



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 15.12.2004
COM(2004) 766 final

RAPPORT DE LA COMMISSION
RAPPORT ANNUEL DU FONDS DE COHÉSION (2003)

(SEC(2004) 1470)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Exécution du budget.....	3
2.	Environnement économique et conditionnalité.....	4
3.	Préparation des pays candidats à la mise en oeuvre du Fonds de cohésion.....	5
4.	Coordination avec les Fonds structurels: cadres de référence stratégiques	7
5.	Missions de contrôle et conclusions.....	8
6.	Irrégularités et suspension de l'aide.....	8
7.	Évaluation	9
8.	Information et publicité.....	10

Voir le document de travail des services de la Commission (SEC(2004) 1470) pour plus d'information.

RAPPORT ANNUEL DU FONDS DE COHÉSION (2003)

Ce rapport est présenté conformément à l'article 14 paragraphe 1 du règlement (CE) n° 1164/94 établissant le Fonds de cohésion. Il couvre l'année 2003.

1. EXECUTION DU BUDGET

Après indexation, le montant définitif des ressources du Fonds de cohésion pour l'année 2003 s'élève à 2.839 millions d'euros, y compris environ 1 million pour l'assistance technique.

Au cours de l'exercice 2003, les crédits d'engagement ont été exécutés à 99,8 %. Seuls 3,37 millions d'euros ont été reportés vers 2004, et aucun crédit d'engagement n'a été annulé.

Synthèse de l'exécution des crédits d'engagement en 2003 (en euros)

Crédits d'engagement	Initiaux	Mouvements	Dotations finale	Exécution	Annulés	Reports 2003
Budget 2003	2.839.000.000	0	2.839.000.000	2.835.622.004	0	3.377.996
Crédits reportés de 2002	0	0	0	0	0	
Crédits reconstitués	31.096.007	0	31.096.007	29.680.316	0	
Remboursements	0	0	0	0	0	
Totaux	2.870.096.007	0	2.870.096.007	2.865.302.320	0	3.377.996

En ce qui concerne les paiements, 104,8 millions d'euros de crédits ont été transférés du Fonds de cohésion vers le Fonds de Solidarité et 350 millions d'euros ont été transférés vers l'objectif 1 pour faire face aux demandes de paiement des États membres. Compte tenu de ces transferts, la totalité des crédits de paiement a été exécutée.

Synthèse de l'exécution des crédits de paiement en 2003 (en euros)

Crédits de paiement	Initiaux	Mouvements	Dotations finale	Exécution	Annulés	Reports 2003
Budget 2003	2.650.000.000	-454.789.000	2.195.211.000	2.195.123.861	87.139	0
Crédits reportés de 2002	0	0	0	0	0	0
Crédits reconstitués	0	0	0	0	0	0
Remboursements	0	0	0	0	0	0
Totaux	2.650.000.000	-454.789.000	2.195.211.000	2.195.123.861	87.139	0

Au cours de l'exercice, l'Espagne a engagé des crédits supérieurs à son allocation, compensant ainsi une consommation de crédits inférieure à l'allocation dans le cas de la Grèce.

Exécution budgétaire des crédits 2003 par Etat membre

Crédits d'engagements 2003

Etat membre	Environnement		Transport		Mixte Montant	Total	
	Montant	% Envir.	Montant	% Transport		Montant	%
Espagne	717.645.122	46,5	825.490.749	53,5		1.543.135.871	54,4
Grèce	176.404.253	33,3	353.054.898	66,7		529.459.151	18,7
Irlande	39.875.213	34,0	77.447.367	66,0		117.322.580	4,1
Portugal	374.662.746	58,1	270.140.540	41,9		644.803.286	22,7
Assistance technique	-	-	-	-	901.115	901.115	0
Total	1.308.584.335	46,2	1.527.037.669	53,8	901.115	2.835.622.004	100

Crédits de paiements 2003

Etat membre	Environnement		Transport		Mixte Montant	Total	
	Montant	% Envir.	Montant	% Transport		Montant	%
Espagne	795.426.626	46,1	929.305.015	53,9		1.724.731.641	78,6
Grèce	25.913.242	64,7	14.164.441	35,3		40.077.683	1,8
Irlande	84.168.779	48,9	87.923.822	51,1		172.092.601	7,8
Portugal	135.539.103	52,5	122.584.061	47,5		258.123.165	11,8
Assistance technique	-	-	-	-	98.771	98.771	0
Total	1.041.047.750	47,4	1.153.977.339	52,6	97.771	2.195.123.860	100

Après une année 2001 où l'exécution des crédits s'était nettement concentrée sur les projets environnementaux, on constate en 2003, pour la deuxième année consécutive, une prééminence des projets de transport (53,8% des crédits d'engagement et 52,6 % des crédits de paiement).

