programmes en faveur de la culture et des médias; salue dès lors l'augmentation prévue en faveur du programme «Europe créative», notamment les actions multimédia, par rapport au budget 2015, tout en exprimant des réserves quant à la dissociation, sur le plan administratif, des deux volets «culture» et «médias»; soutient également l'augmentation proposée pour le programme «L'Europe pour les citoyens», car il est essentiel à une participation des citoyens au processus démocratique en Europe; estime que l'initiative citoyenne européenne est un instrument clé de la démocratie participative dans l'Union et demande d'en améliorer la visibilité et l'accessibilité; insiste sur le rôle positif des réseaux paneuropéens composés de médias locaux et nationaux, tels qu'EuranetPlus;

35. souligne que la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la protection des consommateurs et la santé constituent des questions d'intérêt majeur pour les citoyens de l'Union; salue dès lors les augmentations des crédits d'engagement en faveur des programmes consacrés à l'alimentation humaine et animale, à la santé publique et à la protection des consommateurs par rapport au budget 2015;

Rubrique 4 — L'Europe dans le monde

36. salue l'augmentation globale de l'enveloppe de la rubrique 4, pour atteindre 8,9 milliards d'EUR en crédits d'engagement (soit une augmentation de 5,6 % par rapport au budget 2015), laissant une marge de 261,3 millions d'EUR sous le plafond; constate que ce chiffre témoigne d'un degré élevé de solidarité avec les pays tiers; estime que le budget de l'Union contribue à venir en aide aux personnes défavorisées et à promouvoir les valeurs fondamentales européennes; se félicite du fait que les difficultés économiques et sociales qu'a rencontrées l'Union ces dernières années n'ont pas détourné son attention du reste du monde; est toutefois convaincu qu'il sera probablement nécessaire de renforcer encore certains domaines prioritaires, tels que l'instrument européen de voisinage, notamment l'assistance au processus de paix au Moyen-Orient, à la Palestine et à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), en raison de la crise humanitaire et politique en cours dans le voisinage et au-delà;

37. se réjouit de l'augmentation des crédits de paiement demandée par la Commission pour l'ensemble des programmes relevant de la rubrique 4 (soit une augmentation de 28,5 %, pour atteindre 9,5 milliards d'EUR), les paiements dépassant ainsi les engagements, en particulier dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'aide de l'Union à la Palestine et à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA); estime que de telles augmentations sont entièrement justifiées par la nécessité de compenser les effets du manque criant de crédits de paiement dans cette rubrique en 2014 et 2015, qui ont mené la Commission à diminuer les préfinancements et à différer les engagements juridiques; rappelle qu'un montant de 1,7 million d'EUR d'intérêts de retard devait être payé en 2015 au titre de la rubrique 4; escompte une réduction progressive de l'écart entre les engagements et les paiements et un retour à la normale de l'arriéré des factures impayées; souligne qu'une telle évolution est indispensable à la viabilité financière des bénéficiaires vulnérables et au rôle de l'Union en tant que partenaire de confiance des organisations internationales;

Mercredi 8 juillet 2015

38. estime que les instruments de financement extérieur permettent de s'attaquer, de façon diversifiée et en fonction de leurs objectifs respectifs, aux causes profondes des problèmes de sécurité intérieure et de migration qui sont au cœur du budget du prochain exercice, en particulier aux frontières méridionales et orientales de l'Union et, plus généralement, dans les zones de conflit; fait particulièrement référence à l'instrument de financement de la coopération au développement et à l'instrument européen de voisinage, mais également à des politiques bénéficiant d'augmentations plus modestes, telles que l'aide humanitaire, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, la politique étrangère et de sécurité commune ou l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme; invite la Commission à identifier clairement les domaines susceptibles de contribuer à relever ces défis actuels et capables d'absorber efficacement les renforcements potentiels; rappelle à cet égard qu'il importe de contribuer à la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté et que la défense des droits de l'homme, l'égalité hommes-femmes, la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités doivent demeurer au cœur des activités d'aide extérieure de l'Union;

39. souligne l'évolution notable du montant à provisionner dans le budget 2016 pour le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures géré par la Banque européenne d'investissement et observe qu'elle est due à l'octroi de prêts au titre de l'assistance macrofinancière à l'Ukraine;

40. invite la Commission et le SEAE à veiller à l'application d'une approche unifiée envers des pays stratégiques, comme l'Ukraine et la Tunisie, qui bénéficient d'un financement relativement important provenant de diverses sources de l'Union; est d'avis que l'Union pourrait acquérir plus de poids politique et économique s'il y avait davantage de cohérence et de coordination entre les principaux acteurs au sein de l'Union et sur le terrain, si l'on simplifiait et écourtait les procédures et si son action bénéficiait d'une image plus claire;

Rubrique 5 — Administration

41. observe que les dépenses au titre de la rubrique 5 augmentent de 2,9 % par rapport au budget 2015, pour atteindre 8 908,7 millions d'EUR, et que ce montant couvre globalement les dépenses administratives des institutions (augmentation de 2,2 %) et les dépenses pour les pensions et les écoles européennes (augmentation de 5,4 %); constate qu'il subsiste une marge de 574,3 millions d'EUR sous le plafond; souligne que la part de la rubrique 5 dans le budget de l'Union reste stable (5,8 %); rappelle cependant que ce chiffre ne tient pas compte de l'assistance technique, considérée comme relevant des dépenses opérationnelles;

Instruments spéciaux

42. réaffirme que les instruments spéciaux sont essentiels au plein respect et à la mise en œuvre intégrale du CFP et devraient, de par leur nature, être calculés au-delà des plafonds, tant pour les engagements que pour les paiements, notamment aux fins du calcul de la marge globale pour les paiements; accueille favorablement la parité proposée entre les engagements et les paiements pour la réserve d'aide d'urgence; constate que les montants prévus pour la réserve d'aide d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) dans le projet de budget 2016 sont globalement stables ou ont légèrement augmenté;

Projets pilotes et actions préparatoires

43. souligne l'importance des projets pilotes (PP) et des actions préparatoires (AP), dès lors qu'il s'agit d'instruments permettant de formuler les priorités politiques et de lancer de nouvelles initiatives susceptibles de déboucher sur des actions ou programmes permanents de l'Union, y compris des initiatives visant à rendre compte des mutations économiques, écologiques et sociales dans l'Union et à les accompagner; constate avec inquiétude que la Commission n'a pas prévu de crédits pour poursuivre des PP et des AP ayant fait leurs preuves, notamment au titre de la rubrique 3; entend procéder à l'identification d'un ensemble équilibré de PP et d'AP; observe que dans la proposition actuelle, la marge disponible dans certaines rubriques est relativement limitée, voire inexistante, et a l'intention d'explorer des pistes permettant de dégager des moyens pour d'éventuels PP et AP;

Agences décentralisées

44. souligne le rôle crucial joué par les agences décentralisées dans l'élaboration des politiques de l'Union et est déterminé à évaluer au cas par cas les besoins de toutes les agences en matière de budget et de personnel, afin de garantir des crédits et des effectifs suffisants pour chacune d'entre elles, en particulier pour celles qui se sont récemment vu confier des nouvelles missions ou qui sont confrontées à une charge de travail accrue pour des raisons de priorités politiques ou pour d'autres raisons; est particulièrement déterminé à fournir aux agences œuvrant dans les domaines de la justice et des affaires intérieures les moyens nécessaires pour s'attaquer aux problèmes migratoires actuels; rappelle à nouveau qu'il est opposé au «pot commun» de redéploiement et espère trouver une solution au cours de la procédure budgétaire pour mettre un terme

Mercredi 8 juillet 2015

aux réductions supplémentaires des effectifs dans les agences décentralisées; réaffirme son intention de faire appel au groupe de travail interinstitutionnel sur les agences décentralisées pour trouver un terrain d'entente entre les institutions sur le traitement de ces dernières en termes budgétaires, notamment en vue de la conciliation sur le budget 2016;

o

o o

45. demande un effort budgétaire soutenu visant l'adéquation des formations et des reconversions dans les secteurs souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre et dans les secteurs clés à fort potentiel de création d'emplois, comme l'économie verte, l'économie circulaire, les soins de santé et les TIC; souligne que le budget 2016 doit apporter un soutien approprié à la promotion de l'inclusion sociale et aux actions visant à éradiquer la pauvreté et à donner aux personnes qui connaissent la pauvreté et l'exclusion sociale les moyens de s'en sortir; rappelle qu'il convient d'intégrer la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques et d'en tenir compte dans la procédure budgétaire; demande avec insistance qu'un soutien financier soit accordé à tous les programmes qui favorisent la création d'emplois et l'inclusion sociale pour les personnes touchées par de multiples désavantages, comme les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées, les personnes issues de minorités et les personnes inactives et découragées;

46. rappelle que, avec la pleine mise en œuvre attendue des programmes, avec l'intégration de nouvelles initiatives majeures dans les domaines des investissements et de la migration, avec la possibilité de régler des questions du passé, concernant par exemple les paiements et les instruments spéciaux, et avec l'activation, pour la première fois, de nouvelles dispositions du CFP telles que la marge globale pour les engagements, la procédure budgétaire 2016 aura valeur de test pour la ligne de conduite du Conseil en ce qui concerne l'échéancier de paiement ainsi que pour l'évaluation du CFP actuel; rappelle à la Commission qu'elle est juridiquement tenue de présenter un réexamen du fonctionnement du cadre financier pluriannuel d'ici à la fin 2016 et d'accompagner ce réexamen budgétaire d'une proposition législative de révision du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020; rappelle que, parallèlement à ce processus, elle doit aussi évaluer de nouvelles initiatives concernant les ressources propres, sur la base des résultats du groupe de travail de haut niveau sur les ressources propres qui devraient être présentés en 2016;

47. reconnaît le large consensus qui a caractérisé jusqu'à présent l'examen des projets de budget rectificatifs 2015 ainsi que la négociation de l'échéancier de paiement, attestant ainsi une volonté partagée de respecter le CFP, d'appliquer les bases juridiques négociées avec sérieux et d'assurer le financement des nouveaux programmes; plaide pour la poursuite d'une collaboration constructive entre la Commission et les deux branches de l'autorité budgétaire de l'Union et espère qu'elle permettra, en définitive, de s'attaquer aux causes de l'aggravation de l'arriéré qui tiennent à la procédure budgétaire; espère voir régner le même état d'esprit lors des négociations sur le budget 2016 et lorsqu'il faudra, à l'avenir, trouver des solutions pour faire face à l'apparition de défis nouveaux et imprévus;

48. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

Mercredi 8 juillet 2015

ANNEXE I: DATES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE CONCILIATION EN 2015

- A. Conformément à la partie A de l'annexe de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, le Parlement européen, le Conseil et la Commission fixent les dates pivots ci-après pour la procédure budgétaire 2016:
1. un trilogue sera convoqué le 14 juillet, avant l'adoption de la position du Conseil;
 2. le Conseil fera le nécessaire pour adopter sa position et la transmettre au Parlement européen pour la semaine 38 (troisième semaine de septembre) au plus tard, afin de dégager plus facilement en temps voulu un accord avec le Parlement européen;
 3. la commission des budgets du Parlement européen s'efforcera de voter sur les amendements à la position du Conseil avant la fin de la semaine 42 (mi-octobre) au plus tard;
 4. un trilogue sera convoqué le 19 octobre, avant la lecture du Parlement européen;
 5. le Parlement européen votera en séance plénière dans le cadre de la lecture du projet pendant la semaine 44 (session plénière du 26 au 29 octobre);
 6. la période de conciliation débutera le 29 octobre. En accord avec les dispositions de l'article 314, paragraphe 4, point c), du TFUE, le délai prévu pour la conciliation prendra fin le 18 novembre 2015;
 7. le comité de conciliation se réunira le 9 novembre dans les locaux du Parlement européen et le 13 novembre dans ceux du Conseil et peut se réunir à nouveau, le cas échéant; les réunions du comité de conciliation seront préparées par un ou des trilogues. Un trilogue est prévu le 11 novembre. D'autres trilogues peuvent être convoqués pendant les 21 jours que dure la période de conciliation.
- B. Les modalités de fonctionnement du comité de conciliation figurent dans la partie E de l'annexe de l'accord interinstitutionnel susvisé.
-

Mercredi 8 juillet 2015

ANNEXE II: DÉCLARATION COMMUNE RELATIVE À UN ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT 2015-2016

S'appuyant sur la déclaration commune relative à un échéancier de paiement approuvée en décembre 2014 dans le cadre de l'accord intervenu sur les budgets 2014 et 2015, les trois institutions ont évalué conjointement l'état de la situation et les perspectives concernant les paiements au titre du budget de l'UE, sur la base du document transmis par la Commission le 23 mars 2015.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont d'accord sur les points suivants:

1. État de la situation

Le Parlement européen et le Conseil prennent acte de l'évaluation approfondie présentée par la Commission dans le document intitulé «Elements for a payment plan to bring the EU budget back onto a sustainable track» (voir annexe), qui constitue une base analytique devant permettre de repérer les principaux facteurs qui sont à l'origine de l'augmentation du niveau des demandes de paiement en attente en fin d'année et d'atteindre l'objectif consistant à réduire le niveau des factures impayées, l'accent étant mis en particulier sur la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

- a) La contrainte liée aux crédits de paiement autorisés dans les budgets précédents, conjuguée au cycle de mise en œuvre des programmes de cohésion, a entraîné l'accumulation progressive d'un arriéré intenable de demandes de paiement en attente en fin d'année, atteignant le niveau sans précédent de 24,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2014. Néanmoins, les institutions constatent que les décisions difficiles qui ont été prises en ce qui concerne les budgets 2014 et 2015 ont largement permis de stabiliser cet arriéré.
- b) Par ailleurs, l'insuffisance des paiements s'est traduite par un ralentissement de la mise en œuvre des programmes pour la période 2014-2020 dans d'autres rubriques, dû notamment au souci de remplir les obligations contractuelles découlant d'engagements antérieurs et d'éviter ainsi le risque de devoir verser des intérêts de retard, à un moment où l'on espère que certains programmes clés contribueront à la croissance et à l'emploi en Europe et assureront le rôle de l'Union sur la scène internationale.

2. Quelles sont les perspectives?

- c) Le Parlement européen et le Conseil prennent acte des perspectives présentées par la Commission pour 2015 et 2016: l'analyse indique qu'il pourrait être possible de ramener l'arriéré des demandes de paiement en attente en fin d'année pour les programmes de cohésion de la période 2007-2013 à un niveau se situant autour de 2 milliards d'euros d'ici la fin de 2016, compte tenu notamment du fait que les programmes de cohésion approchent de leur phase de clôture, et pour autant que des crédits de paiement suffisants soient autorisés dans le cadre du budget 2016. Cela devrait permettre d'éviter des répercussions négatives et des retards inutiles en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes pour la période 2014-2020.
- d) Le Parlement européen et le Conseil soulignent qu'ils sont déterminés à éliminer progressivement l'arriéré intenable des demandes de paiement en attente pour les programmes de cohésion relevant de la période 2007-2013. Ils s'engagent à coopérer pleinement en vue d'autoriser, dans le cadre du budget 2016, un niveau de crédits de paiement permettant d'atteindre cet objectif. Dans leurs délibérations, ils tiendront compte des perspectives actuelles, que la Commission prendra en considération et précisera dans ses estimations pour le projet de budget 2016.
- e) La Commission continuera de suivre de près l'évolution de l'arriéré et, si nécessaire, proposera des mesures appropriées pour garantir une progression ordonnée des crédits de paiement, qui soit compatible avec les crédits d'engagement autorisés.
- f) Les trois institutions rappellent leur engagement à suivre de près l'état de l'exécution des paiements tout au long de 2015. Dans le cadre de leur échange de vues régulier, elles confirment leur volonté d'organiser des réunions interinstitutionnelles spéciales à ce sujet le 26 mai, le 14 juillet et le 19 octobre, afin de garantir la viabilité de la procédure budgétaire. À cet égard, ces réunions interinstitutionnelles devraient également porter sur les prévisions à plus long terme concernant l'évolution attendue des paiements jusqu'à la fin du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, la Commission étant invitée à présenter, le cas échéant, des scénarios alternatifs.
- g) Afin de faciliter le processus de suivi de la situation pour les programmes de la période 2007-2013, la Commission présentera en juillet et en octobre des rapports sur la mise en œuvre du budget, tant par rapport aux prévisions mensuelles pour l'année concernée que par rapport à l'année précédente, ainsi que sur l'évolution de l'arriéré des demandes de paiement en attente dans la sous-rubrique 1b.

Mercredi 8 juillet 2015

- h) Ayant à cœur d'éviter à l'avenir l'accumulation d'un tel arriéré, le Parlement européen et le Conseil demandent à la Commission d'examiner minutieusement la mise en œuvre des programmes pour la période 2014-2020 et de mettre en place un système d'alerte précoce. Afin de parvenir à ce résultat, la Commission s'engage à élaborer des outils appropriés pour présenter, au cours de la procédure budgétaire, des prévisions à cycle continu concernant les paiements, par (sous) rubrique, pour les (sous)rubriques 1b, 2 et 5, et par programme, pour les (sous)rubriques 1a, 3 et 4, l'accent étant mis sur les années N et N+1, y compris l'évolution des factures impayées et des restes à liquider (RAL); ces prévisions seront mises à jour à intervalles réguliers sur la base des décisions budgétaires et de toute évolution pertinente ayant une incidence sur les profils de paiement des programmes; les prévisions de paiement seront présentées en juillet, dans le cadre des réunions interinstitutionnelles consacrées aux paiements prévues au point 36, troisième alinéa, de l'annexe de l'accord interinstitutionnel.
- i) Cela devrait permettre à l'autorité budgétaire de prendre les décisions nécessaires en temps utile, afin d'éviter à l'avenir l'accumulation d'un arriéré intenable de demandes de paiement en attente en fin d'année, tout en respectant et en mettant en œuvre pleinement les accords dégagés dans le cadre du CFP et des procédures budgétaires annuelles.
-

Mercredi 8 juillet 2015

ANNEXE À L'ANNEXE II: ÉLÉMENTS POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT DESTINÉ À RAMENER LE BUDGET DE L'UNION SUR UNE TRAJECTOIRE VIABLE ⁽¹⁾

Résumé

Une des principales évolutions constatées concernant l'exécution du budget de l'Union, surtout depuis 2012, réside dans l'écart grandissant entre les crédits de paiement autorisés et les engagements pris antérieurement par les institutions européennes. Cet écart a donné lieu à diverses conséquences négatives dans les différents domaines de dépenses, générant en particulier un **arriéré croissant de demandes de paiement en attente concernant les programmes de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 (rubrique 1b), lequel a atteint un niveau sans précédent à la fin de l'exercice 2014.**

Cette augmentation de l'arriéré est due au fait que le pic du cycle de programme 2007-2013 a été suivi, en 2014, d'une chute du plafond des paiements du cadre financier pluriannuel (CFP), dans un contexte général d'assainissement des finances publiques au niveau national. Deux facteurs sont dès lors fondamentaux pour comprendre cette évolution.

Premièrement, **l'augmentation cyclique des demandes de paiement résultant de la mise en œuvre durable des programmes de la politique de cohésion** pour 2007-2013, les paiements devant être effectués dans les premières années du CFP 2014-2020. Après un démarrage lent en 2007-2009, dû (notamment) aux effets de la crise financière et des contre-mesures adoptées, la mise en œuvre des programmes a connu une accélération à partir de 2012 et les demandes de paiements ont augmenté d'année en année, jusqu'à atteindre, en 2013, le niveau record de 61 milliards d'EUR pour la politique de cohésion, en raison des délais de mise en œuvre et des règles de dégageement automatique établies par la législation régissant la politique de cohésion ⁽²⁾.

Il n'a pas été aisé d'intégrer dans le budget de l'Union cette forte hausse des demandes de paiement pour les programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013, sachant que d'autres programmes avaient atteint leur vitesse de croisière et que le plafond des paiements serait inférieur en 2014, le tout dans un contexte d'assainissement des financements publics dans les États membres.