Enfin, l'effort de liquidation massive des crédits restant à liquider (RAL) des projets de la période antérieure, entamé en 2000, s'est poursuivi à un rythme soutenu en 2003, puisqu'environ 26 % des crédits restants à liquider au début de l'année ont été soit payés soit dégagés dans le courant de l'année. Ainsi, à la fin de 2003, le RAL ne représente plus que 39 % du budget annuel du Fonds de cohésion (contre plus de la moitié à la fin de 2002). Au total, 67 projets ont été clôturés pendant l'année 2003. Cet effort de liquidation du RAL se poursuit naturellement en 2004.

Liquidation en 2003 des engagements de la période 1993-1999

État membre	RAL initial	Dégagements	Paiements	RAL final
Espagne	915.085.684	3.925.998	260.564.812	650.594.874
Grèce	381.986.228	17.698.199	27.217.263	337.070.766
Irlande	90.492.409	111.600	34.292.729	56.088.080
Portugal	103.128.498	2.911.167	38.996.933	61.220.398
Assistance technique	96.454	96.454	0	0
Total	1.490.789.273	24.743.418	361.071.737	1.104.974.118

2. ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET CONDITIONNALITE

Le règlement du Conseil sur le Fonds de cohésion¹ prévoit une conditionnalité dans le financement par le fonds. En particulier, aucun nouveau projet ou, en cas de projets importants, aucun nouveau stade de projet ne peut être financé si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, constate que l'État membre concerné n'a pas mis en oeuvre son programme de stabilité ou de convergence de façon à éviter un déficit excessif.

¹ Article 6 du règlement (CE) n°1164/94 du Conseil tel que modifié par le règlement (CE) n° 1264/99 du Conseil.

Au Portugal, le déficit des administrations publiques s'est élevé à 4,4 % du PIB en 2001, dépassant ainsi la valeur de référence de 3 % du PIB inscrite dans le Traité. Sur ces bases², la Commission a initié la procédure pour déficit excessif à l'encontre du Portugal la 24 septembre 2002, et le 16 octobre 2002, la Commission a adopté un avis énonçant qu'un déficit excessif a été observé au Portugal. Le 5 novembre 2002, le Conseil a arrêté une décision dans ce sens, conformément à l'article 104 paragraphe 6 du traité, ainsi qu'une recommandation adressée au Portugal en vue de faire cesser la situation de déficit public excessif. Etant donné que les autorités portugaises ont pris des mesures visant à se conformer à cette recommandation, la Commission n'a pas recommandé la suspension du Fonds de cohésion au Portugal. Le déficit des administrations publiques portugaises pour 2002 et 2003 est estimé respectivement à 2,7% et à 2,8% du PIB. Le 11 mai 2004, le Conseil a donc décidé, sur la base d'une recommandation de la Commission, d'abroger la décision sur l'existence d'un déficit excessif au Portugal.

Se fondant sur les chiffres indiquant que le déficit de la Grèce avait atteint 3,2% du PIB en 2003, la Commission a engagé le 19 mai 2004 la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) à l'égard de ce pays. Le 5 juillet 2004, le Conseil ECOFIN a adopté une décision sur l'existence d'un déficit excessif en Grèce (article 104, paragraphe 6) ainsi qu'une recommandation en vue de sa correction (article 104, paragraphe 7). Le Conseil a recommandé aux autorités grecques de mettre un terme à la situation de déficit excessif aussi rapidement que possible, et d'ici 2005 au plus tard. Le Conseil a fixé au gouvernement grec la date limite du 5 novembre 2004 pour engager effectivement des actions correctives en ce sens. Il lui a en outre recommandé de réduire le ratio de la dette à une vitesse suffisante et de remédier aux graves déficiences mises à jour durant le processus de validation de la notification de la PDE.