En effet, le deuxième facteur essentiel pour expliquer l'évolution susvisée réside dans la **réduction considérable des plafonds des paiements dans le nouveau CFP**, particulièrement marquée (-8 milliards d'EUR) en 2014. La pénurie de crédits de paiement qui en résulte n'affecte pas seulement la politique de cohésion (rubrique 1b), mais également d'autres domaines de dépenses, en particulier la croissance et l'emploi (rubrique 1a), l'Europe dans le monde (rubrique 4) et la sécurité (rubrique 3).

Pour remédier à ce problème, la Commission a mis en place des mesures visant à garantir une gestion active de la pénurie de crédits de paiement, et consistant à: accélérer le recouvrement des montants indus; limiter les montants non utilisés se trouvant sur des comptes fiduciaires; réduire le pourcentage de préfinancement; tirer le meilleur parti des délais de paiement autorisés; reporter des appels à propositions/appels d'offres ainsi que les activités de passation de marchés connexes et accorder la priorité aux pays bénéficiant d'une aide financière.

En outre, l'autorité budgétaire a été informée en temps utile des problèmes et de leur évolution et des budgets rectificatifs ont été proposés afin d'augmenter les crédits de paiement autorisés.

Malgré le renforcement des crédits de paiement grâce aux budgets rectificatifs autorisés par le Parlement et le Conseil ⁽³⁾, et en dépit de la gestion active des crédits de paiement disponibles par la Commission, **l'arriéré des demandes de paiement en attente a continué à augmenter: dans le cas de la politique de cohésion rien que pour la période 2007-2013, il atteignait 24,7 milliards d'EUR à la fin de l'exercice 2014** ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ La version anglaise est la version authentique de la présente annexe.

⁽²⁾ Cette évolution découle des règles «N+2»/«N+3» selon lesquelles les paiements doivent être effectués dans un délai de deux (N+2) ou trois ans (N+3) à compter de la date où les engagements correspondants ont été réalisés. Fin 2013, les deux règles de désengagement s'appliquaient en parallèle.

⁽³⁾ Le total des crédits de paiement supplémentaires autorisés au moyen de budgets rectificatifs s'élevait à 6,7 milliards d'EUR en 2012, 11,6 milliards d'EUR en 2013 et 3,5 milliards d'EUR en 2014.

⁽⁴⁾ L'arriéré des demandes de paiement en attente en fin d'exercice pour les programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 est passé de 11 milliards d'EUR en 2011, à 16 milliards d'EUR en 2012, 23,4 milliards en 2013 et 24,7 milliards en 2014.

Mercredi 8 juillet 2015

Grâce aux mesures d'atténuation prises par la Commission, l'accumulation d'arriérés a été dans une large mesure contenue dans les autres domaines politiques gérés directement par la Commission. La majeure partie des crédits de paiement disponibles en 2014 a servi à honorer les obligations contractuelles issues de la période de programmation précédente et, partant, à réduire les sanctions pour retard de paiement, dont le montant a néanmoins été multiplié par cinq en un an (soit 3 millions d'EUR) ⁽¹⁾. Si ces mesures ont permis d'éviter des répercussions financières négatives plus importantes sur le budget de l'Union, elles ont entraîné le report de plusieurs échéances de paiement à 2015; cela a eu une incidence sur les attentes légitimes des parties concernées, qui ont parfois dû reporter le lancement de leur projet et/ou accroître de façon temporaire leur part de cofinancement.

Les programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 approchent de leur phase de clôture. En 2014, le niveau total des demandes de paiement reçues a diminué, pour passer à 53 milliards d'EUR (contre 61 milliards d'EUR en 2013). D'après leurs dernières prévisions (janvier 2015), les États membres devraient présenter des demandes de paiement pour quelque 48 milliards d'EUR en 2015 et 18 milliards d'EUR en 2016. Toutefois, ces chiffres ne peuvent pas être considérés selon leur valeur nominale, étant donné qu'au cours de la période 2015-2016, il y aura un plafonnement des demandes payables correspondant à 95 % de la totalité de l'enveloppe financière du programme, comme le veut la législation applicable ⁽²⁾. **La Commission évalue les demandes payables pour 2015 à quelque 35 milliards d'EUR et celles pour 2016, à un montant allant jusqu'à 3,5 milliards d'EUR.**

Le budget 2015 prévoit près de 40 milliards d'EUR en crédits de paiement pour la politique de cohésion pour la période 2007-2013. Ce montant couvrira à la fois l'arriéré de paiements (24,7 milliards d'EUR correspondant à 62 % du budget de la politique de cohésion pour 2007-2013) et les nouvelles demandes transmises dans des délais permettant le paiement (d'un montant estimé à 35 milliards d'EUR). En conséquence, **l'arriéré à la fin de 2015 devrait être ramené à un niveau de 20 milliards d'EUR.**

À ce stade, la Commission estime que près de 23,5 milliards d'EUR seront nécessaires pour couvrir les demandes de paiement restantes avant la clôture et supprimer progressivement l'arriéré. Dans son projet de budget pour 2016, la Commission procédera à un ajustement des crédits de paiement de la rubrique 1b, afin de faire en sorte que cet objectif soit atteint tout en garantissant la bonne mise en œuvre des programmes pour la période 2014-2020.

Budget prévu pour la politique de cohésion en 2015 (en milliards d'EUR)

Crédits de paiement disponibles dans le budget 2015	(1)	39,5
— dont arriéré fin 2014	(2)	24,7
— dont prévisions 2015 plafonnées à 95 %	(3)	~35
Arriéré attendu pour fin 2015	(4)=(1)-(2)-(3)	~20

Budget prévu pour la politique de cohésion en 2016 (en milliards d'EUR)

Arriéré attendu pour fin 2015	(1)	~20
Demandes de paiement restantes maximum attendues en 2016 avant la clôture	(2)	~3,5
Demandes de paiement maximum à couvrir dans le budget 2016	(3)=(1)+(2)	~23,5

⁽¹⁾ Il y a lieu de noter que, dans le cas des politiques relevant de la gestion partagée, comme la politique de cohésion (pour laquelle la Commission rembourse les dépenses des États membres), les intérêts de retard ne s'appliquent pas.

⁽²⁾ Le solde de 5 % doit être versé à la clôture du programme, prévue en 2017-2019, après que la Commission aura vérifié que le programme a été correctement mis en œuvre et qu'aucune correction ne doit être faite.

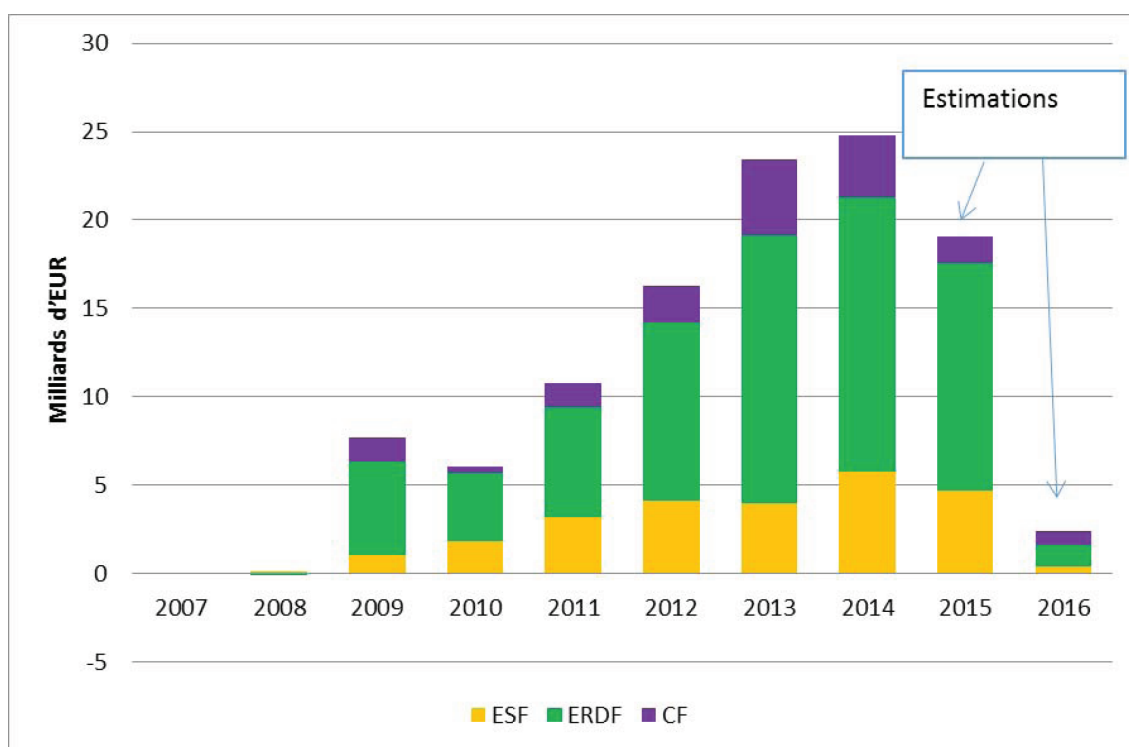
Mercredi 8 juillet 2015

De même, le niveau des crédits de paiement qui sera proposé pour les autres domaines politiques du budget 2016 devrait permettre de satisfaire aux obligations découlant d'engagements antérieurs et de réduire au minimum le risque de versement d'intérêts de retard, mais aussi d'assurer un niveau approprié de mise en œuvre et de passation des marchés concernant les programmes pour la période 2014-2020.

Le fait qu'une part importante du budget de l'Union revête un caractère pluriannuel explique qu'un délai sépare le moment où l'engagement est enregistré et celui où le paiement est effectué. Il est donc normal de voir apparaître un volume structurel d'engagements restant à liquider (RAL). Compte tenu du délai dont dispose légalement la Commission pour le paiement des demandes ⁽¹⁾, et du fait de la concentration en fin d'exercice de demandes résultant de l'obligation d'éviter un dégageant et d'éventuelles interruptions, un certain volume de demandes de paiement en attente en fin d'exercice est considéré comme «normal». Toutefois, l'arriéré n'a cessé d'augmenter ces dernières années jusqu'à atteindre des niveaux «anormaux» ⁽²⁾, qui requièrent l'utilisation d'une part importante et croissante du budget de l'exercice suivant et ne sont pas viables du point de vue de la bonne gestion financière.

La Commission a jugé que l'arriéré des demandes de paiement en attente au titre de la politique de cohésion pour la fin de 2013 et pour 2014 était, pour moitié environ, «anormal», c'est-à-dire lié à la pénurie de crédits de paiement autorisés dans le budget, ce qui a donné lieu à un effet «boule de neige». À l'approche de la clôture, les niveaux de paiement seront moins élevés en 2015 et 2016 et l'arriéré diminuera automatiquement. Le niveau des interruptions et suspensions devrait également baisser à mesure que la clôture des programmes approche. Avec des crédits de paiement d'un montant avoisinant, en 2016, 21,5 milliards d'EUR pour les programmes de 2007-2013, l'arriéré devrait être de l'ordre de 2 milliards d'EUR fin 2016.

Programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013: évolution de l'arriéré des demandes de paiement en attente en fin d'exercice pour 2007-2016



⁽¹⁾ Le délai réglementaire prévu par la législation relative à la politique de cohésion est de 60 jours.

⁽²⁾ La définition de ce que l'on estime être un arriéré normal et anormal figure aux sections 3.4 et 4.3.

Mercredi 8 juillet 2015

La nécessité de réduire progressivement l'arriéré «anormal» qui s'est accumulé a été reconnue par les deux branches de l'autorité budgétaire, à savoir le Conseil et le Parlement européen, lesquels, au cours des négociations relatives au budget 2015, sont convenus conjointement de «réduire le niveau des factures impayées, l'accent étant mis en particulier sur la politique de cohésion, en fin d'exercice pour qu'il soit ramené à son niveau structurel au cours du CFP actuel» et se sont engagés «à mettre en œuvre, dès 2015, un plan visant à réduire, d'ici le réexamen à mi-parcours de l'actuel cadre financier pluriannuel, le niveau des factures impayées correspondant à la mise en œuvre des programmes pour la période 2007-2013 jusqu'au niveau approuvé d'un commun accord».

Le présent document offre une base solide visant à faire émerger une vision commune chez les deux branches de l'autorité budgétaire, qui devraient s'efforcer de prendre des décisions permettant la suppression progressive, d'ici fin 2016, de l'«arriéré anormal» des factures impayées concernant les programmes pour la période 2007-2013.

Cet échéancier de paiement offre également l'occasion de tirer des enseignements sur la gestion du budget à l'avenir:

1. L'accord sur le budget rectificatif n° 2/2014 ⁽¹⁾ fin 2014 a joué un rôle très important pour ce qui est de stabiliser en grande partie l'arriéré des demandes de paiement en attente à un niveau tel qu'il puisse être résorbé sur une période de deux ans. Les institutions ont pris leurs responsabilités face à la situation budgétaire très difficile qui prévaut dans de nombreux États membres.
2. L'adoption par la Commission de mesures de gestion active du budget s'est révélée indispensable pour faire face à une pénurie de crédits de paiement dans de nombreux domaines d'action. Ces mesures devront être maintenues aussi longtemps que nécessaire afin d'éviter des perturbations disproportionnées pour les bénéficiaires et/ou le paiement d'intérêts à titre de pénalité.
3. Si la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion est soumise à un cycle récurrent, il est possible de modérer l'importance des pics et des creux en mettant en œuvre les programmes dans les meilleurs délais à compter du début de la période de programmation. Ceci est particulièrement souhaitable dans la conjoncture économique actuelle, où les investissements sont cruellement nécessaires pour stimuler la relance économique et la compétitivité.
4. Il est nécessaire que les demandes soient présentées régulièrement. Les États membres devraient éviter tout retard administratif inutile dans la transmission de leurs demandes de paiement tout au long de l'année. Une présentation régulière des demandes permet d'améliorer la gestion budgétaire et contribue à réduire l'arriéré en fin d'exercice.
5. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir des crédits de paiement suffisants pour assurer la bonne mise en œuvre du budget et éviter de parvenir à un niveau intenable de demandes de paiement en attente en fin d'exercice. De plus, la «flexibilité spécifique et aussi grande que possible» mentionnée dans les conclusions du Conseil européen et dans la déclaration du président Barroso de février 2013 devra être appliquée afin de respecter les obligations juridiques de l'Union. En outre, les décisions de l'autorité budgétaire devraient, dans la mesure du possible, permettre un profil de paiements harmonieux sur toute la durée du CFP.
6. Il convient d'accroître les capacités de prévision. Outre les différentes analyses déjà fournies ⁽²⁾, la Commission continuera d'améliorer ses prévisions à moyen et à long termes afin d'identifier, dans la mesure du possible, à un stade précoce, les problèmes susceptibles de se poser. En particulier, elle informera immédiatement les deux branches de l'autorité budgétaire si elle constate des changements dans la mise en œuvre des programmes pour la période 2014-2020 susceptibles de mettre en péril le profil de paiement.

1. CONTEXTE

Depuis 2011, la Commission a été confrontée à un volume croissant de demandes de paiement en attente en fin d'exercice, en dépit du fait que les plafonds des paiements ont été pleinement utilisés en 2013 et en 2014 et malgré le recours à la marge pour imprévus pour les paiements en 2014. Bien que presque tous les crédits de paiement autorisés dans les budgets annuels aient été utilisés, l'arriéré des demandes de paiement en attente en fin d'exercice concernant la politique de cohésion (rubrique 1b) et certains programmes relevant d'autres rubriques (telles que la rubrique 4 «L'Europe dans le monde») n'a cessé d'augmenter.

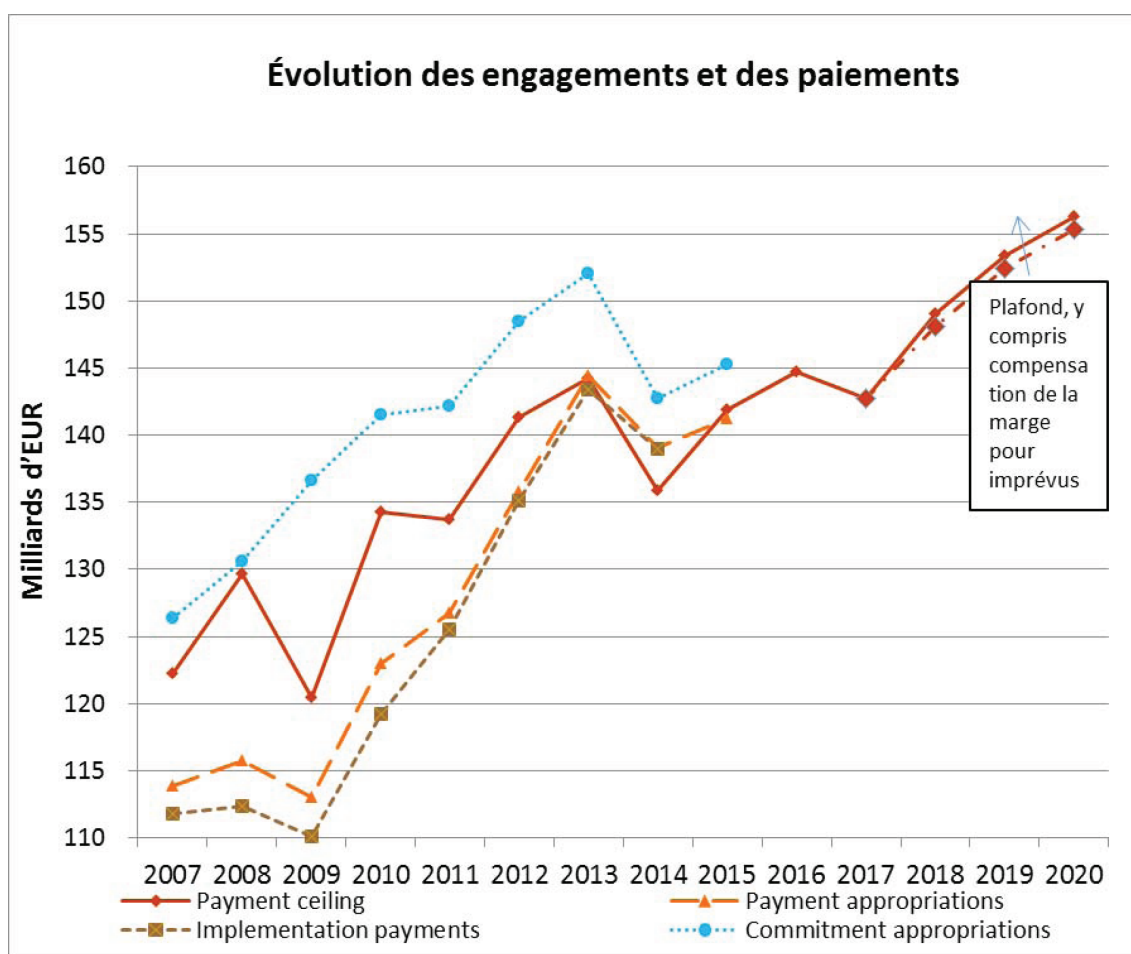
⁽¹⁾ Le budget rectificatif n° 2/2014 a été présenté à l'origine en tant que projet de budget rectificatif n° 3/2014.

⁽²⁾ Rapports mensuels sur les paiements intermédiaires et les demandes en attente, note d'alerte pour les prévisions budgétaires (semestrielle)

Mercredi 8 juillet 2015

La Commission a donné suite à la demande du Parlement et du Conseil l'invitant à suivre l'évolution de la situation tout au long de l'exercice et des réunions interinstitutionnelles ad hoc ont eu lieu ces dernières années en vue d'évaluer la situation de façon concertée. Depuis 2011, la Commission a dû présenter des projets de budgets rectificatifs (PBR) visant à accroître sensiblement le niveau des crédits de paiement pour faire face aux pénuries. Le faible niveau initial des crédits de paiement autorisés a donné lieu à des PBR récurrents, venant compliquer encore davantage le processus décisionnel relatif au projet de budget, qui devrait être l'objet principal de la conciliation. Ces budgets rectificatifs ont été adoptés tardivement, rendant la gestion du processus de paiement encore plus ardue.