En septembre 2004, les chiffres de 2003 ont été revus largement à la hausse, s'établissant pour finir à 4,6% du PIB en ce qui concerne le déficit et à 109,9% du PIB pour la dette. Dans ses prévisions de l'automne 2004, la Commission table, pour l'année en cours, sur un déficit des administrations publiques de 5,5% du PIB et un ratio de la dette de 112,1%, puis, pour 2005, sur un déficit de 3,6% du PIB. La prochaine étape de la procédure consistera pour la Commission à évaluer si la Grèce a pris ou non des mesures efficaces en réponse à cette recommandation.

3. PREPARATION DES PAYS CANDIDATS A LA MISE EN OEUVRE DU FONDS DE COHESION

Pour la période 2004 à 2006, un montant de 24 milliards € (à prix courants) a été affecté aux interventions structurelles dans les 10 pays adhérant à l'UE. Un tiers de cette somme (soit 8,5 milliards €) a été alloué au Fonds de cohésion.

² À savoir le niveau prévu pour 2001 dans le rapport de septembre 2002 sur les déficits et le niveau de dette publics, conformément au règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CE) n° 475/2000 du Conseil.

Tableau : Répartition des allocations pour les pays adhérents : 2004-2006

Pays	Allocations (milieu de la fourchette, en millions d'€ prix 2004)
Chypre	53.94 *
République tchèque	936.05
Estonie	309.03
Hongrie	1 112.67
Lettonie	515.43
Lituanie	608.17
Malte	21.94
Pologne	4 178.60
Slovaquie	570.50
Slovénie	188.71
Total	8 495.04

Dès leur adhésion le 1er mai 2004, 8 des 10 pays bénéficiaires de l'ISPA ont cessé de bénéficier de cet instrument et sont devenus éligibles au Fonds de cohésion, ainsi que Chypre et Malte. Afin de préparer ces pays à une transition sans heurts vers le Fonds de cohésion, la Commission a lancé toute une série d'activités en 2003 :

- Des consultations entre les autorités des nouveaux États membres et la Commission ont été menées en vue d'élaborer les cadres de référence stratégiques (CRS) cohérents pour la période 2004-2006. Les cadres sont censés déterminer les domaines d'interventions prioritaires et de leur ventilation financière, ainsi que définir le rôle des différentes administrations nationales dans la gestion du fonds.

À l'exception des CRS de la République tchèque et de la Slovaquie, la Commission avait été consultée sur tous les CRS des pays adhérents à la fin de l'année 2003. Par conséquent, l'éligibilité des dépenses au titre du Fonds de cohésion pour ces pays s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2004.

- Compte tenu de l'augmentation substantielle des ressources à la disposition des pays adhérents au titre du Fonds de cohésion par rapport aux instruments de pré-adhésion, une série de mesures d'assistance technique a été adoptée afin d'aider les pays concernés dans la préparation de projets de qualité destinés à être financés par le Fonds de cohésion.
- L'assistance technique à l'initiative de la Commission a continué à se concentrer sur la formation des autorités des pays adhérents dans le domaine des marchés publics, en accordant une attention particulière aux implications du nouveau règlement financier, ainsi qu'en ce qui concerne les partenariats public - privé dans les services publics.
- Enfin, la Commission a continué à auditer les systèmes de gestion financière et de contrôle des nouveaux États membres et à émettre des recommandations pour améliorer ces systèmes. En outre, la Commission a encouragé les pays adhérents anciennement éligibles à l'ISPA à poursuivre leurs efforts relatifs à

* Comprendant l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)

la feuille de route EDIS (système décentralisé élargi de mise en oeuvre) afin d'obtenir un avis positif de l'auditeur externe en charge de la phase 3 (évaluation de conformité). En conséquence, à la fin de 2003, 5 de ces pays sur 8 ont achevé la phase 3 pour au moins l'un des deux secteurs d'intervention et ont pu demander une certification totale ou partielle à l'EDIS (phase 4).

4. COORDINATION AVEC LES FONDS STRUCTURELS: CADRES DE REFERENCE STRATEGIQUES

4.1. Transport

Le secteur des transports représente, pour l'année 2003, 53,8% du total des engagements du Fonds (soit 1.526 M€). Comme par le passé, la Commission a insisté pour que l'activité du Fonds soit centrée sur les projets ferroviaires. Les projets et actions adoptés en 2003 par chaque Etat membre sont présentés en annexe.

Tandis que les projets de transport RTE d'intérêt communautaire sont financés par la ligne budgétaire des réseaux transeuropéens de transport, le Fonds de cohésion finance spécifiquement les réseaux globaux d'infrastructure de transport RTE. La coordination entre le budget RTE et le Fonds de cohésion est importante parce que ces instruments financiers prennent en considération la nécessité de disposer de liaisons entre les régions centrales de l'Union et les régions structurellement handicapées par leur situation insulaire, enclavée ou périphérique.

La révision des Orientations pour le développement du réseau de transport transeuropéen³ s'est poursuivi en 2003. Un groupe à haut niveau composé de représentants des États membres, des pays adhérents et de la BEI a émis ses recommandations à la Commission concernant de nouveaux projets prioritaires dans l'Union élargie.

Sur les recommandations du groupe à haut niveau, et suite aux résultats de la consultation publique sur le rapport, la Commission a avancé une nouvelle proposition⁴ le 1er octobre 2003, qui complète la proposition faite en 2001. Dans la nouvelle proposition, neuf nouveaux projets ont été ajoutés à la liste des projets prioritaires, portant à 29 le total des projets sur les principaux axes de transport. Ces projets doivent être considérés en priorité par les États membres lors des demandes de financement par des instruments communautaires.

4.2. Environnement

Le secteur de l'environnement représente, pour l'année 2003, 46,2% du total des engagement du Fonds (soit 1.309 M€). Les priorités demeurent l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées et le traitement des déchets solides. Les projets et actions adoptés en 2003 par Etat membre sont présentés en annexe.

³ Décision n°1692/96/CE

⁴ COM (2003) 564 final : Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n°1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

Le Fonds de cohésion contribue aux objectifs globaux de la politique environnementale en relation avec le développement durable, et en particulier à la réalisation des domaines prioritaires du 6^{ème} Programme d'Action, notamment sur la gestion des ressources naturelles, les déchets et les changements climatiques.

Le Fonds de cohésion, au cours de l'année 2003, a poursuivi ses efforts dans la mise en œuvre de la législation environnementale, non seulement par le financement direct d'infrastructures de traitement des eaux résiduaires, d'approvisionnement en eau potable ou de traitement des déchets, mais également en faisant respecter l'application correcte de certaines directives comme condition préalable à l'octroi de financement. Cela concerne à la fois les directives thématiques avec une forte dimension territoriale, comme celles concernant la conservation de la nature, la gestion des déchets et des eaux résiduaires et l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE).

5. MISSIONS DE CONTROLE ET CONCLUSIONS

Au cours de l'année 2003, 17 missions d'audit de projets et 10 missions d'audit des systèmes de gestion et de contrôle ont été réalisées par la DG Politique Régionale, dans les quatre Etats membres bénéficiant du Fonds de cohésion. Des problèmes ont été découverts dans les quatre Etats membres concernés.

Pour les projets les principales déficiences constatées concernent les procédures de passation des marchés publics, bien que la situation soit différente selon les Etats membres. L'amélioration de la situation constatée en 2002 notamment en ce qui concerne le respect de la décision 96/455 sur la publicité, s'est confirmée en 2003.

Les irrégularités constatées font l'objet de procédures contradictoires avec les quatre Etats membres, afin de déterminer l'application d'éventuelles corrections financières.

En ce qui concerne les systèmes mis en place par les Etats membres, l'audit a été réalisé en trois phases. La première étape a consisté en l'examen de la description des systèmes qu'ils avaient communiqués à la Commission, les deux autres étapes ont permis la vérification sur place des systèmes grâce à la réalisation de tests de conformité. Il a été constaté que les Etats membres avaient poursuivi leurs efforts pour adapter leur organisation aux exigences du règlement (CE) 1386/2002 de la Commission sur les systèmes de gestion et de contrôle et la procédure de mise en oeuvre des corrections financières, mais des problèmes subsistent dans quelques domaines bien précis.

Un plan d'action a été mis en place avec l'Espagne et la Grèce pour qu'au cours de l'année 2004 les adaptations nécessaires soient faites afin que la Direction Générale Politique Régionale ait une assurance raisonnable sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle.