Dans un contexte où les niveaux de crédits d'engagement augmentent sans cesse, le graphique ci-dessous illustre le fait que le budget et les plafonds annuels de paiements sont de plus en plus serrés et que l'écart entre le plafond des paiements et les crédits adoptés s'amenuise progressivement, ce qui a abouti au fait qu'il faille recourir à la marge pour imprévus en 2014.



En décembre 2014, dans le cadre de l'accord intervenu sur les budgets 2014 et 2015, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la déclaration commune suivante:

Les institutions souscrivent à l'objectif visant à réduire le niveau des factures impayées, l'accent étant mis en particulier sur la politique de cohésion, en fin d'exercice pour qu'il soit ramené à son niveau structurel au cours du CFP actuel.

Pour atteindre cet objectif:

- la Commission accepte de présenter, parallèlement aux conclusions communes sur le budget 2015, les toutes dernières prévisions actualisées du niveau des factures qui seront impayées d'ici la fin 2014; elle mettra ces données à jour et présentera des scénarios alternatifs en mars 2015, lorsque l'on disposera, pour les principaux domaines d'action, d'une vue globale du niveau des factures impayées à la fin de 2014;

Mercredi 8 juillet 2015

- sur cette base, les trois institutions s'efforceront de parvenir à un accord sur un niveau cible maximum de factures impayées en fin d'exercice pouvant être considéré comme viable;
- sur cette base et dans le respect du règlement sur le CFP, des enveloppes financières arrêtées pour les programmes et de tout autre accord contraignant, les trois institutions s'engageront à mettre en œuvre, dès 2015, un plan visant à réduire, d'ici le réexamen à mi-parcours de l'actuel cadre financier pluriannuel, le niveau des factures impayées correspondant à la mise en œuvre des programmes pour la période 2007-2013 jusqu'au niveau approuvé d'un commun accord. Ce plan sera validé par les trois institutions en temps utile avant la présentation du projet de budget 2016. Compte tenu du niveau exceptionnellement élevé des factures impayées, les trois institutions conviennent d'examiner toutes les solutions envisageables pour réduire le niveau de ces factures.
- La Commission accepte de joindre chaque année à son projet de budget un document évaluant le niveau des factures impayées et expliquant comment le projet de budget permettra de réduire le niveau de ces factures et dans quelles proportions. Ce document annuel fera le point des progrès réalisés jusqu'ici et proposera d'adapter le plan sur la base de données actualisées.

Dans le prolongement direct de la déclaration commune, la Commission a présenté, le 15 décembre 2014, des prévisions actualisées concernant le niveau des demandes de paiement en attente à la fin de l'exercice 2014, lesquelles figurent à l'annexe 1.

Le présent document donne une vue d'ensemble de l'état de la mise en œuvre à la fin de l'exercice 2014, en mettant l'accent sur l'arriéré des programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013, l'objectif étant de le ramener au niveau qui sera convenu lors du réexamen à mi-parcours de l'actuel cadre financier pluriannuel en 2016. Le document aborde également l'évolution de l'arriéré des autres rubriques, même si l'ampleur du problème pour celles-ci est nettement moindre, en termes absolus, que pour la rubrique 1b: l'arriéré des demandes de paiement en souffrance pour les autres rubriques à la fin de l'exercice 2014 s'élevait à quelque 1,8 milliard d'EUR.

2. ÉTAT DES LIEUX À LA FIN DE L'EXERCICE 2014

2.1 Niveau d'exécution à la fin de l'exercice 2014

Fin 2014, l'exécution des crédits de paiement (avant reports) s'élevait à 134,6 milliards d'EUR (99 % des crédits définitifs autorisés dans le budget 2014). La sous-exécution des crédits de paiements (après reports) est la plus faible jamais enregistrée, à savoir 32 millions d'EUR, contre 107 millions d'EUR en 2013 et 66 millions d'EUR en 2012. Ce taux élevé d'exécution, en dépit de l'adoption tardive du projet de budget rectificatif n° 3/2014, vient confirmer les restrictions importantes imposées en matière de crédits de paiement, en particulier en ce qui concerne l'achèvement des programmes de la période 2007-2013. Dans de nombreux cas, les lignes budgétaires correspondantes ont également été renforcées grâce à des crédits initialement prévus pour couvrir le préfinancement de programmes récemment adoptés pour la période 2014-2020.

Au cours de l'exercice 2014, les crédits de paiement destinés aux programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 ont été accrus de 4,6 milliards d'EUR, dont 2,5 milliards d'EUR au titre du projet de budget rectificatif n° 3/2014, 0,6 milliard d'EUR au moyen d'un virement de fin d'exercice ⁽¹⁾ et 1,5 milliard d'EUR résultant de virements internes à partir des programmes pour la période 2014-2020. Ces augmentations ont contribué à stabiliser, fin 2014, l'arriéré des programmes de cohésion pour la période 2007-2013.

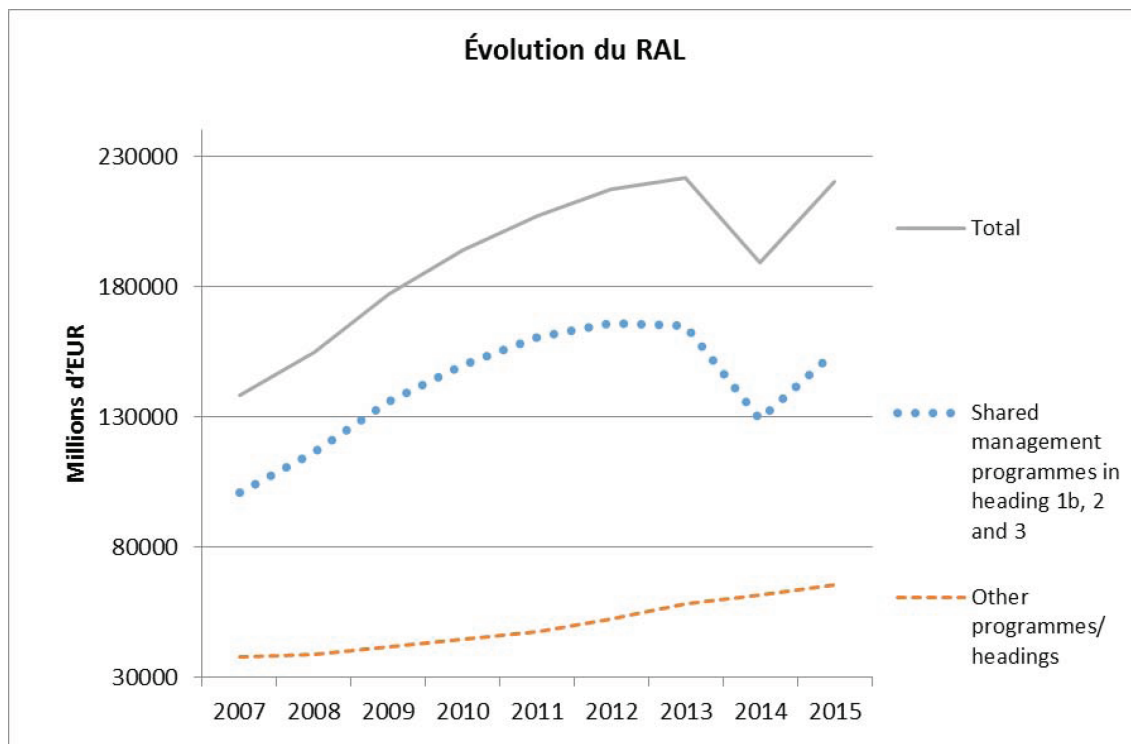
Un montant élevé de crédits d'engagement inutilisés a été reporté à 2015 ou reprogrammé, concernant non seulement la politique de cohésion, mais également les programmes de développement rural (rubrique 2) et les fonds en matière de migration et de sécurité (rubrique 3). En conséquence, le montant des engagements restant à liquider (RAL) a été ramené, fin 2014, à 189 milliards d'EUR, soit une réduction de 32 milliards d'EUR par rapport à fin 2013. Toutefois, cette diminution est quelque peu artificielle, étant donné qu'elle résulte principalement de la sous-exécution des crédits d'engagement pour les programmes 2014-2020, ces crédits ayant été reportés, et reprogrammés, à 2015 ou aux années ultérieures, moment où le problème «réapparaîtra». Si tous les crédits relatifs aux nouveaux programmes avaient été engagés en 2014, le reste à liquider serait resté beaucoup plus proche du niveau de 2013 (224 milliards d'EUR).

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du niveau du reste à liquider pour la période 2007-2014 ainsi qu'une projection du niveau de reste à liquider à la fin de 2015, pour l'ensemble du budget, ainsi que pour les programmes relevant de la gestion partagée au titre des rubriques 1b, 2 et 3 et pour les autres programmes/rubriques. Comme le montre le graphique, le niveau global du reste à liquider à la fin de 2015 devrait être ramené à un niveau comparable à celui de fin 2013.

⁽¹⁾ DEC 54/2014

Mercredi 8 juillet 2015

Toutefois, le graphique montre également la distinction entre les programmes relevant de la gestion partagée au titre des rubriques 1b, 2 et 3, pour lesquels le reste à liquider à la fin de 2015 devrait diminuer par rapport à 2013, et les autres programmes/rubriques, pour lesquels le reste à liquider à la fin de 2015 devrait augmenter.



2.2 Mesures d'atténuation adoptées en 2014

Le 28 mai 2014, la Commission a présenté son projet de budget rectificatif n° 3/2014, dans lequel elle réclamait des crédits de paiement supplémentaires pour l'exercice 2014. Au terme d'un long processus d'adoption, le projet de budget rectificatif n° 3/2014 a finalement été approuvé le 17 décembre 2014. En attendant l'adoption du budget rectificatif, au cours de l'année 2014, la Commission a mis en place une série de mesures d'atténuation, de manière à honorer les obligations juridiques découlant d'engagements passés, et a donné le coup d'envoi de la nouvelle génération de programmes, dans un cadre budgétaire particulièrement serré.

Afin de mettre en œuvre les politiques convenues au moyen des crédits autorisés dans le budget, la Commission a privilégié une approche de gestion active du budget en se fondant sur trois grands principes:

- réduire autant que possible l'incidence financière que peuvent avoir sur le budget de l'Union les intérêts de retard et le passif éventuel;
- optimiser la mise en œuvre des programmes;
- limiter au minimum les conséquences potentiellement négatives des décisions pour les tiers et l'économie dans son ensemble.

En conséquence, les mesures prises pour assurer une gestion active du manque de crédits de paiement ont été notamment les suivantes: recouvrer de façon proactive les montants indûment versés; limiter les montants non utilisés se trouvant sur des comptes fiduciaires; réduire le pourcentage de préfinancement; tirer le meilleur parti des délais de paiement autorisés; reporter les appels à propositions/appels d'offres ainsi que les activités de passation de marchés connexes.

Mercredi 8 juillet 2015

Ces mesures d'atténuation ont aidé la Commission à protéger son statut d'investisseur de premier plan et sa réputation de partenaire fiable et sûr. La Commission est parvenue à limiter au minimum, dans la mesure du possible, les conséquences négatives des pénuries de crédits de paiement, en limitant notamment le montant des intérêts de retard. Même s'il a presque quintuplé par rapport à 2013, le montant des intérêts payés à la fin de 2014 demeure limité (3 millions d'EUR). L'augmentation relativement plus marquée pour la rubrique 1a (Compétitivité pour la croissance et l'emploi) et la rubrique 4 (L'Europe dans le monde), comme il ressort du tableau ci-dessous, illustre la pression qui s'exerce sur les crédits de paiement.

Intérêts versés pour retard de paiement (en EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rubrique 1a	294 855	157 950	173 748	329 615	137 906	243 748	1 047 488
Rubrique 1b	1 440	5 324	6 220	11 255	31 726	71 620	103 960
Rubrique 2	27 819	1 807	9 576	15 713	61 879	30 991	61 985
Rubrique 3	13 417	59 852	48 673	50 397	29 375	13 060	7 252
Rubrique 4	250 204	178 468	257 818	1 266 425	335 820	247 786	1 797 825
Rubrique 5	43 915	442 678	237 367	60 825	142 254	46 187	8 614
Total	631 651	846 079	733 403	1 734 230	738 960	653 392	3 027 124

Les intérêts de retard liés à la politique de cohésion (rubrique 1b) ne sont pas élevés étant donné que cette rubrique fait essentiellement l'objet d'une gestion partagée et que ce mode de gestion ne donne pas lieu à des intérêts de retard. Toutefois, en termes de crédibilité, le non-respect des délais réglementaires pour les politiques relevant de la gestion partagée est nettement préjudiciable.

3. TERMINOLOGIE

Cette section comporte les définitions d'une série de concepts utilisés dans le présent document.

3.1. Cycle de projet

Avant d'approuver un programme opérationnel ou un projet, la Commission crée un engagement en inscrivant un montant précis de crédits sur une ligne budgétaire. Cette opération consomme une partie des crédits d'engagement autorisés.

Très souvent, la signature du contrat relatif au projet ou l'approbation du programme opérationnel débouche sur un certain niveau de préfinancement, ce qui permet au bénéficiaire de démarrer son projet sans devoir recourir à l'emprunt. Lorsqu'il atteint les échéances fixées, le bénéficiaire peut présenter des demandes de paiement intermédiaires et se faire rembourser les frais exposés en rapport avec le programme.

Toutefois, dans le cas des grands programmes tels que ceux du domaine de la recherche (Horizon 2020) ou ceux relevant des fonds structurels, du Fonds européen pour la pêche ou du Fonds européen agricole pour le développement rural, les demandes de paiements intermédiaires, à partir d'un certain stade de mise en œuvre, ne donnent plus lieu à des paiements dans la mesure où les dépenses sont couvertes par le préfinancement. En outre, un pourcentage du total des fonds engagés pour le projet ou le programme n'est versé qu'à la clôture, après que la Commission a vérifié que l'ensemble des travaux a été effectué conformément à l'accord initial. Dans le cas contraire, il est procédé à un dégagement partiel des fonds. Dans certains cas, la Commission peut également émettre des ordres de recouvrement afin de récupérer les paiements qui n'étaient pas justifiés.

3.2 Engagements restant à liquider (RAL)

Les engagements restant à liquider sont habituellement désignés par l'acronyme RAL (reste à liquider). Celui-ci correspond à la partie d'un engagement qui n'a pas été utilisée au titre des paiements effectués à un moment donné. Pour les projets pluriannuels, des engagements sont effectués dès le lancement du projet, moyennant un préfinancement limité, tandis que les paiements intermédiaires sont effectués à un stade ultérieur, lorsque le projet est mis en œuvre, et le paiement final s'effectue à la clôture.

Mercredi 8 juillet 2015

Une grande partie du budget de l'Union est consacrée à des investissements dont la concrétisation s'étend sur plusieurs années. La différence entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement autorisés dans le budget annuel détermine l'évolution du niveau global du RAL. À leur tour, la rapidité avec laquelle les engagements progressent et le rythme de mise en œuvre des programmes déterminent l'évolution normale du RAL. Toutefois, le RAL s'accroît encore lorsque les crédits de paiement inscrits au budget sont insuffisants, ce quel que soit le rythme de mise en œuvre. Dans ce dernier cas, il en résulte une augmentation du niveau des demandes de paiement en attente en fin d'exercice.

Le rapport entre le RAL et les engagements pour l'exercice est un bon indicateur lorsqu'il s'agit de mettre en relation l'ampleur du RAL pour certains programmes et l'enveloppe financière dont ceux-ci sont dotés. Ainsi, les programmes et actions revêtant un caractère annuel, tels qu'Erasmus ou l'aide humanitaire, ont un ratio RAL/engagements inférieur à 1, ce qui indique que la plupart des engagements sont payés dans un délai d'un an. D'un autre côté, les programmes relevant de la politique de cohésion ont généralement un ratio RAL/engagements compris entre 2,5 et 3, ce qui témoigne de l'incidence des règles de dégageement automatiques établies par la législation (les règles «N+2»/«N+3», voir la section 4.1 ci-après). Certains programmes relevant de la rubrique 4 ont un ratio plus élevé, en raison de la complexité du cycle de négociations relatives à la mise en œuvre. Dans ses demandes de paiement, la Commission prend en considération ces indicateurs.

3.3. Restrictions en matière de trésorerie et pénurie de crédits de paiement

La trésorerie de la Commission résulte pour l'essentiel des montants prélevés chaque mois par les États membres, conformément aux règles applicables aux ressources propres. La Commission n'est pas habilitée à emprunter de l'argent pour faire face à des déficits de trésorerie. Des contraintes de trésorerie peuvent entraîner des retards dans le paiement des fonds de l'Union aux bénéficiaires, en dépit du fait que des crédits de paiement suffisants aient été inscrits au budget de l'exercice concerné. Cela peut se produire, habituellement au premier semestre, du fait que le montant cumulé des demandes de paiement en attente à la fin de l'exercice précédent et des paiements à effectuer dans les premiers mois de l'année en cours (par exemple, pour le Fonds européen agricole de garantie) est supérieur au montant mensuel maximal des ressources propres mis à la disposition de la Commission. Étant donné que l'arriéré de l'exercice précédent est éliminé progressivement et que les entrées mensuelles de ressources se poursuivent plus tard dans l'année, les limites de la trésorerie ne constituent plus une contrainte au cours des mois suivants.

Les restrictions en matière de trésorerie en début d'exercice sont amplifiées par la pénurie de crédits de paiement, étant donné que l'appel de fonds mensuel est basé sur les recettes prévues dans le budget autorisé tel quel, c'est-à-dire avant l'adoption des budgets rectificatifs visant à augmenter le niveau des crédits de paiement, qui a lieu en général vers la fin de l'exercice.

En fonction de la date précise d'adoption (soit avant ou après le 16 novembre de l'année concernée), le nouvel appel de ressources propres destiné à couvrir les crédits de paiement supplémentaires autorisés grâce aux budgets rectificatifs adoptés en fin d'exercice pourrait faire en sorte que des liquidités soient disponibles, mais uniquement à partir du début de l'exercice suivant, ce qui pourrait donner lieu à des difficultés dans la mise en œuvre des budgets rectificatifs en cours d'exercice.

3.4. Arriéré de demandes de paiement en attente en fin d'exercice

À la fin de chaque exercice, on enregistre des demandes de paiement en attente, c'est-à-dire des demandes qui ont été présentées par les bénéficiaires des fonds de l'Union et qui doivent être payées dans un certain délai (en général moins de 2 mois), mais qui ne l'ont pas encore été⁽¹⁾. Ceci s'explique par une des trois raisons suivantes:

- a) Interruptions/suspensions en cours: Les paiements ont été interrompus ou suspendus pour certains bénéficiaires/programmes. Les interruptions de paiement sont normalement des actions formelles à court terme par lesquelles la Commission retarde le paiement dans l'attente d'informations manquantes ou de vérifications portant sur le système de gestion et de contrôle.
- b) Délais: Certaines demandes de paiement n'ont pas été honorées parce qu'elles ont été transmises dans les tout derniers jours de l'année, c'est-à-dire dans un délai trop court pour permettre leur traitement avant la fin de l'année.

⁽¹⁾ Les montants impayés résultant de la réduction du taux de préfinancement à un taux inférieur au minimum légal/normal ne sont pas pris en compte dans la définition actuelle des «demandes de paiement en attente»; toutefois, pour une série de programmes, les taux de préfinancement ont été réduits en 2014 (et dans certains cas dès 2013) afin de reporter les paiements à une date ultérieure.

Mercredi 8 juillet 2015

- c) Pénurie de crédits: Certaines demandes de paiement n'ont pas été honorées parce que les crédits de paiement autorisés sur la ligne budgétaire concernée étaient épuisés.

Une partie de l'arriéré est considérée comme «normale» (voir points a et b). La croissance de l'arriéré «anormal» des demandes de paiement en attente, qui concernent pour l'essentiel la politique de cohésion, est due à la pénurie de crédits de paiement (point c), tandis que les restrictions en matière de trésorerie de début d'année (voir la section 3.3 ci-dessus) ont également une incidence. La section 4 expose plus en détails le cas particulier de la politique de cohésion.