6. IRREGULARITES ET SUSPENSION DE L'AIDE

Au cours de l'année 2003, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a finalisé les rapports de l'audit conjoint avec la DG REGIO effectué en 2002 dans les quatre Etats membres bénéficiaires du Fonds de Cohésion sur la mise en œuvre par ceux-ci

des dispositions du règlement n° 1831/94 de la Commission concernant les systèmes et les procédures pour la notification et le suivi des irrégularités dans ce domaine. Les conclusions de cet audit ont été communiquées aux Etats membres et un rapport de synthèse a été transmis au Conseil, au Parlement européen et à la Cour de Comptes européenne.

Par ailleurs, en vertu de l'art. 3 du règlement (CE) n°1831/94 de la Commission concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes versées indûment dans le cadre du financement du Fonds de Cohésion ainsi que l'organisation d'un système d'information dans le domaine, les États Membres bénéficiaires sont obligés de communiquer à la Commission les cas d'irrégularités qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire.

Pour l'année 2003, deux États Membres, à savoir la Grèce et le Portugal, ont communiqué à la Commission respectivement 36 et 10 cas d'irrégularités. Les cas communiqués par les autorités helléniques impliquaient au total 121.005.484 € de contribution communautaire dont un montant de 120.240.418 € a fait l'objet d'une déduction lors des demandes de paiement présentées à la Commission. Les irrégularités concernaient pour la plupart des cas le non-respect des règles sur les marchés publics et pour le reste, des demandes concernant des dépenses non éligibles. Les cas communiqués par les autorités portugaises impliquent au total 21.043.856 € de contribution communautaire et les irrégularités concernent aussi pour plus de la moitié des cas le non-respect des règles sur les marchés publics et pour le reste la présentation de dépenses non éligibles. Il est à noter que, pour ces derniers, plus de la moitié des cas ont été détectés lors des contrôles communautaires. Un montant de 897.896 € a été recouvré au niveau national et le reste est à recouvrer.

Il est à signaler que les deux autres États Membres bénéficiaires ont informé la Commission, dans le cadre du règlement susmentionné, qu'ils n'avaient pas relevé d'irrégularités au cours de l'année en question.

7. ÉVALUATION

Conformément aux dispositions du règlement n° (CE) 1164/94 révisé, la Commission et les Etats membres bénéficiaires réalisent l'appréciation et l'évaluation des projets d'investissement sollicitant un cofinancement au titre du Fonds de cohésion afin d'assurer l'efficacité de l'aide communautaire.

Toute demande de concours est accompagnée d'une évaluation ex ante des coûts - avantages du projet, présentée par l'Etat membre bénéficiaire, qui doit démontrer que les avantages socio-économiques à moyen terme sont en rapport avec les ressources mobilisées. La Commission examine cette évaluation sur la base du nouveau guide d'analyse coûts/avantages (ACA), utilisé tant par les promoteurs que par la Commission afin d'évaluer l'opportunité de tels cofinancements. Sur la base du nouveau Guide de l'analyse coûts-avantages des grands projets, la Commission a effectué pendant l'année 2003 un important travail interne visant à améliorer la cohérence de l'analyse financière ex ante des différents projets.

Par ailleurs, l'évaluation ex post d'un échantillon de 200 projets co-financés par le Fonds de cohésion pendant la période 1994-2002, a été lancée en 2003. Les résultats de cette étude sont attendus pour la fin de l'année 2004.

8. INFORMATION ET PUBLICITE

Deux réunions d'information avec les 15 Etats membres et les pays candidats ont eu lieu à Bruxelles, le 17 juillet et le 19 novembre 2003.

Lors de la première réunion, la Commission a présenté les prévisions d'engagements et de paiements pour l'année, les Etats membres présentant l'état de la situation dans leurs pays respectifs. La Commission a présenté le projet de règlement relatif aux mesures d'information et de publicité, établi sur la base de la Décision CE 96/455. En effet, suite aux difficultés d'application de certaines dispositions contenues dans la Décision, certains Etats membres ont souhaité amender le texte. Pour des raisons juridiques, la Décision a été remplacée par un règlement de la Commission.

Au cours de la réunion du mois de novembre, la Commission a présenté le rapport annuel 2002 du Fonds de cohésion ; les prévisions d'engagements et de paiements pour l'année ; l'information selon laquelle, suite à la révision à mi-parcours, l'Irlande n'est plus éligible au Fonds de cohésion à compter du 1^{er} janvier 2004.