4. RUBRIQUE 1B: ÉVOLUTION DE L'ARRIÉRÉ ET PERSPECTIVES

Le présent chapitre examine le cas particulier de la politique de cohésion (rubrique 1b). En premier lieu, il précise les principales caractéristiques des fonds structurels et explique en quoi la situation délicate actuelle résulte d'événements passés ou de circonstances liées à la législation. Il s'efforce ensuite de définir ce que l'on entend par arriéré «normal» et livre une analyse détaillée de la situation à la fin de 2014.

4.1 Mise en œuvre des fonds structurels pour la période 2007-2013*Fonds structurels 2007-2013: principales caractéristiques*

Les projets financés au titre de la rubrique 1b sont organisés dans le cadre des programmes opérationnels. Ceux-ci sont proposés par les États membres, et ils sont négociés et adoptés par la Commission en début de période pour l'ensemble de celle-ci. Chaque programme opérationnel est mis en œuvre en gestion partagée au travers de projets individuels. Ce sont donc les États membres qui mettent en œuvre les fonds. La Commission participe aux travaux des comités de suivi, au sein desquels elle a un rôle consultatif dans la sélection des projets et surveille la mise en œuvre des projets grâce aux rapports annuels sur la mise en œuvre.

Les programmes sont cofinancés par le budget de l'Union, ce qui signifie que la Commission ne paie pas la totalité des coûts du programme. Les États membres doivent trouver des fonds complémentaires pour financer une partie des programmes.

Une fois le programme adopté, l'Union européenne contracte une obligation juridique pour l'ensemble de la période. La Commission engage les crédits automatiquement sur une base annuelle avant la fin du mois d'avril, pour la période 2007-2013, en se fondant sur le plan de financement du programme et non sur la mise en œuvre effective des projets du programme. Tandis que les paiements de l'Union ne peuvent jamais dépasser les engagements prévus dans le budget, les dépenses sont éligibles dès le début de la période (c'est-à-dire avant même l'adoption du programme) jusqu'à la fin de la période d'éligibilité.

Une fois le programme approuvé, la Commission verse le montant du préfinancement. Celui-ci est payé automatiquement à l'État membre et reste à sa disposition jusqu'à l'apurement au moment de la clôture.

Tout au long de la mise en œuvre des différents projets, les États membres présentent les demandes de paiement intermédiaires par le truchement de leur autorité de certification. Ces paiements intermédiaires sont effectués par la Commission sur la base du taux de cofinancement en vigueur, à condition qu'aucune interruption ou suspension n'ait été décidée.

Ce mécanisme fonctionne jusqu'à ce que le montant total du préfinancement versé par la Commission et les demandes de paiements intermédiaires présentées par les États membres au titre des programmes totalisent 95 % du montant de la dotation des programmes. Une fois ce seuil atteint, l'État membre peut toujours envoyer ses demandes de paiement, mais elles seront utilisées pour apurer l'encours des préfinancements. Le solde sera payé à la clôture du programme. Les États membres doivent prouver l'existence de dépenses éligibles pour couvrir le montant du préfinancement reçu au début de la période et le montant retenu pour la clôture (5 % de la dotation totale).

Après la fin de la période d'éligibilité, une période de 15 mois est prévue pour préparer et soumettre les documents de clôture à la Commission et pour demander le paiement du solde. Avant d'effectuer le paiement final, la Commission examine l'ensemble des documents de clôture (la déclaration de clôture, le rapport final sur la mise en œuvre et la demande de paiement final). Étant donné que le délai pour remettre ces documents est fixé au 31 mars 2017, la décision relative à la clôture (et aux paiements finaux correspondants) interviendra entre 2017 et 2019.

Mercredi 8 juillet 2015

Sur la base des résultats de cet exercice, les 5 % retenus pour la clôture sont utilisés pour couvrir les demandes de paiement en attente. Dans le cas contraire, la Commission ne paie pas l'intégralité du montant au moment de la clôture. Le montant non payé fera l'objet d'un dégage. Si les corrections excèdent les 5 %, la Commission procédera au recouvrement du montant indûment versé.

Règle N+2/N+3

La règle N+2/N+3 a été établie à l'origine pour la période de programmation 2000-2006. Elle prévoit que l'engagement effectué lors de l'année N doit être couvert par un préfinancement et des demandes de paiements intermédiaires d'un montant équivalent avant le 31 décembre de l'année N+2 (règle N+2). Ainsi, un engagement effectué en 2012 doit être entièrement couvert par les demandes de paiement avant le 31 décembre 2014. Le montant non couvert est dégagé, ce qui signifie que l'État membre perd les fonds en question. Jusqu'à présent, toutefois, on n'a pas enregistré, depuis que les fonds structurels existent, de dégages importants en vertu des règles N+2/N+3.

Cette réglementation a pour objectif d'assurer le respect de la discipline financière dans la gestion des fonds de l'Union. Étant donné que les engagements sont effectués automatiquement dès l'approbation du programme, la règle oblige les États membres à se montrer réactifs dans la mise en œuvre des projets et à éviter les problèmes tout à la fin du cycle. Elle favorise également la mise en place d'un profil de paiements plus harmonieux en obligeant les États membres à présenter leurs demandes de paiement à intervalles réguliers. Toutefois, comme cela sera expliqué dans la prochaine section, un assouplissement de la réglementation, en particulier au lendemain de la crise financière de 2008, est venu atténuer son effet réglementaire.

Cette réglementation est à l'origine de la concentration en fin d'exercice des demandes de paiement: Les États membres sont tenus d'envoyer leurs demandes de paiement avant le 31 décembre à minuit, via un système informatique spécifique. Bien qu'ils soient légalement tenus de transmettre leurs demandes régulièrement tout au long de l'année⁽¹⁾, l'expérience du passé montre que de nombreux États membres procèdent à des envois massifs dans les dernières semaines.

4.2. Profil concernant les demandes de paiement pour la période de programmation 2007-2013

Les principaux jalons du cycle de paiement

Au début de la période, des montants de préfinancement importants sont versés, après quoi, pendant un certain nombre d'années, le niveau des paiements intermédiaires est relativement faible, tandis que les structures des programmes sont mises en place et que démarre la mise en œuvre des projets. Étant donné que la règle N+2/N+3 ne commence à produire ses effets au plus tôt qu'à la fin de la troisième année de la période de programmation, il n'y a aucune urgence à présenter des demandes dès le lancement. En outre, le préfinancement couvre encore une grande partie des engagements effectués au début de la période de programmation. Environ 2 ou 3 ans avant la fin de la période de programmation, le niveau annuel des paiements intermédiaires commence à augmenter, à mesure que les programmes arrivent à maturité et que les demandes de paiement atteignent leur rythme de croisière. Un pic est enregistré à la fin de la période ou au début de la période de programmation suivante, suivi d'une diminution à près de zéro dans les années suivantes lorsque les programmes atteignent le seuil des 95 %. Comme indiqué plus haut, les paiements finaux sont effectués entre un et trois ans après la fin de la période d'éligibilité.

Dérogations

Trois changements intervenus dans le cadre législatif applicable à la période de programmation 2007-2013 sont venus renforcer le caractère cyclique des paiements intermédiaires:

1. Le passage de la règle N+3 à la règle N+2. Dans le cadre du compromis global établissant le cadre financier pluriannuel 2007-2013, les nouveaux États membres ainsi que la Grèce et le Portugal étaient soumis à une règle N+3 pour les tranches d'engagement 2007-2010, avant de passer à la règle N+2 jusqu'à la fin de la période. Cela signifie que, jusqu'à fin 2013, ces États membres ont dû couvrir deux tranches d'engagement: celle pour 2010 et celle pour 2011. Bien entendu, les États membres n'ont pas nécessairement dû attendre jusqu'à l'échéance de dégage pour mettre en œuvre les programmes et présenter leurs demandes de paiement, de sorte qu'il n'y a pas eu de doublement des demandes de paiement en 2013. Néanmoins, cette règle a fortement accentué le pic de 2013, et il y a eu un effet d'entraînement sur les années suivantes, du fait de l'accumulation d'un arriéré croissant.

⁽¹⁾ L'article 87 du règlement (CE) n° 1083/2006 recommande «... que les demandes de paiements intermédiaires [...] [soient] présentées [...] de façon groupée, autant que possible trois fois par an»

Mercredi 8 juillet 2015

2. Les États membres ont été invités à soumettre leurs systèmes de contrôle pour les fonds à un contrôle de conformité. Les résultats de ce contrôle ont dû être approuvés par la Commission. Les demandes de paiements intermédiaires ont pu être transmises, mais la Commission n'a pu procéder au remboursement qu'une fois l'évaluation de la conformité approuvée. Tandis que la plupart des programmes ont été adoptés en 2007, l'envoi des demandes (ou à tout le moins leur remboursement par la Commission) a été retardé, ce qui a fait que presque aucun paiement intermédiaire n'a été effectué en 2008.
3. En réponse à la crise financière, des appels pressants ont été lancés par les États membres en vue d'éviter l'application de la règle N+2/N+3 à la tranche d'engagement pour 2007. La Commission leur a donné gain de cause, mais au lieu de reporter le seuil de dégagement de la tranche 2007 d'un an, la règle N+2/N+3 a encore été affaiblie par un vote à l'unanimité au Conseil visant à répartir l'obligation liée à la tranche 2007 en six sixièmes sur l'ensemble de la période. Ce système, appelé «Greek rule» (régime grec) a permis de présenter moins de demandes de paiement en début de période, et davantage à la fin.

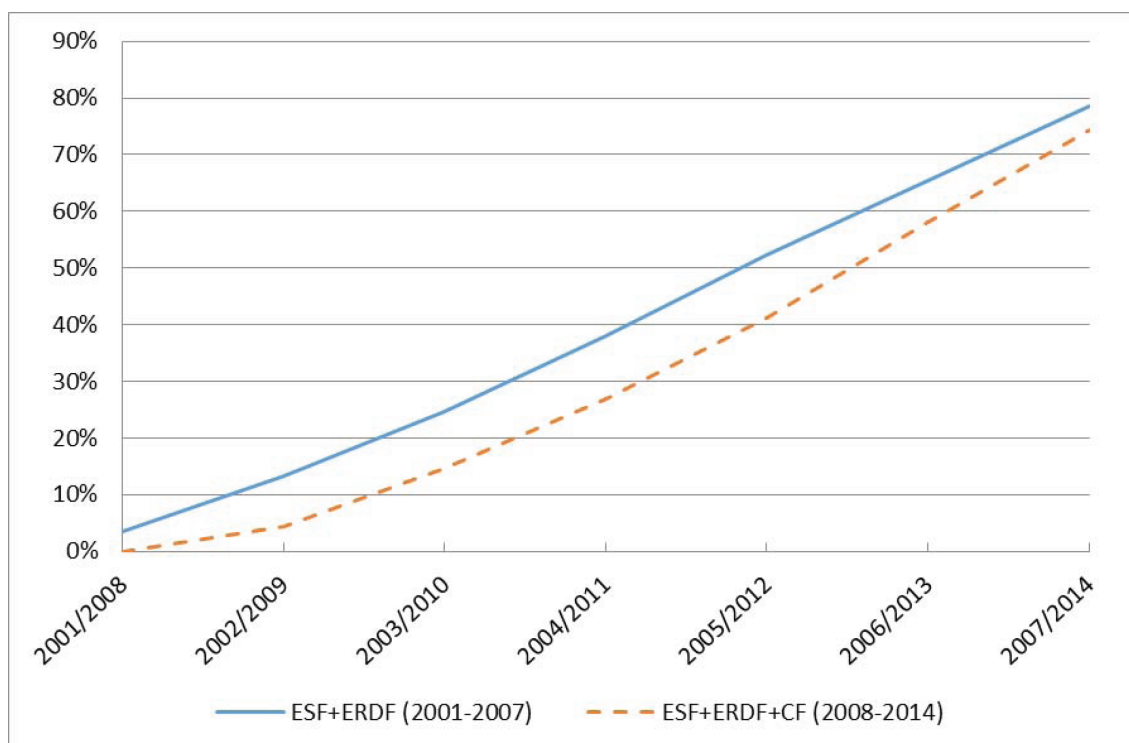
En outre, en réponse à la crise également, la période d'éligibilité des dépenses pour les programmes de la période 2000-2006 a été prorogée de fin 2008 à 2009 (par une modification de la décision de la Commission portant approbation du programme) et, par conséquent, les États membres ont continué de mettre l'accent sur la mise en œuvre des programmes de la période 2000-2006. En conséquence, la mise en œuvre des programmes de la période 2007-2013 et la transmission des demandes de paiements intermédiaires de la période 2007-2013 ont été retardées.

Comparaison entre les programmes pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013

Alors que la période de programmation 2007-2013 est passée de la règle N+3 à la règle N+2 à la fin de la quatrième année, la période de programmation 2000-2006 a été soumise uniquement à la règle N+2, moyennant quelques adaptations en 2004 du fait de l'adhésion de dix États membres.

Le graphique ci-dessous compare les paiements intermédiaires cumulés pour la période 2000-2006, qui ont été réalisés au cours de la période 2001-2007 en pourcentage de l'enveloppe financière globale, avec les paiements intermédiaires cumulés pour les programmes de la période 2007-2013, qui ont été effectués entre 2008 et 2014, là aussi, en pourcentage de l'enveloppe financière globale.

Graphique 1 — Évolution annuelle des paiements intermédiaires cumulés (avec un décalage d'une année): comparaison période 2000-2006 (UE-15) et période 2007-2013 (% de l'enveloppe globale hors préfinancement)



Mercredi 8 juillet 2015

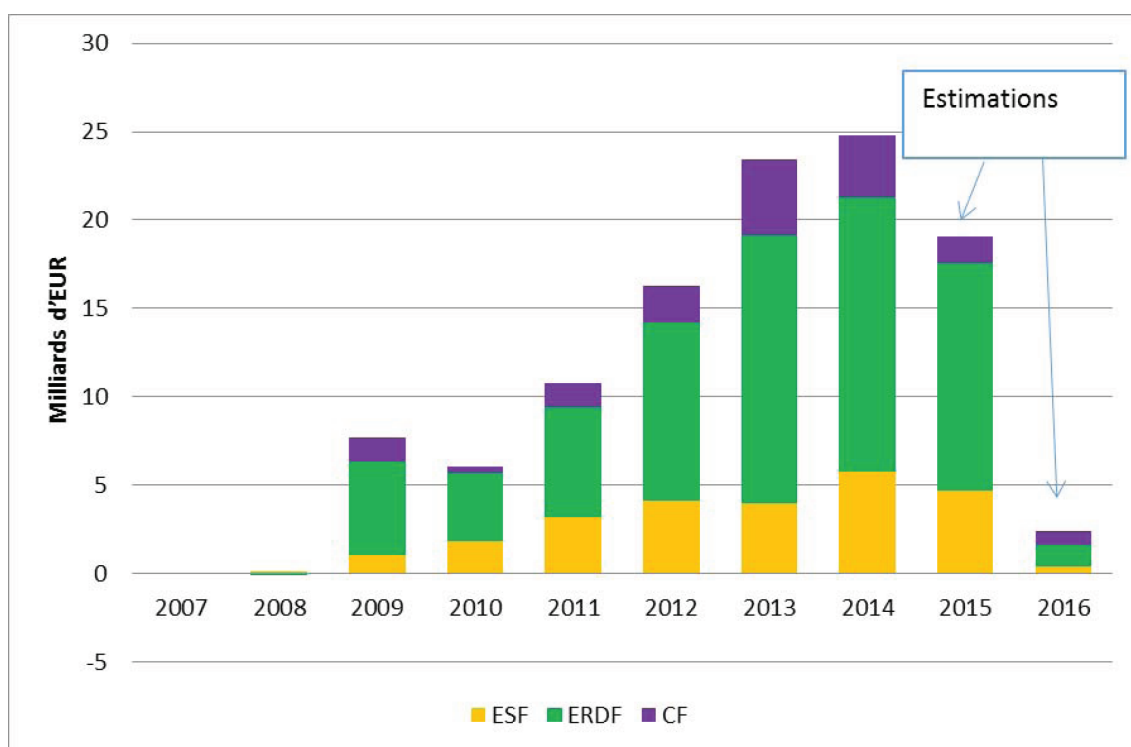
Comme le montre le graphique, les paiements cumulés pour les programmes 2007-2013 sont systématiquement restés à un niveau inférieur à celui enregistré au cours de la période 2000-2006, malgré un rattrapage vers la fin de la période. Ce retard accusé par les programmes de la période 2007-2013 résulte de la combinaison des facteurs énoncés ci-dessus. Il explique la sous-exécution des crédits de paiement et le niveau du plafond des paiements en début de période, étant donné que le profil de paiement pour les programmes de la période 2000-2006 avait été utilisé comme référence pour l'établissement des plafonds.

Toutefois, lorsque les demandes de paiement ont commencé ultérieurement à rattraper leur retard, les paiements ont été fortement limités par le niveau des crédits de paiement autorisés et/ou par le plafond des paiements, ce qui a conduit à l'apparition de l'arriéré.

Évolution de l'arriéré 2007-2014

Le graphique ci-dessous ⁽¹⁾ montre comment l'arriéré des programmes de la période 2007-2013 a évolué au cours de la période 2007-2016.

Graphique 2 — Programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013: évolution des demandes de paiement en attente en fin d'exercice (en milliards d'EUR)



Comme l'illustre le graphique, l'arriéré des programmes de la période 2007-2013 a commencé à augmenter en 2011, année où il a atteint un niveau de 11 milliards d'EUR, avant de parvenir à son niveau maximum, soit 24,7 milliards d'EUR, en 2014. Comme expliqué ci-après, les projections indiquent un niveau toujours élevé d'arriéré à la fin de 2015, avant de revenir à un arriéré «normal» et viable en fin d'exercice 2016.

4.3. Éléments et types d'arriéré

Dans le courant de l'exercice, la Commission reçoit les demandes de paiement suivantes au titre des fonds structurels:

- Des demandes de paiement éligibles, qui sont couvertes par des paiements effectués en cours d'exercice.

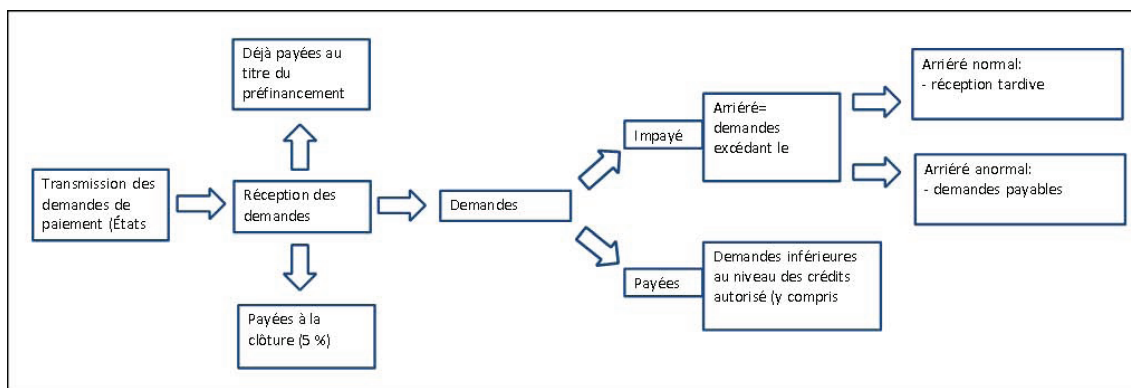
⁽¹⁾ Identique à celui repris dans le résumé.

Mercredi 8 juillet 2015

- b) Des demandes de paiement qui ont déjà été couvertes par le préfinancement au début de la période de programmation et qui, dès lors, ne donnent pas lieu à des paiements supplémentaires.
- c) Des demandes de paiement qui ne peuvent être honorées qu'après la clôture, et qui devront attendre que la Commission et le bénéficiaire parviennent à un accord sur la clôture.
- d) Des demandes de paiement qui n'ont pas pu être honorées parce qu'elles ont été transmises dans les tout derniers jours de l'année, soit un délai trop court pour permettre leur traitement avant la fin de l'année.
- e) Des demandes de paiements qui ont fait l'objet d'une interruption ou d'une suspension pour certains bénéficiaires/programmes. Les suspensions ou interruptions de paiement sont normalement des actions formelles à court terme par lesquelles la Commission retarde le paiement dans l'attente d'informations manquantes ou de vérifications portant sur le système de gestion et de contrôle.
- f) Certaines demandes de paiement sont restées impayées en fin d'exercice parce que les crédits de paiement autorisés sur la ligne budgétaire concernée étaient épuisés.

Les quatre dernières catégories (c à f) demeurent des demandes impayées en fin d'exercice, mais l'*arriéré* inclut les demandes de paiement en attente pour les motifs d, e et f. Un certain volume de demandes de paiement en attente à la fin de l'année est considéré comme «normal» lorsque celles-ci correspondent aux motifs d et e. L'*arriéré «anormal»* ne concerne que les demandes de paiement en attente correspondant au motif f.

Le graphique suivant illustre le flux de demandes de paiement pour la rubrique 1b, de la transmission par les États membres à l'apparition de l'*arriéré «normal»* et «anormal», en passant par l'identification des demandes de paiement à honorer.



Concentration des demandes en fin d'exercice et délai de paiement

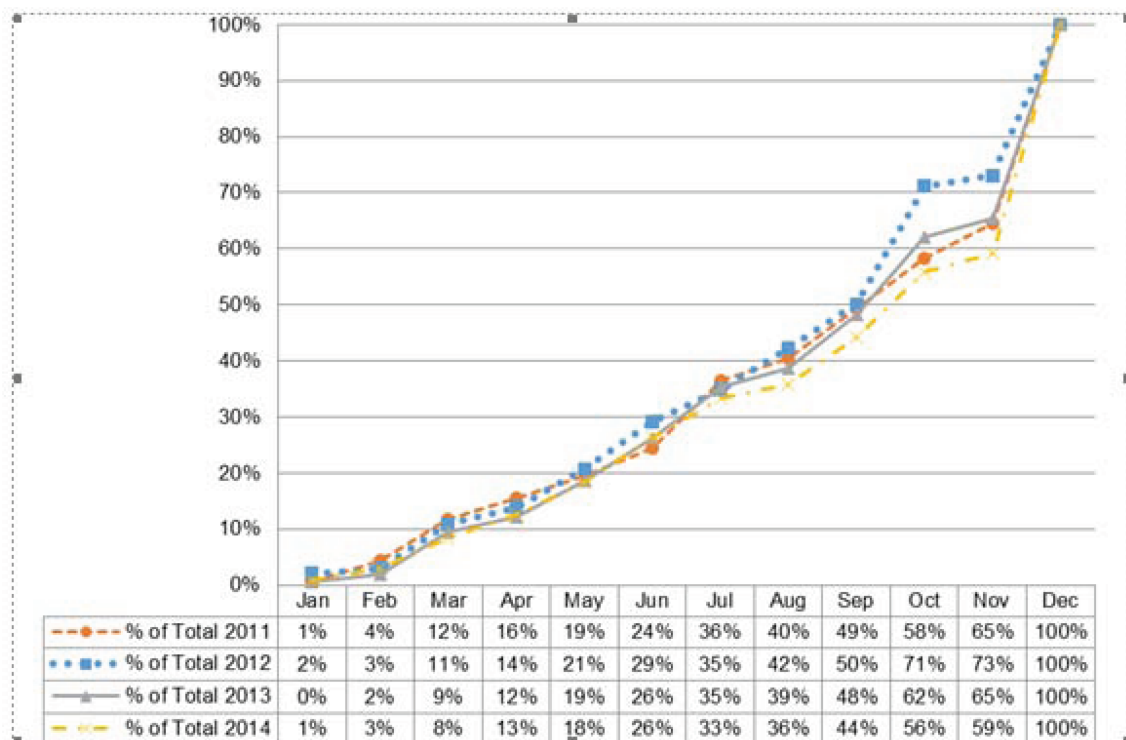
On constate une très forte concentration de demandes de paiement transmises par les États membres au mois de décembre, allant de 27 % à 35 % de la quantité totale annuelle pour la période 2011-2014. Pour chaque demande de paiement reçue, la Commission doit effectuer des contrôles avant de procéder au versement. Plus le nombre de demandes reçues durant les dernières semaines de l'année est important, plus le risque de non-remboursement des demandes avant la fin de l'année est élevé.

C'est la raison pour laquelle la Commission encourage les États membres à présenter leurs demandes plus régulièrement tout au long de l'année.

Le graphique suivant montre l'évolution mois par mois des demandes de paiement déposées entre 2011 et 2014 pour les programmes de la période 2007-2013.

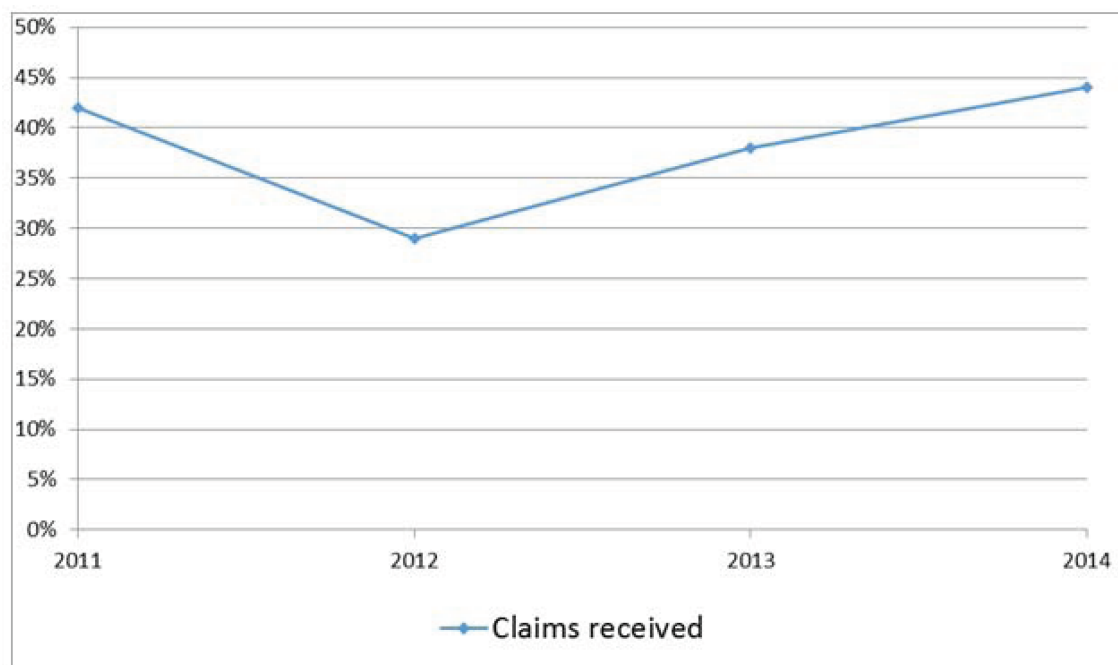
Mercredi 8 juillet 2015

Graphique 3 bis — Profil mensuel du total des demandes de paiement intermédiaires déposées pour la période 2007-2013 (en % du total)



Il montre clairement que les demandes de paiement connaissent systématiquement une hausse marquée en fin d'année.

Graphique 3 ter — Concentration des demandes de paiement pendant les deux derniers mois de l'exercice (% des demandes reçues en novembre et décembre) entre 2011 et 2014



Mercredi 8 juillet 2015

Ce graphique montre qu'un nombre de plus en plus important de demandes ont été déposées en fin d'exercice en raison de la pression de plus en plus grande exercée par l'application de la règle N+2. La suppression de la règle N+3 en 2013 a eu pour conséquence d'appliquer la règle N+2 à tous les États membres à l'exception de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Croatie. Cette suppression a eu une incidence notable sur le nombre de demandes reçues au cours de l'exercice en question. Le montant des demandes dont le dépôt est trop tardif pour être réglées au cours de l'exercice dépend du total des demandes reçues et de son profil au cours de l'exercice.

Incidence des interruptions et des suspensions

Lorsqu'elle a connaissance de l'existence d'insuffisances potentielles, la Commission a recours à une série de mécanismes préventifs pour protéger le budget de l'Union avant d'effectuer les paiements aux États membres. Ces mécanismes permettent notamment d'améliorer les systèmes de contrôle dans les États membres et de réduire ainsi la nécessité, pour la Commission, de procéder à des corrections financières a posteriori.

En conséquence, il arrive que certaines demandes de paiement ne puissent être payées immédiatement car elles ont fait l'objet d'une interruption ou d'une suspension de la part de la Commission dans l'attente d'une amélioration des systèmes de contrôle. Si la majorité de ces demandes finiront par être acceptées, leur paiement ne peut pas avoir lieu immédiatement.

En vertu du règlement ⁽¹⁾, la Commission peut:

- **interrompre** le délai de paiement pour une période maximale de six mois pour les programmes de la période 2007-2013 s'il existe des éléments probants suggérant une insuffisance importante dans le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle de l'État membre en question; ou si les services de la Commission doivent procéder à des vérifications supplémentaires à la suite d'informations leur signalant que les dépenses indiquées dans un état des dépenses certifié sont liées à une irrégularité grave qui n'a pas été corrigée.
- **suspendre** tout ou partie d'un paiement intermédiaire à un État membre pour les programmes de la période 2007-2013 s'il existe des éléments probants suggérant une insuffisance grave du système de gestion ou de contrôle du programme et si l'État membre n'a pas pris les mesures de correction nécessaires; ou si les dépenses indiquées dans un état des dépenses certifié sont liées à une irrégularité grave qui n'a pas été corrigée; ou en cas de violation grave par un État membre des obligations de gestion et de contrôle qui lui incombent. Lorsque les mesures requises ne sont pas prises par l'État membre, la Commission peut imposer une correction financière.

Estimation de l'arriéré «normal»

Comme indiqué précédemment, l'arriéré «normal» représente le total des demandes interrompues ou suspendues et des demandes dont le dépôt est trop tardif pour être réglées au cours de l'exercice. Les demandes qui arrivent pendant les dix derniers jours civils de l'exercice peuvent être considérées comme des demandes trop tardives pour être réglées étant donné que la Commission doit avoir l'assurance suffisante d'être en mesure d'exécuter pleinement les crédits budgétaires disponibles. Or, il arrive que certaines demandes interrompues ou suspendues fassent également partie des demandes trop tardives pour être réglées et il y a lieu de ne pas les comptabiliser deux fois.

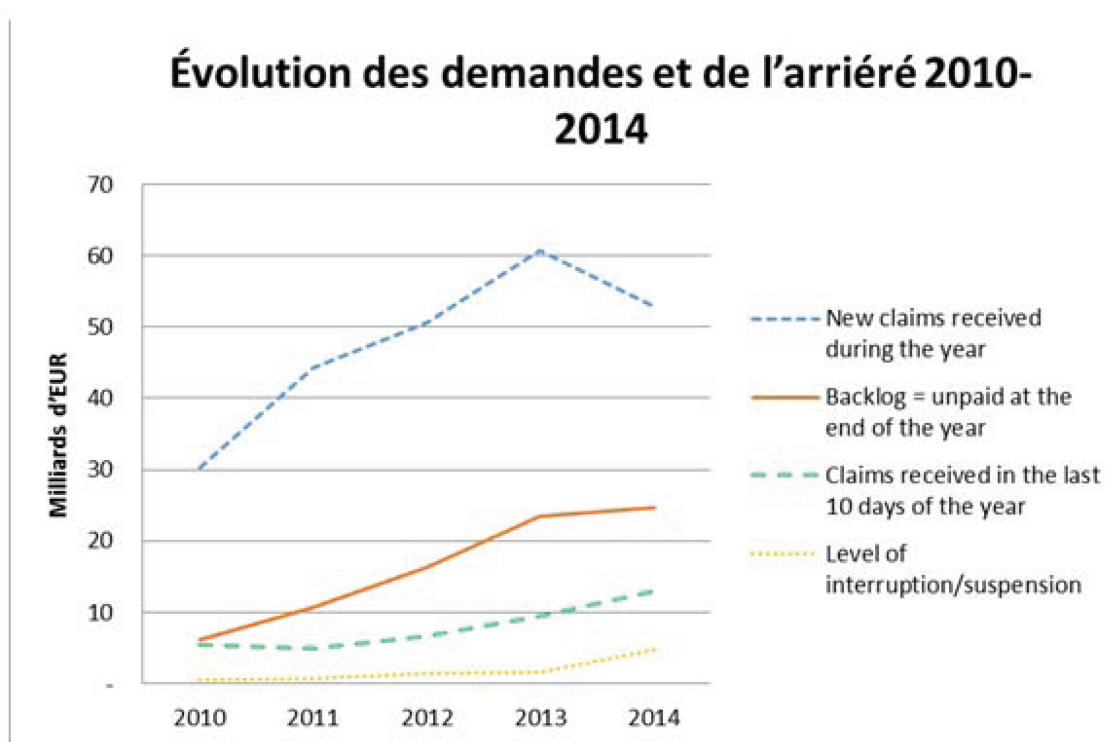
Par conséquent, l'arriéré «normal» augmentera en fonction du total des demandes reçues en cours d'exercice et de sa concentration relative pendant les derniers jours de l'exercice.

Le graphique qui suit indique, pour la période 2010-2014, les demandes de paiement reçues, l'arriéré en fin d'exercice et les demandes suspendues ou trop tardives pour être réglées.

⁽¹⁾ Articles 91 et 92 respectivement du règlement (CE) n° 1083/2006 pour la période de programmation 2007-2013.

Mercredi 8 juillet 2015

Graphique 4 — Rubrique 1b: demandes, arriéré et suspensions 2010-2014



Ces trois dernières années (2012-2014), l'arriéré «normal» (c'est-à-dire les demandes de paiement reçues pendant les dix derniers jours de l'exercice ainsi que les demandes interrompues ou suspendues, même si elles ont été reçues avant les dix derniers jours) peut être estimé à la moitié environ du total de l'arriéré atteint en fin d'exercice. L'autre moitié provient de la pénurie de crédits de paiement autorisés dans le budget, laquelle a créé un effet «boule de neige»⁽¹⁾.

Avec la diminution attendue du nombre de demandes en 2015 et 2016, la baisse prévisible des demandes interrompues ou suspendues et l'absence de pression due à la règle N+2 à la fin de 2015⁽²⁾, l'arriéré «normal» devrait lui aussi considérablement baisser.

4.4. Perspectives pour les paiements de la période 2007-2013 (demandes) en 2015 et 2016

Estimation pour 2015 et 2016 sur la base des prévisions des États membres

Le règlement régissant les Fonds de la période 2007-2013⁽³⁾ oblige les États membres à transmettre à la Commission, pour le 30 avril de l'exercice N au plus tard, leurs prévisions de demandes probables de paiements intermédiaires pour l'exercice N et pour l'exercice N+1. Ces dernières années, les États membres ont accepté d'actualiser ces informations en septembre de l'exercice N afin de pouvoir évaluer plus précisément le volume croissant des demandes de paiement en attente (arriéré) et la concentration notable des demandes de paiement présentées au cours des derniers mois de l'exercice.

⁽¹⁾ En raison des restrictions de trésorerie au cours des premiers mois de l'exercice (voir la section 3.3 ci-dessus), une partie de l'arriéré est susceptible de ne pas être réglé dans les délais réglementaires en début d'exercice.

⁽²⁾ Exceptions: la Croatie, la Roumanie et la Slovaquie.

⁽³⁾ Article 76 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

Mercredi 8 juillet 2015

Or, le nouveau règlement régissant les Fonds de la période 2014-2020 ⁽¹⁾ oblige les États membres à transmettre leurs prévisions de demandes de paiements intermédiaires pour l'exercice N et pour l'exercice N+1 au plus tard pour le 31 janvier de l'exercice N (avec une mise à jour pour le 31 juillet au plus tard). Sur demande de la Commission, confirmée en décembre 2014, ce nouveau délai a été appliqué volontairement par les États membres en 2015 pour leurs programmes de la période 2007-2013. D'après les données reçues par la Commission au 3 mars 2015, les États membres estiment actuellement qu'ils présenteront des demandes de paiement (payables ou non) pour un montant de quelque 48 milliards d'EUR en 2015 et de quelque 18 milliards d'EUR en 2016 ⁽²⁾.

Comme indiqué précédemment, les demandes de paiement ne débouchent pas toutes directement sur un paiement en raison de la nécessité de tenir compte du «plafond de 95 %» des paiements fixé à l'article 79 du règlement (CE) n° 1083/2006 ⁽³⁾. Les programmes atteignant ce «plafond de 95 %» étant de plus en plus nombreux, l'importance de cette correction ne fera qu'augmenter en 2015 et au cours des exercices à venir. Les chiffres réels des demandes payables prévisibles sont donc inférieurs à ceux qui figurent dans les prévisions des États membres étant donné que les demandes qui dépassent le plafond de 95 % ne sont examinées qu'à la clôture. Sur la base de ces prévisions plafonnées, la Commission escompte recevoir un total de demandes de paiement payables de quelque 35 milliards d'EUR en 2015. Le montant correspondant pour 2016 est actuellement estimé à 3 milliards d'EUR. Ce montant pour 2016 sera précisé (et pourrait être légèrement supérieur) lorsque les États membres auront communiqué les données manquantes ou révisé les données transmises pour certaines programmes opérationnels.

L'annexe 2 apporte des précisions sur les prévisions de demandes de paiement des États membres qui seront présentées en 2015 et 2016 pour les programmes relevant de la politique de cohésion de la période 2007-2013.

Estimation de la Commission sur la base de l'exécution

Fin 2014, le total du préfinancement et des paiements intermédiaires effectués était de 266,1 milliards d'EUR. L'enveloppe totale des programmes relevant de la politique de cohésion de la période 2007-2013 est de 347,3 milliards d'EUR. Compte tenu des dégagements effectués à ce jour et des dégagements susceptibles de découler de l'application de la règle N+2/N+3 à la fin de 2014 mais toujours en attente de confirmation (pour un maximum de quelque 0,9 milliard d'EUR depuis le début de la période), le montant maximum restant à régler est de quelque 80,3 milliards d'EUR. Or, pour chaque programme, 5 % des montants ne doivent être réglés qu'à la clôture (17,3 milliards d'EUR).

Par conséquent, le volume prévisible des demandes de paiements intermédiaires restant à régler en 2015 ou au cours des exercices suivants est de quelque 63 milliards d'EUR ou 18 % de l'enveloppe totale, montant qui comprend l'arriéré à la fin de 2014 (24,7 milliards d'EUR). Le montant maximum des nouvelles demandes de paiement payables qui seront reçues en 2015 ou au cours des exercices suivants, avant clôture, est de 38,3 milliards d'EUR. Si le montant maximal des demandes de paiement qui doivent être reçues en 2015 est de 35 milliards d'EUR, le solde, d'un montant maximal de 3,5 milliards d'EUR, devrait être reçu en 2016.

Estimation de l'arriéré à la fin de 2015 sur la base des prévisions corrigées des États membres

Le volume des crédits de paiement autorisés dans le budget 2015 est de 39,5 milliards d'EUR. Ce montant couvre l'arriéré antérieur à 2015 (24,7 milliards d'EUR) et les nouvelles demandes (estimées à 35 milliards d'EUR). Dès lors, le montant de l'arriéré prévisible à la fin de 2015 devrait être de 20 milliards d'EUR, dont la moitié environ, soit 10 milliards d'EUR, constituerait un arriéré anormal.

⁽¹⁾ Article 112 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁽²⁾ Les prévisions transmises par les États membres en janvier 2015 ne couvraient pas tous les programmes opérationnels. Dans ce cas, la Commission a utilisé les prévisions reçues en septembre dernier. Cette extrapolation des prévisions non disponibles des États membres n'est pas possible pour 2016 car les prévisions transmises en septembre 2014 portaient uniquement sur les exercices 2014 et 2015 (et pas encore sur 2016). Par conséquent, les prévisions pour 2016 ne portent que sur les programmes opérationnels pour lesquels les États membres ont communiqué des informations et elles pourraient être révisées à la hausse lorsque les informations manquantes auront été transmises.

⁽³⁾ L'article 79 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil indique que «Le total cumulé du préfinancement et des paiements intermédiaires ne dépasse pas 95 % de la contribution des Fonds au programme opérationnel; le solde de 5 % restant dû sera réglé à la clôture du programme opérationnel.»

Mercredi 8 juillet 2015

En milliards d'euros

Arriéré fin 2014 (ajusté)	Prévisions des demandes des États membres pour 2015 corrigées du seuil de 95 %	Crédits de paiement autorisés dans le budget 2015	Arriéré prévu pour fin 2015
24,7	~35	39,5	~20

4.5. Demandes de paiement escomptées pour 2016

Comme indiqué ci-dessus, l'arriéré à la fin de 2015 devrait s'établir à quelque 20 milliards d'EUR pour autant que les prévisions des États membres soient exactes. Par ailleurs, il faut s'attendre à un montant maximum de demandes payables de 3,5 milliards d'EUR d'ici la clôture des programmes. Compte tenu de ce volume relativement faible de demandes de paiement et de l'absence de pression résultant de la suppression de la règle N+2, il n'y a pas lieu de supposer qu'une part importante de ces demandes de paiement sera déposée trop tardivement pour être réglée en 2016.

La Commission affinera sa demande dans le projet de budget pour 2016 en tenant compte de l'arriéré «normal» à la fin de 2016. Cet arriéré «normal» — qui couvre le dépôt très tardif des demandes ainsi que le solde des demandes interrompues ou suspendues — devrait toutefois être très inférieur à celui des exercices précédents dans la mesure où le volume des nouvelles demandes attendues en 2016 est lui aussi très faible et où la Commission s'attend à ce que les États membres corrigent les insuffisances et transmettent des demandes «corrigées». Cet arriéré pourrait être de l'ordre de 2 milliards d'EUR. Cet arriéré «normal» à la fin de 2016 devra par conséquent être couvert par le budget 2017. Le montant à inscrire au budget 2016 devrait donc être de quelque 21,5 milliards d'EUR.

4.6. Résumé des informations utilisées pour calculer les demandes de paiement et les arriérés

Le tableau qui suit résume les informations relatives à l'enveloppe du programme, à l'utilisation prévisible des crédits disponibles du budget 2015 et au montant maximum des demandes de paiement attendues en 2016.

Paiements intermédiaires 2015-2017 restant à liquider (en milliards d'EUR)

Enveloppe du programme	(1)	347,3
— dont préfinancement et paiements intermédiaires effectués jusque fin 2014	(2)	266,1
— dont montant réservé pour la clôture (5 %) et dégagements effectués	(3)	18,2
Montant maximum des paiements intermédiaires payables (2015-2017)	(4)=(1)-(2)-(3)	~63,0
— dont arriéré fin 2014 (demandes de paiement restant à liquider)	(5)	24,7
— dont montant maximum des paiements intermédiaires payables (2015-2017)	(6)=(4)-(5)	38,3

Budget de l'exercice 2015 (en milliards d'EUR)

Crédits disponibles dans le budget 2015	(1)	39,5
— dont arriéré fin 2014	(2)	24,7

Mercredi 8 juillet 2015

— dont prévisions 2015 corrigées du seuil de 95 %	(3)	~35
Arriéré attendu pour fin 2015	(4)=(1)-(2)-(3)	~20

Budget de l'exercice 2016 (en milliards d'EUR)

Arriéré attendu pour fin 2015	(1)	~20
Demandes de paiement restantes maximum attendues en 2016 avant la clôture	(2)	~3,5
Demandes de paiement maximum à couvrir dans le budget 2016	(3)=(1)+(2)	~23,5

4.7. Paiement à la clôture

La clôture des fonds structurels possède sa propre dynamique de paiement. Chaque État membre transmet les documents de clôture de ses programmes pour le 31 mars 2017 au plus tard. La Commission informe l'État membre de son avis sur le contenu de la déclaration de clôture dans un délai de cinq mois à compter de la date de réception à condition que toutes les informations figurent dans le document de clôture initial⁽¹⁾. En règle générale, les paiements pour la clôture ne seront effectués qu'après 2016. Le montant total réservé pour la clôture (5 % de la dotation globale) est de 17,3 milliards d'EUR, mais le niveau des paiements dépendra de la qualité de la mise en œuvre du programme pendant toute la période. D'éventuels dégagements lors de la clôture dans le cadre de la politique de cohésion sont susceptibles de réduire les besoins en paiements.

À titre d'estimation indicative, au cours de la période 2000-2006, la part des dégagements lors de la clôture représentait 2,6 % de l'enveloppe globale du Fonds social européen (FSE) et 0,9 % du Fonds européen de développement régional (Feder). Or, pour le FSE, il subsiste quelque 0,5 milliard d'EUR de RAL ayant trait à des dossiers présentant des problèmes d'irrégularités, raison pour laquelle la Commission estime que la part des dégagements lors de la clôture s'établira finalement à 3 % environ pour ce Fonds. Comme la Commission n'exclut pas que les dégagements lors de la clôture soient supérieurs à ceux de la dernière période, il y a lieu de considérer l'estimation ci-dessus comme une indication prudente.

Les demandes de clôture ne sont pas prises en compte dans l'analyse de la réduction de la part normale de l'arriéré car la majorité d'entre elles seront payées en 2017-2019, voire plus tard encore, et ne donneront pas toutes lieu à paiement puisque les montants indûment versés seront tout d'abord récupérés avant d'effectuer le paiement final.

5. AUTRES RUBRIQUES: PERSPECTIVES POUR LES PROGRAMMES DE LA PÉRIODE 2007-2013

5.1. Vue d'ensemble

Après l'analyse détaillée du cas particulier de la politique de cohésion (rubrique 1b) à la section 4, la présente section examine la situation des autres rubriques, qui peut se résumer comme suit:

- Les crédits du Fonds européen agricole de garantie (rubrique 2) étant des crédits non dissociés, un même montant de paiements et d'engagements est inscrit au budget. Par conséquent, il n'y a pas d'arriéré en fin d'exercice.
- La gestion du développement rural, du Fonds européen pour la pêche (rubrique 2) et des Fonds chargés de l'asile, de la migration, de la gestion des frontières et de la sécurité (rubrique 3) est partagée avec les États membres, à l'instar de la politique de cohésion. Alors que le développement rural n'accuse aucun arriéré à ce jour, ce n'est pas le cas des autres fonds.

⁽¹⁾ Article 89 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

Mercredi 8 juillet 2015

- La plupart des autres programmes (rubriques 1a et 4) sont gérés par la Commission. Compte tenu de la pénurie de crédits de paiement, nombre de ces programmes ont été affectés par les mesures d'atténuation mises en place par la Commission en 2014 (voire, dans certains cas, dès 2013), lesquelles allaient d'une réduction du préfinancement (compte tenu de la nature et de la solidité financière des partenaires chargés de la mise en œuvre, des destinataires et des bénéficiaires) au report des paiements ou de l'appui budgétaire, au refus de procéder à de nouveaux engagements ou au report de la signature de contrats. Toutefois, la majorité de ces mesures ne font que reporter la date de versement alors que les engagements doivent être honorés.

Le tableau qui suit présente l'évolution de l'arriéré des rubriques 1a et 4. Si l'arriéré de la rubrique 4 présente une nette tendance à la hausse pour atteindre son plus haut niveau des dernières années en 2014, la tendance de la rubrique 1a est moins claire.

Arriéré en fin d'exercice (en millions d'EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rubrique 1a	1 679	507	291	628	604	567	551	541
Rubrique 4	172	178	284	226	387	367	389	630

5.2. Programmes des rubriques 2 et 3 relevant de la gestion partagée

5.2.1. Rubrique 2

Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)

Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) n'accuse aucun arriéré dans la mesure où il dépend de crédits non dissociés.

Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)

À ce jour, le Feader n'a accusé aucun arriéré: la Commission a toujours été en mesure de régler toutes les demandes de paiement dans les délais. Compte tenu de la taille du programme de développement rural et de la règle des 95 % qui s'applique également, le montant maximum des paiements intermédiaires susceptibles d'être réglés avant la clôture est de quelque 8,7 milliards d'EUR pour la période 2007-2013. Les crédits de paiement autorisés dans le budget 2015 pour les programmes de la période 2007-2013 sont de 5,9 milliards d'EUR. Le solde de 2,8 milliards d'EUR sera payé en 2016 après le dépôt de la déclaration trimestrielle finale par les États membres, qui doit intervenir en janvier 2016.

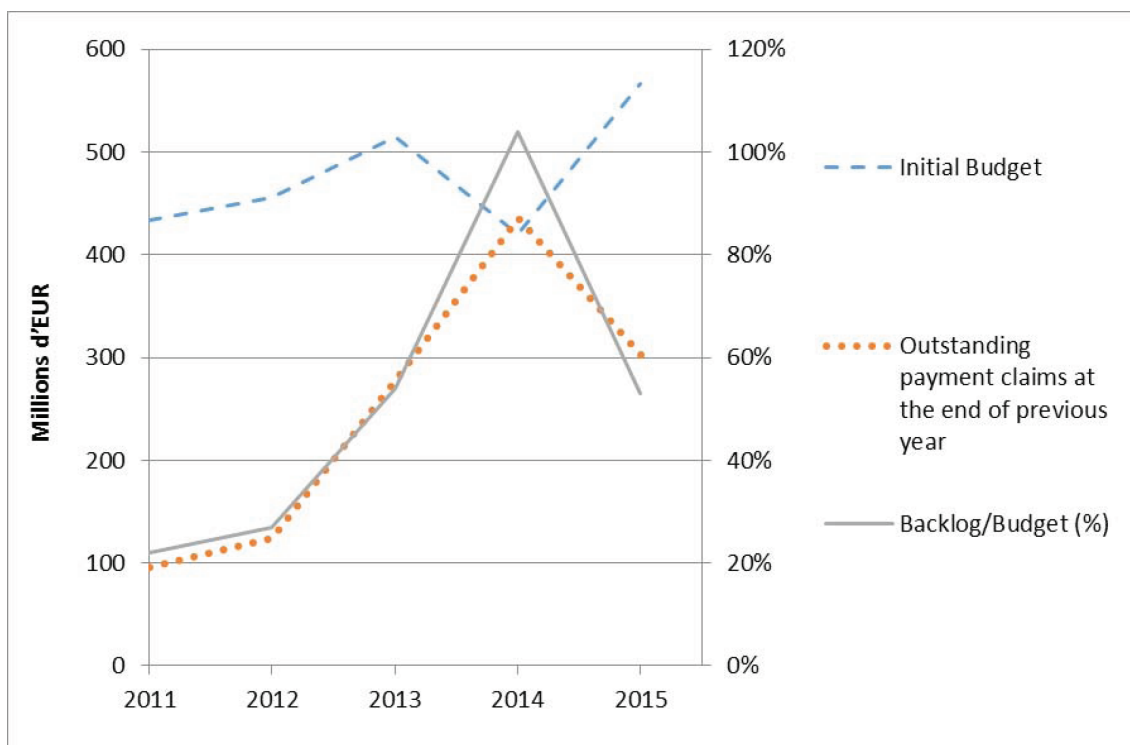
Le montant total réservé pour la clôture est de quelque 4,8 milliards d'EUR. Le montant réellement versé dépendra des dégagements. À titre d'illustration, en appliquant le taux de dégagement de 1,5 % enregistré au cours de la période de clôture précédente 2000-2006, les dégagements représenteraient quelque 1,5 milliard d'EUR. Les paiements de clôture devraient intervenir entre 2016 et 2019.

Fonds européen pour la pêche (FEP)

La gestion du FEP est semblable à celle de la politique de cohésion (rubrique 1b). Or, puisque la règle N+3 ne s'applique pas à ce fonds, le FEP n'a pas connu le problème spécifique de la transformation de la règle N+3 en N+2 entre la tranche d'engagement pour 2010 et la tranche pour 2011. En outre, il ne relevait pas de la «Greek rule» (régime grec) même si le lancement des programmes a connu un léger retard en raison des obligations liées aux systèmes de gestion et de contrôle. Malgré cela, ces dernières années, le FEP a enregistré un arriéré considérable. Au début de 2014, le volume de l'arriéré était du même ordre que celui des crédits de paiement adoptés pour les programmes de la période 2007-2013.

Mercredi 8 juillet 2015

Quant au calendrier de dépôt des demandes de paiement en cours d'exercice, entre 2010 et 2014, deux tiers des demandes de paiement annuelles ont été reçues en novembre et en décembre. Le graphique qui suit présente le volume de l'arriéré pour les programmes de la période 2007-2013 du FEP entre 2011 et 2014 ainsi que le montant initial des crédits de paiement de l'exercice suivant.



La réduction de l'arriéré du FEP à la fin de 2014 est due avant tout au redéploiement des crédits de paiement disponibles au sein de ce chapitre du budget (y compris les crédits de paiement pour la gestion conjointe du FEAMP en raison de l'adoption tardive de la nouvelle base juridique) ainsi qu'aux renforcements provenant du projet de budget rectificatif n° 3/2014 (adopté comme budget rectificatif n° 2/2014) et au virement de fin d'exercice.

La hausse des paiements autorisés dans le budget 2015 devrait permettre de ramener l'arriéré à son niveau normal de quelque 0,1 milliard d'EUR

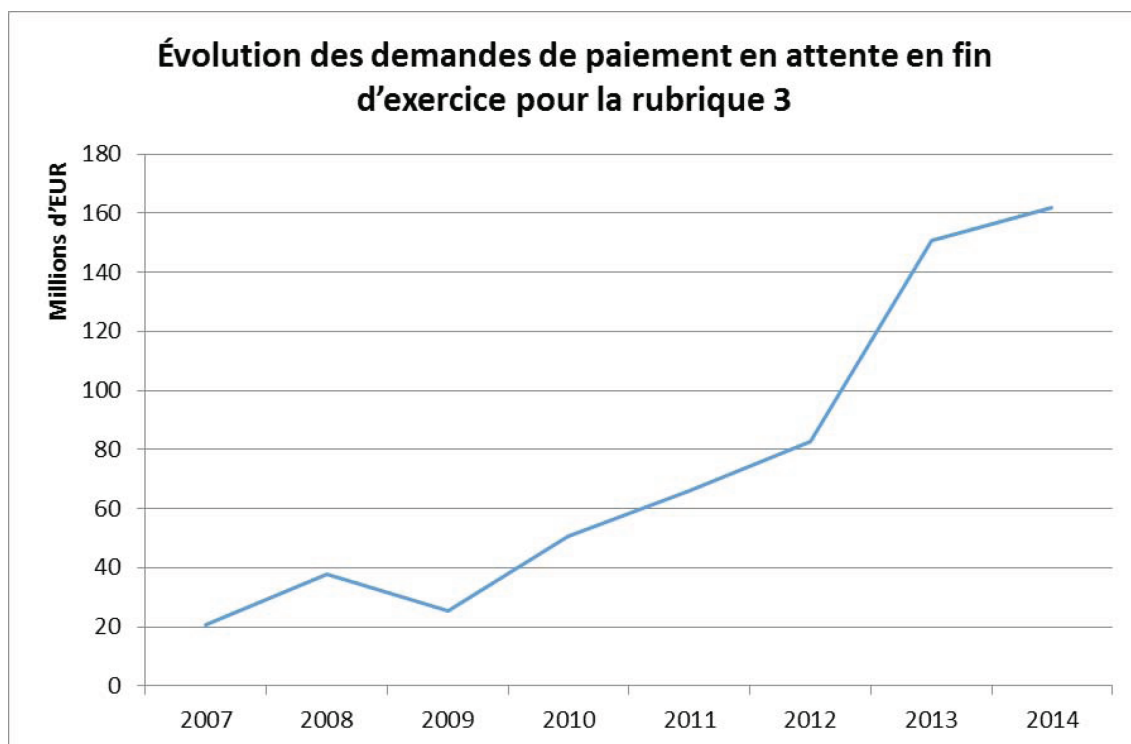
5.2.2. Rubrique 3

Politiques d'asile, de migration, de gestion des frontières et de sécurité

Les politiques communes d'asile et de migration de la période 2007-2013 ont été menées avant tout grâce au programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (SOLID). Ce programme général se composait de quatre instruments: le Fonds pour les frontières extérieures (FFE), le Fonds européen pour le retour, le Fonds européen pour les réfugiés (FER) et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI).

Le graphique qui suit montre le volume de plus en plus important des demandes de paiement en attente en fin d'année pour les programmes relevant des domaines de l'asile, de la migration, de la gestion des frontières et de la sécurité.

Mercredi 8 juillet 2015



Le RAL est passé de 150 millions d'EUR début 2007 à 2,6 milliards d'EUR en 2014 malgré le dégagement de 300 millions d'EUR au cours de la période 2007-2014. Le montant qui reste à régler pour les programmes de la période 2007-2013 est de quelque 1,9 milliard d'EUR. Les crédits de paiement autorisés pour les programmes dans le budget 2015 dépassent légèrement les 600 millions d'EUR, y compris les crédits destinés à la tranche initiale et aux tranches annuelles de préfinancement des nouveaux programmes de la période 2014-2020.

Compte tenu du montant qui sera versé à la clôture (estimé à quelque 1 milliard d'EUR) et sachant qu'il n'a pas été possible de verser de deuxième tranche de préfinancement en 2013 et 2014 en raison de la pénurie de crédits de paiement, les paiements nécessaires pour ramener l'arriéré des programmes de la période 2007-2013 à un niveau normal à la fin de 2016 sont estimés à quelque 235 millions d'EUR.

5.3. Programmes des rubriques 1a et 4 faisant l'objet d'une gestion directe

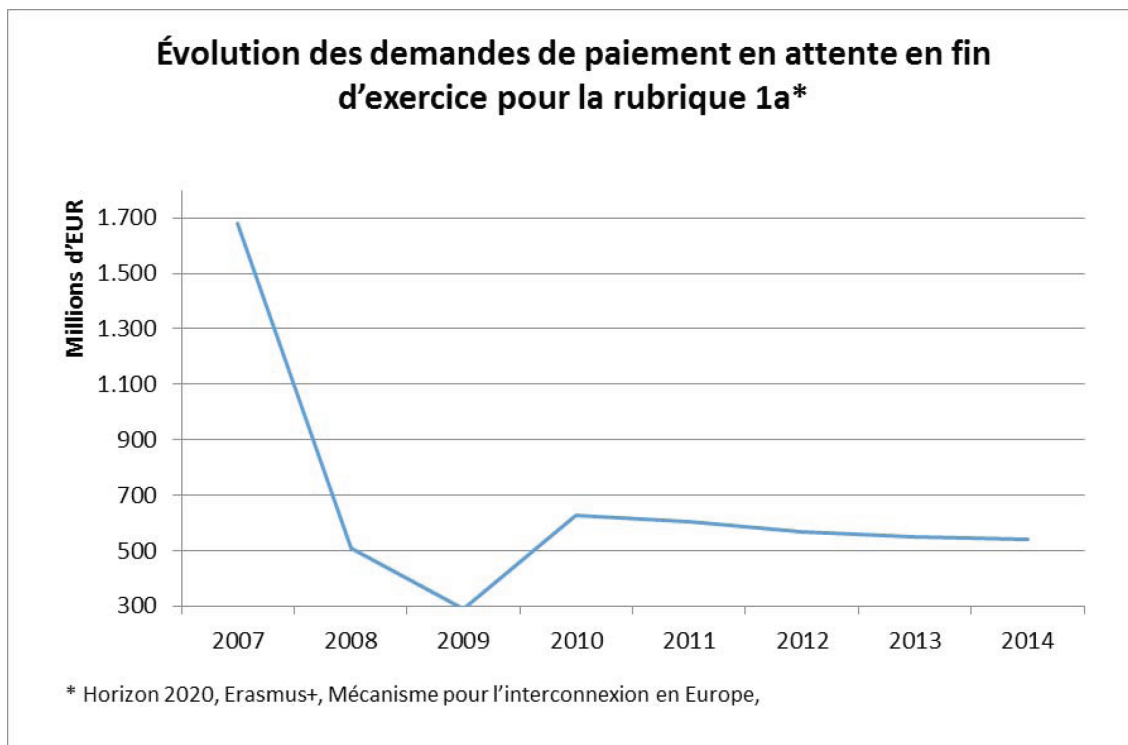
5.3.1. Rubrique 1a

Cette section présente la situation des paiements des programmes relevant de la rubrique 1a à la fin de 2014.

Demandes de paiement en attente en fin d'exercice

Le graphique qui suit présente l'évolution des demandes de paiement en attente en fin d'exercice pour les principaux programmes de la rubrique 1a.

Mercredi 8 juillet 2015



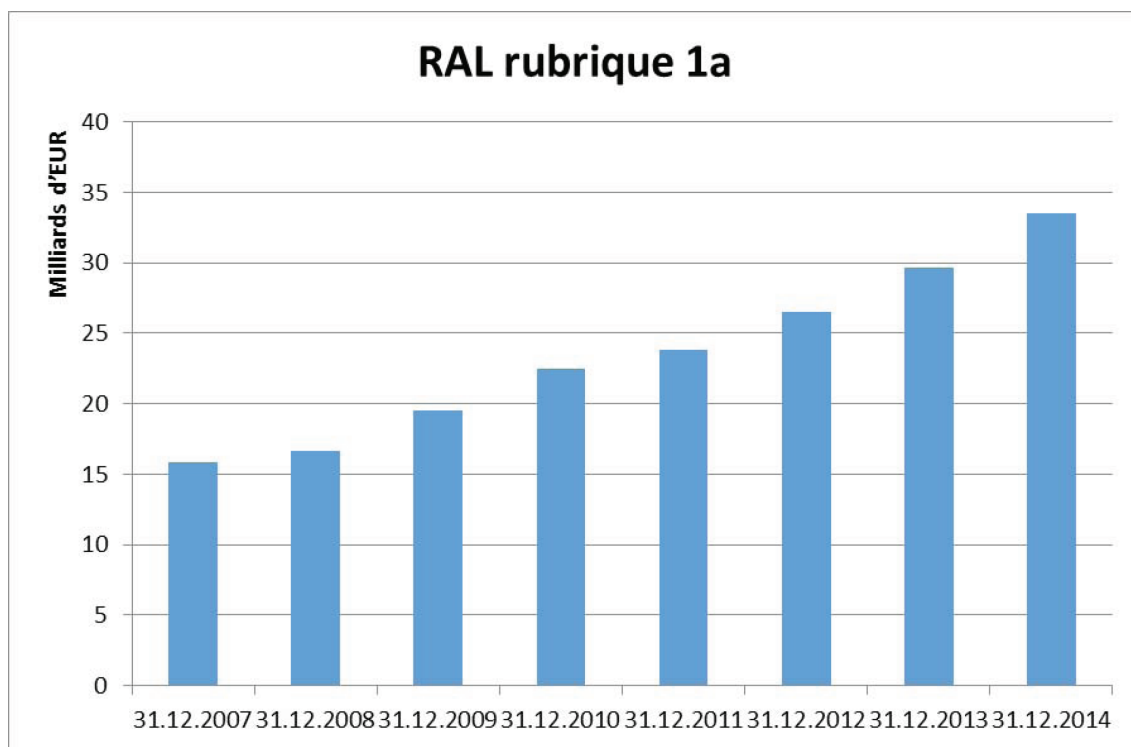
Le volume élevé des demandes de paiement en attente à la fin de l'exercice 2007 résulte principalement du cycle de projet du 6^e programme-cadre de recherche (PC-6), et notamment du nombre élevé d'engagements ouverts à l'époque. En outre, les contrats de recherche précisaient que des certificats d'audit étaient indispensables avant tout paiement définitif des déclarations de dépenses.

Les mesures d'atténuation prises par la Commission en 2014 (voir la section 2.2 ci-dessus) pour faire face à la pénurie de crédits de paiement ont permis d'éviter la hausse des demandes de paiement en attente à la fin de 2014. Parmi ces mesures figuraient la réduction du montant du préfinancement et le report de la signature de nouveaux contrats ou conventions de subvention afin de reporter une partie des paiements à l'exercice suivant. En limitant le volume des demandes de paiement en attente, ces mesures ont également eu pour effet de ralentir la mise en œuvre des programmes de la période 2014-2020. Dans certains cas, des mesures plus drastiques ont dû être prises pour donner la priorité aux paiements destinés à des bénéficiaires plus vulnérables.

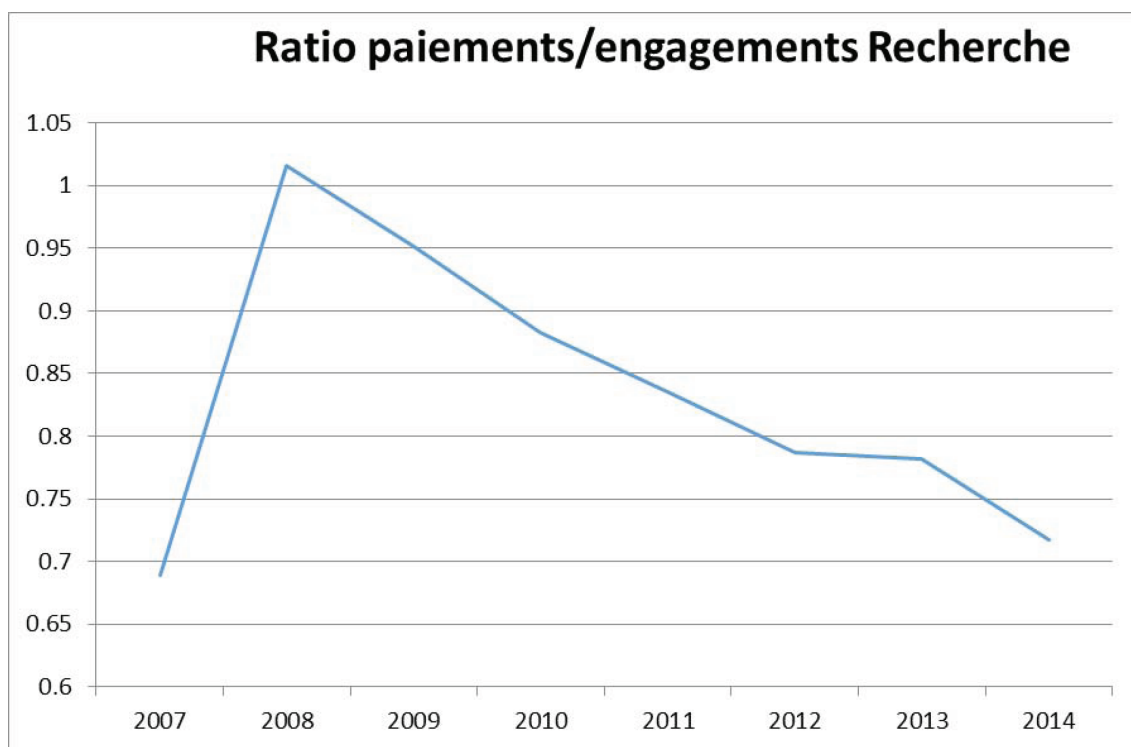
Évolution des engagements restant à liquider (RAL)

Le volume globalement stable des demandes de paiement en attente en fin d'exercice pour les programmes de la rubrique 1a contraste avec la tendance nette à la hausse du volume des engagements restant à liquider (RAL), comme l'indique le graphique qui suit:

Mercredi 8 juillet 2015



Dans une large mesure, l'augmentation du RAL à la rubrique 1a est due à l'écart de plus en plus grand entre crédits d'engagement et crédits de paiement destinés à la recherche, principal volet de dépenses de cette rubrique. C'est ce qu'illustre le graphique suivant, qui montre une baisse du ratio entre paiements et engagements.



Afin d'illustrer la façon dont les projets de la rubrique 1a sont mis en œuvre, le cycle de projet des programmes de recherche est décrit ci-après.

Mercredi 8 juillet 2015

Cycle de projet des programmes de recherche

La réalisation des programmes de recherche se fait par l'intermédiaire de programmes de travail pluriannuels qui comprennent des appels à propositions, des marchés publics, des études, des groupes d'experts, la participation à des organisations internationales, des séminaires et des ateliers, une évaluation et un suivi. Environ 90 % des programmes de recherche se déroulent dans le cadre d'appels à propositions et les 10 % restants dans le cadre d'autres activités.

Le programme de travail annuel pour l'exercice N est adopté par la Commission au milieu de l'exercice N-1. À partir de la deuxième moitié de l'exercice N-1, les appels à propositions sont lancés. Dans la plupart des cas, les propositions sont déposées dans les trois mois qui suivent la publication de l'appel à propositions. Les engagements globaux interviennent après l'adoption du programme de travail de l'exercice N et, au plus tard, avant la négociation du contrat (généralement au moment de la clôture de l'appel). L'évaluation des propositions (trois mois) et la sélection (un à deux mois) sont suivies de la négociation du contrat (de un à six mois) et de sa signature (quelques mois au maximum). La Commission ou l'agence exécutive dispose de huit mois entre la clôture de l'appel et la signature de la subvention (ce qu'on appelle le «délai d'engagement»), dont cinq mois pour informer les candidats du résultat de l'évaluation scientifique et trois mois pour la préparation de la convention de subvention. Lorsque l'engagement individuel a eu lieu et que le contrat est signé, le préfinancement doit être versé dans les 30 jours qui suivent la date de signature de la convention ou la date correspondant à 10 jours avant le démarrage de l'action en fonction de celle qui est la plus tardive. À la suite des mesures structurelles prises par les DG chargées de la recherche en 2014, le préfinancement de l'engagement de l'exercice N est désormais versé en règle générale au cours de l'exercice N+1 et non plus de l'exercice N. Les paiements intermédiaires se fondent sur les états financiers et dépendent de rapports remis à intervalles réguliers, en général tous les 18 mois. Le paiement final de 10 % est effectué après acceptation du rapport final.

Pour toutes les autres actions prévues dans le programme de travail, les engagements provisoires interviennent au cours de l'exercice N et les avances sont versées la même année. Le solde est versé au cours de l'exercice N+1.

Pénurie de crédits pour la recherche: conséquences concrètes

Pour faire face à la pénurie de crédits de paiement des programmes de recherche, 236,5 millions d'EUR au total ont été virés en 2014 depuis les lignes «Horizon 2020» de la période 2014-2020 afin de renforcer les lignes budgétaires destinées à l'achèvement de ces programmes pour la période 2007-2013, ce qui a entraîné le report à 2015 du préfinancement des appels à propositions pour Horizon 2020 lancés en 2014. Cette façon de procéder, qui n'avait jamais été utilisée auparavant, entraînera des retards dans la mise en œuvre des nouveaux programmes.

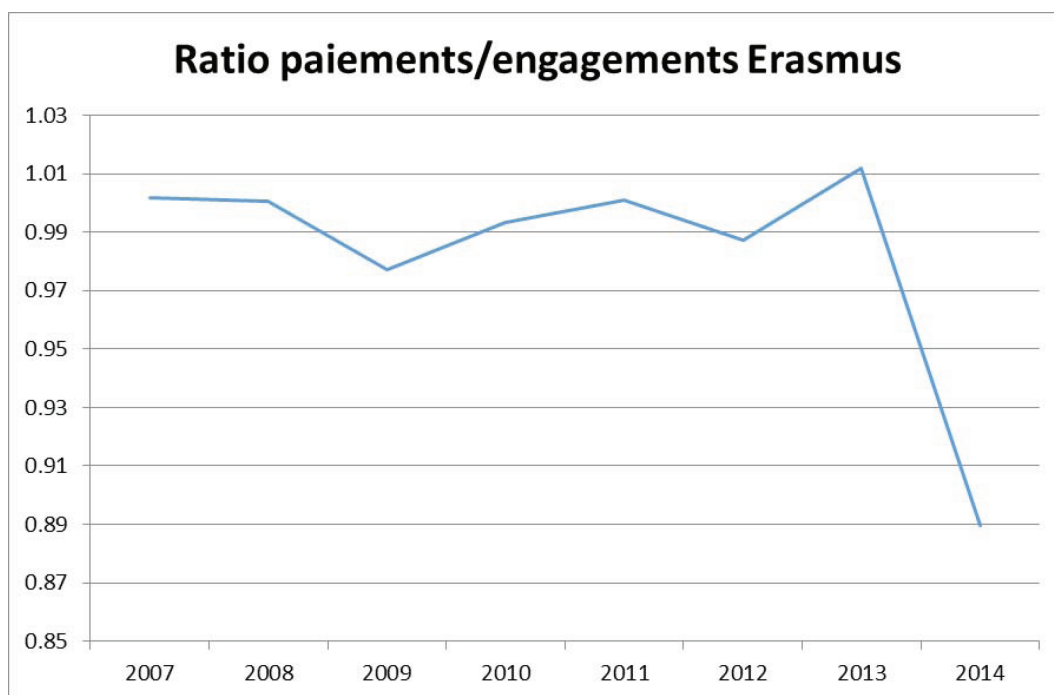
Comme la recherche demande du temps, tout retard dans la signature des contrats et dans l'octroi des financements est incompatible avec la volonté de renforcer les actions de recherche pour soutenir la croissance économique. L'augmentation des crédits de paiement autorisés pour Horizon 2020 dans le budget 2015 devrait permettre de rattraper en partie le retard pris par ce programme essentiel.

Erasmus+

Erasmus+ est un bon exemple de programme annuel dont le volume des paiements suit de près celui des engagements étant donné que le cycle de vie de la plupart des actions dépend du calendrier scolaire.

Or, en raison de la pénurie de crédits, l'évolution des crédits de paiement en 2014 n'a pas suivi celle des crédits d'engagement, une tendance qui devrait se poursuivre pendant la période 2014-2020. La pénurie de crédits de paiement en 2014 apparaît clairement dans le graphique suivant, qui montre le ratio entre paiements et engagements.

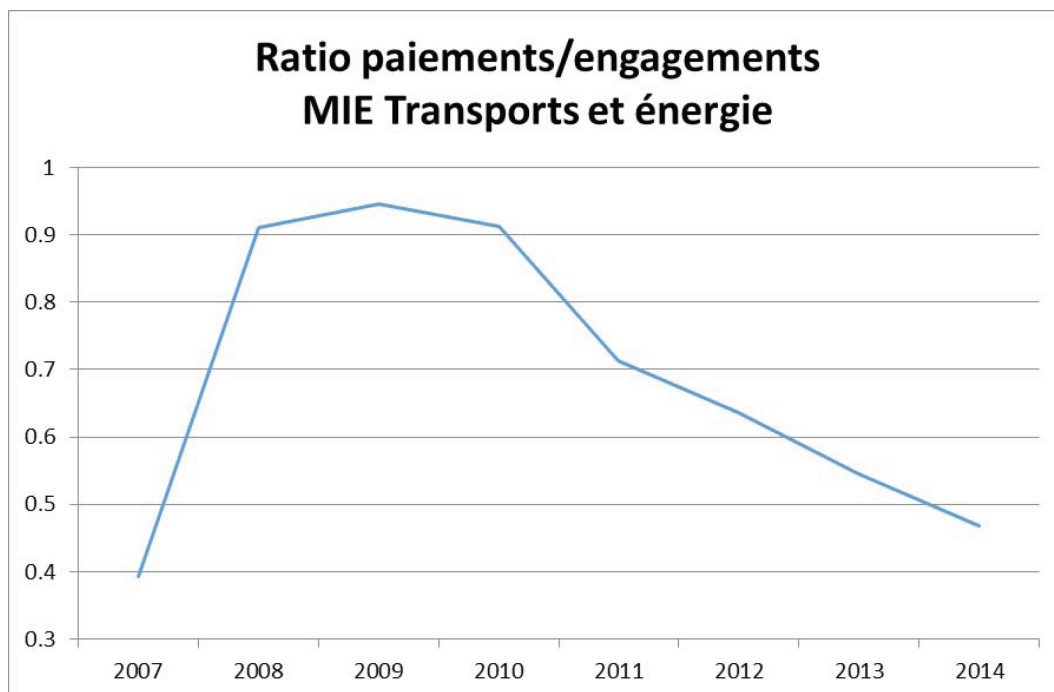
Mercredi 8 juillet 2015



Par conséquent, en 2014, il n'a pas été possible de verser une partie de la deuxième tranche de préfinancement aux agences nationales afin de financer les actions de mobilité. La situation devrait s'améliorer quelque peu, mais Erasmus+ devrait néanmoins connaître des restrictions du même ordre en 2015.

Transports et énergie

Le graphique qui suit montre l'écart de plus en plus grand entre le volume des engagements et des paiements dans le domaine des transports et de l'énergie.

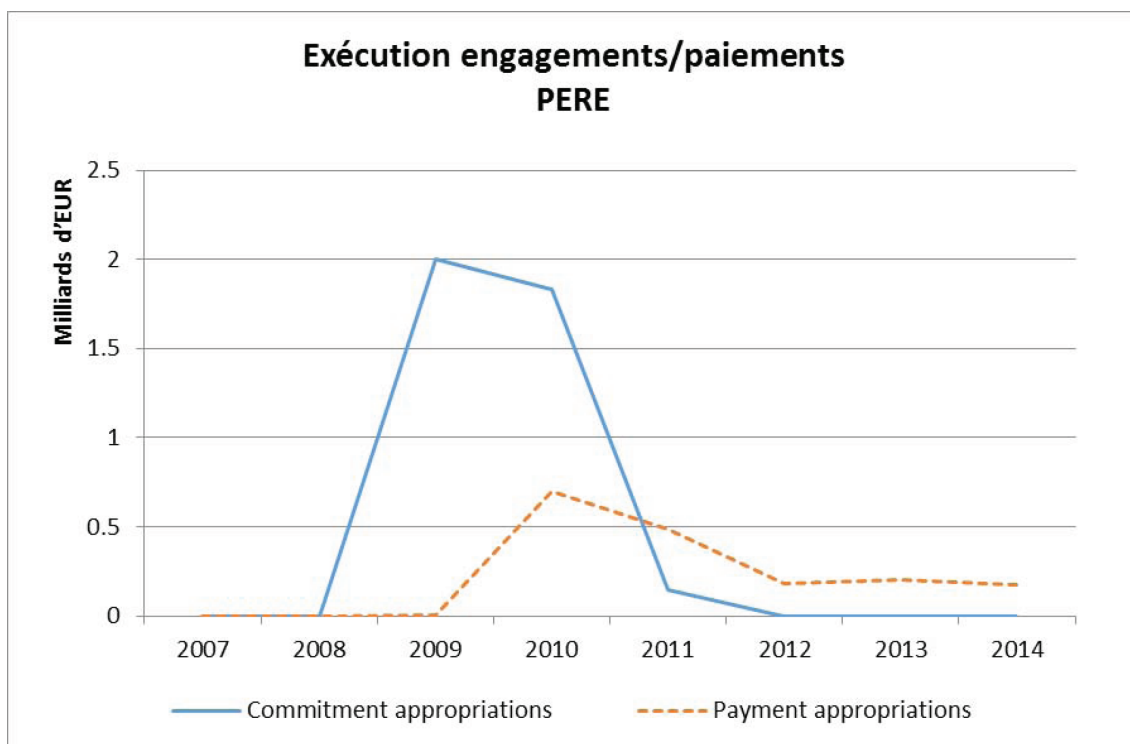


Mercredi 8 juillet 2015

Les crédits de paiement autorisés dans le budget 2015 suffiront à couvrir la première tranche de préfinancement des projets de la période 2014-2020 et à régler une partie du RAL de la période 2007-2013, estimé à plus de 2 milliards d'EUR.

Plan européen pour la relance économique (PERE)

Compte tenu du volume élevé des engagements en 2009 et 2010, l'exécution des crédits de paiement de ce programme a connu un démarrage en douceur dans la mesure où le PERE se compose en majorité de grands projets d'infrastructure.

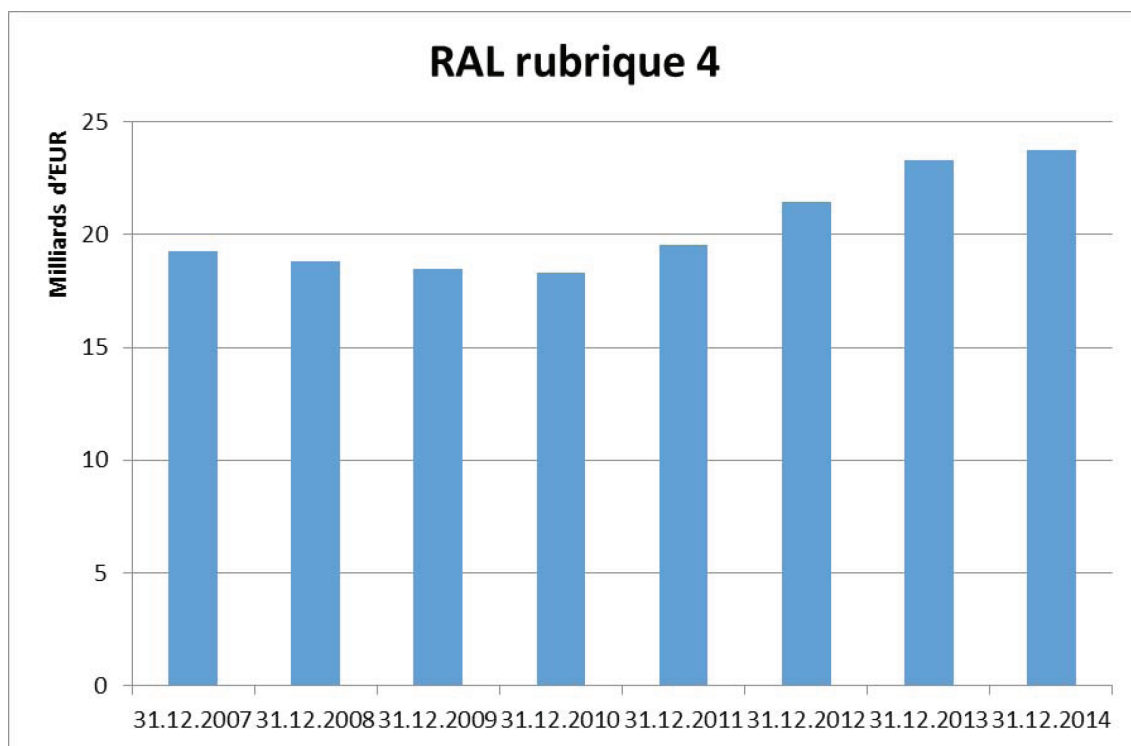


En 2014 en particulier, les crédits de paiement n'ont pas suffi à couvrir toutes les demandes de paiement introduites durant l'année, même après l'adoption tardive du projet de budget rectificatif n° 3/2014, destiné à fournir des crédits supplémentaires. À la fin de 2014, le RAL était toujours de 2 milliards d'EUR, soit la moitié du montant engagé au départ pour le PERE. Le volume des crédits de paiement autorisés en 2015 est de 407 millions d'EUR, ce qui devrait couvrir les besoins prévus pour cet exercice.

Mercredi 8 juillet 2015

5.3.2. Rubrique 4

Le graphique qui suit présente l'évolution depuis 2007 du volume des engagements restant à liquider (RAL) des programmes de la rubrique 4.



La rubrique 4 se compose d'instruments à court terme de réaction aux crises, d'instruments à long terme ayant une programmation pluriannuelle et d'instruments ad hoc tels que l'octroi de prêts et de subventions au titre de l'assistance macrofinancière. Trois grands instruments (l'instrument d'aide de préadhésion II (IAP), l'instrument européen de voisinage (IEV) et l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)), dont la programmation est pluriannuelle, représentent 73 % des dépenses de cette rubrique. L'aide aux pays tiers financée par ces programmes a un cycle de vie de 6 à 8 ans en général. Les instruments de réaction aux crises (aide humanitaire, instrument contribuant à la stabilité et à la paix, politique étrangère et de sécurité commune) et l'assistance macrofinancière ont, pour leur part, un cycle de vie beaucoup plus court de 12 à 18 mois.

Depuis 2013, la plupart des instruments de la rubrique 4 ont connu une pénurie sérieuse de crédits de paiement qui a d'abord affecté les instruments d'aide humanitaire et de réaction aux crises, qui connaissent un cycle d'exécution à déboursement rapide, puis qui a touché les instruments tels que l'instrument de financement de la coopération au développement et l'instrument européen de voisinage, dont les paiements dépendent en majorité des contrats et des engagements existants. La situation s'est aggravée en 2014 en raison de la réduction générale des crédits de paiement disponibles par rapport à 2013. Pour certains programmes, le renforcement apporté par le projet de budget rectificatif n° 3/2014 (et par d'autres mesures telles que les virements)⁽¹⁾ est arrivé relativement tard et n'a pas suffi à couvrir l'arriéré.

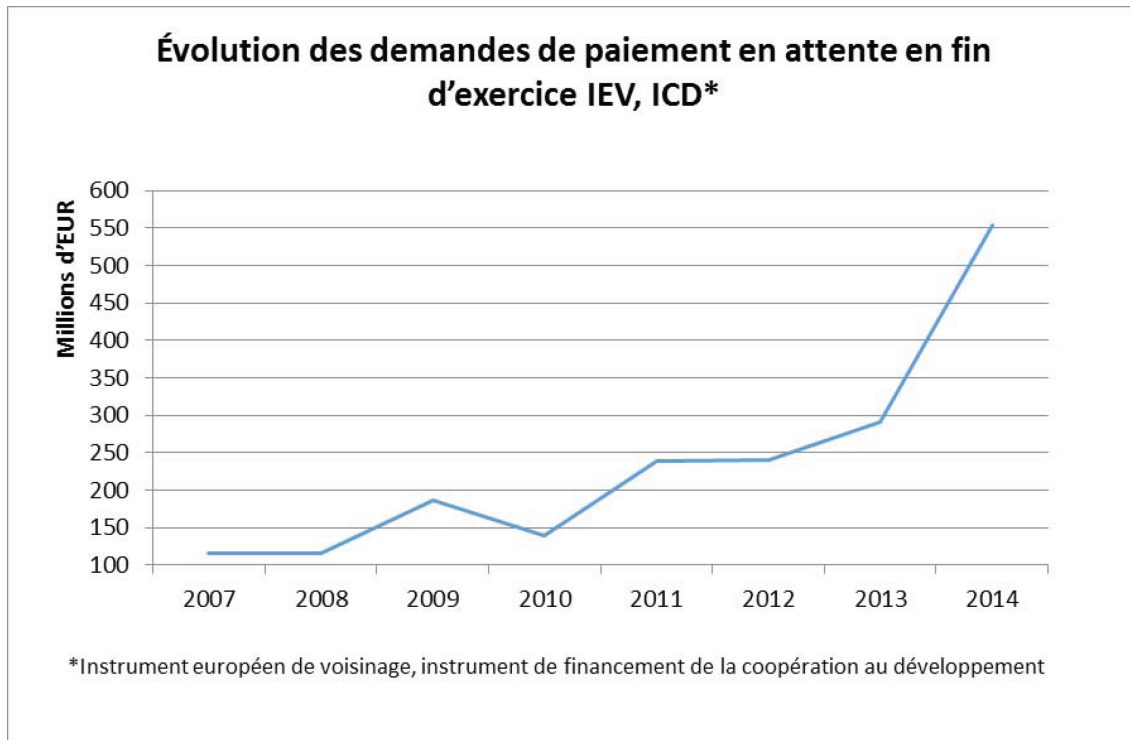
Les mesures adoptées (voir la section 2.2 ci-dessus) n'ont que partiellement permis d'atténuer les effets de la pénurie de crédits de paiement en reportant la date de versement alors que les engagements passés doivent être honorés.

⁽¹⁾ +406 millions d'EUR (augmentation nette des crédits de paiement) pour l'aide humanitaire, + 30 millions d'EUR pour l'ICD et + 250 millions d'EUR pour l'IEV.

Mercredi 8 juillet 2015

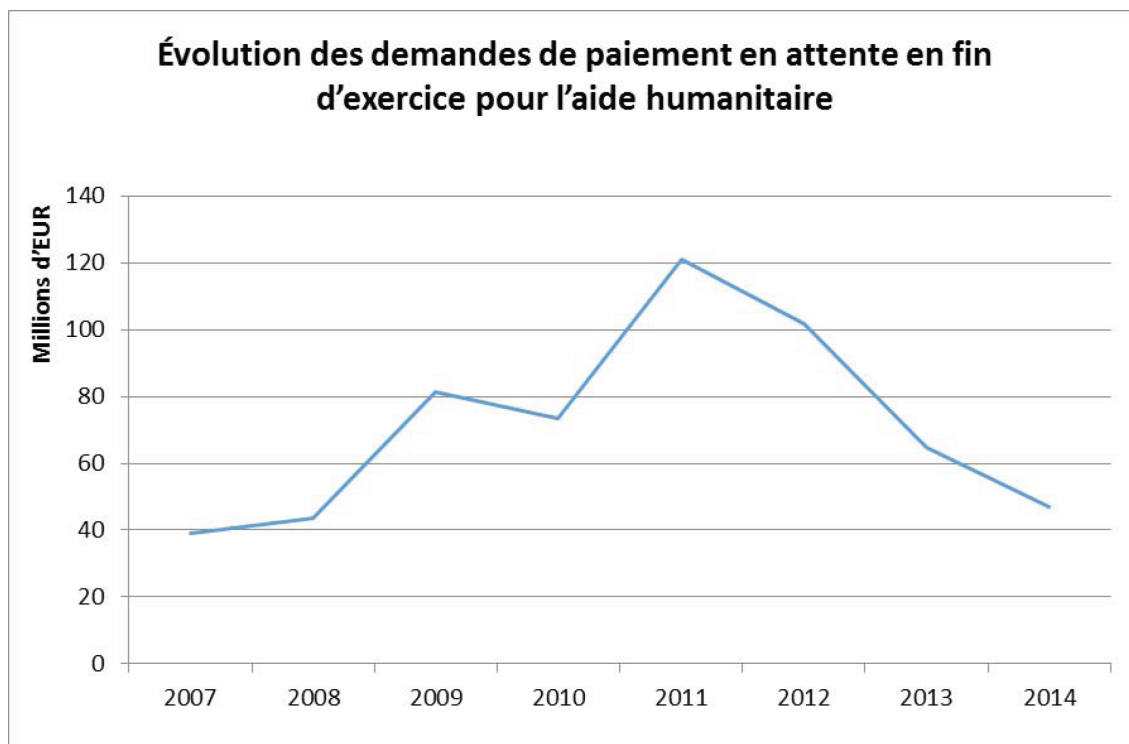
Demandes de paiement en attente en fin d'exercice

Dans l'ensemble, les demandes de paiement en attente à la fin de 2014 ont considérablement augmenté pour la rubrique 4. Cette situation résulte en grande partie de l'augmentation rapide des demandes et de la pénurie de crédits de paiement correspondants, comme c'est le cas pour l'instrument européen de voisinage et l'instrument de financement de la coopération au développement, ainsi que l'indique le graphique qui suit.



Mercredi 8 juillet 2015

Par ailleurs, le renforcement des crédits de paiement autorisés dans les budgets 2013 et 2014 a permis d'atténuer le volume des demandes de paiement en attente pour l'aide humanitaire ⁽¹⁾:



Comme on l'a vu, le RAL de la rubrique 4 et des trois grands instruments à long terme en particulier n'a fait qu'augmenter depuis cinq ans, suivant en cela le volume des engagements du CFP précédent. Ainsi, les programmes dont les premiers engagements remontent à 2010 ont été officialisés avec le pays tiers bénéficiaire pendant l'exercice 2011 et les contrats ont été conclus jusque 2014. Dès lors, pour une bonne partie de ces grands programmes, dont les engagements ont eu lieu à un moment où les crédits étaient en hausse rapide, le moment est venu de procéder aux paiements. Le volume des crédits de paiement autorisés dans le budget 2015 devrait permettre de réduire l'écart, ce qui devrait contribuer à stabiliser la situation, mais celle-ci restera tendue tandis que l'écart et le RAL devraient continuer d'augmenter pour de nombreux instruments tels que l'instrument de financement de la coopération au développement.

6. PERSPECTIVES POUR LES PROGRAMMES DE LA PÉRIODE 2014-2020

Le budget 2016 devra comporter des crédits d'engagement suffisants non seulement pour réduire progressivement le niveau anormal des demandes de paiement en attente provenant des engagements des programmes de la période 2007-2013, mais aussi pour financer les programmes de la période 2014-2020 des rubriques 1a et 4, dont la mise en œuvre a été ralentie par la pénurie de crédits. Il devra également comporter les crédits de paiement nécessaires au financement d'autres fonds, comme le développement rural (rubrique 2), afin d'éviter l'apparition d'un arriéré qui n'existait pas par le passé.

La Commission évaluera dans le projet de budget pour 2016 les crédits de paiement dont les programmes de la période 2014-2020 auront besoin au cours de l'exercice 2016.

⁽¹⁾ Le graphique ne reflète toutefois pas l'incidence de la baisse du volume du préfinancement.

Mercredi 8 juillet 2015

7. CONCLUSIONS

Ces dernières années, et notamment en 2014, le volume des crédits de paiement n'a pas suffi à couvrir les demandes de paiement présentées. Cette situation a provoqué l'explosion de l'arriéré des demandes de paiement en attente en fin d'exercice, notamment pour les programmes de la période 2007-2013 relevant de la politique de cohésion. La Commission a adopté une série de mesures d'atténuation afin de limiter les incidences négatives de la pénurie de crédits de paiement en satisfaisant dans toute la mesure du possible aux obligations découlant des engagements passés. Cette décision a eu pour corollaire de retarder la mise en œuvre des programmes de la période 2014-2020.

Les crédits de paiement du budget 2015 devraient permettre de réduire l'arriéré des demandes de paiement en attente des programmes de la période 2007-2013. La Commission a déterminé le volume des crédits de paiement nécessaire pour pouvoir réduire progressivement d'ici la fin de 2016 le niveau anormal des demandes de paiement en attente des programmes de la période 2007-2013. Dans son projet de budget pour 2016, la Commission proposera des crédits de paiement d'un montant approprié.

La Commission estime que, sur cette base, les trois institutions pourront s'engager à mettre en œuvre un plan visant à réduire à un niveau viable, d'ici la fin de 2016, le niveau des factures impayées correspondant à la mise en œuvre des programmes de la période 2007-2013.

Mercredi 8 juillet 2015

ANNEXE 1: INFORMATIONS COMMUNIQUÉES PAR LA COMMISSION LE 15 DÉCEMBRE 2014

Le 15 décembre 2014, la Commission a présenté l'arriéré prévisible à la fin de 2014 et de 2015 des programmes de la période 2007-2013 relevant de la politique de cohésion, qui s'établit comme suit:

	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	2015 (*)
Arriéré des factures impayées en fin d'exercice (en milliards d'EUR)	6,1	10,8	16,2	23,4	Jusqu'à 25 ⁽¹⁾	19 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Compte tenu des crédits de paiement supplémentaires du projet de budget rectificatif n° 3/2014 définitivement approuvé.

⁽²⁾ Compte tenu des crédits de paiement supplémentaires du projet de budget rectificatif n° 3/2014 définitivement approuvé et des crédits de paiement autorisés dans le budget 2015.

(*) Estimations de la Commission sur la base des prévisions ajustées des États membres.

La Commission a également présenté la ventilation de l'arriéré prévisible à la fin de 2014 des programmes relevant de la politique de cohésion de la période 2007-2013. Comme l'indique le tableau qui suit, le total des demandes de paiement reçues à la fin de 2014 était de quelque 1,5 milliard d'EUR inférieur aux prévisions des États membres et de quelque 2,5 milliards d'EUR supérieur au plafond prévu par la Commission.

ARRIÉRÉ PRÉVISIBLE À LA FIN DE L'EXERCICE 2014

en milliards d'EUR

(1)	Demandes de paiement reçues à la fin de 2013 et non réglées à la fin de 2013 (arriéré)	23,4
(2)	Demandes de paiement reçues à la fin de novembre 2014	31,4
(3) = (1) + (2)	Demandes de paiement présentées à la fin de novembre 2014 en vue de leur règlement en 2014	54,8
(4)	Niveau autorisé des crédits de paiement (y compris le budget rectificatif n° 3/2014)	49,4
(5) = (3) - (4)	Arriéré à la fin de novembre 2014 devant être réglé pour la fin de 2014	5,4

	Prévisions	Situation réelle
Prévisions par les États membres des demandes de paiement à présenter en décembre 2014	23	21,5
Prévisions par la Commission des demandes de paiement à présenter en décembre 2014	18-19	21,5

Prévisions de l'arriéré des factures impayées à la fin de 2014: jusqu'à 25 milliards d'EUR.

Enfin, la Commission a présenté pays par pays les estimations par les États membres des demandes de paiement à présenter pour la politique de cohésion en 2014 (54,33 milliards d'EUR), les demandes de paiement transmises au 31 octobre 2014 (31,36 milliards d'EUR) et, par conséquent, les demandes de paiement à présenter en novembre et en décembre (22,97 milliards d'EUR).

La Commission a ajouté que «compte tenu des taux d'erreur moyens relevés ces dernières années dans les prévisions "brutes" des États membres et du plafond de 95 % des paiements avant clôture fixé par l'article 79 du règlement (CE) n° 1083/2006, la Commission estime à 18-19 milliards d'EUR les demandes qui seront reçues en décembre». Ces montants sont conformes aux tableaux qui précèdent.

Mercredi 8 juillet 2015

ANNEXE 2: RUBRIQUE 1B: DERNIÈRES PRÉVISIONS DES ÉTATS MEMBRES

Cette annexe présente les dernières prévisions des États membres en ce qui concerne les demandes de paiement pour les programmes relevant de la politique de cohésion de la période 2007-2013 en 2015 et 2016, et distingue les prévisions brutes (par État membre) et les prévisions plafonnées (voir l'explication à la section 4.4).

Prévisions des États membres (en milliards d'EUR)

Période 2007-2013		2015 (*)	2016
		Prévisions brutes	Prévisions brutes
AT	Autriche	0,09	0,00
BE	Belgique	0,24	0,06
BG	Bulgarie	1,35	0,00
CY	Chypre	0,06	0,00
CZ	République tchèque	4,01	3,75
DE	Allemagne	2,43	0,95
DK	Danemark	0,04	0,03
EE	Estonie	0,09	0,00
ES	Espagne	4,65	1,74
FI	Finlande	0,21	0,02
FR	France	1,92	0,34
GR	Grèce	0,75	0,00
HR	Croatie	0,22	0,31
HU	Hongrie	3,86	1,24
IE	Irlande	0,03	0,01
IT	Italie	5,07	1,44
LT	Lituanie	0,09	0,00
LU	Luxembourg	0,01	0,00
LV	Lettonie	0,54	0,09
MT	Malte	0,14	0,04
NL	Pays-Bas	0,21	0,10
PL	Pologne	8,92	3,99

Mercredi 8 juillet 2015

Période 2007-2013		2015 (*)	2016
		Prévisions brutes	Prévisions brutes
PT	Portugal	0,52	0,06
RO	Roumanie	6,64	2,81
SE	Suède	0,11	0,00
SI	Slovénie	0,38	0,18
SK	Slovaquie	2,68	0,64
UK	Royaume-Uni	1,52	0,25
CB	Coopération territoriale	1,16	0,25
TOTAL		47,93	18,32
TOTAL DES PRÉVISIONS PLAFONNÉES (***)		34,74	2,95 (**)

(*) Les montants des prévisions pour 2015 ont été calculés — pour les programmes opérationnels pour lesquels les États membres n'avaient transmis aucune prévision en janvier 2015 — sur la base des prévisions correspondantes de septembre 2014.

(**) Le montant maximum payable en 2016 est de 3,5 milliards d'EUR, dont 3 milliards d'EUR ont déjà été confirmés à ce stade par les États membres.

(***) Le plafonnement consiste à appliquer la règle des 95 %, qui prévoit que les paiements intermédiaires ne peuvent être effectués avant la clôture que si la somme des paiements est inférieure à 95 % de la dotation des programmes.