



Bruxelles, le 28.2.2013
COM(2013) 104 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Résultats de la vérification de l'additionnalité à mi-parcours pour la période 2007-2013

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Résultats de la vérification de l'additionnalité à mi-parcours pour la période 2007-2013

1. INTRODUCTION

L'additionnalité est l'un des principes fondamentaux de la politique de cohésion en vue de garantir sa valeur ajoutée. Elle signifie que les fonds structurels de l'UE complètent, mais ne remplacent pas les dépenses publiques assimilables d'un État membre¹. L'additionnalité est respectée si le niveau annuel moyen des dépenses nationales en termes réels pour 2007-2013 est au moins égal au niveau déterminé au début de la période. Cela garantit que la politique de cohésion a un véritable impact en complétant les investissements nationaux par des investissements européens. Elle reste un élément clé de la proposition de la Commission concernant la politique de cohésion pour 2014-2020, étant donné qu'elle vise à préserver des investissements générateurs de croissance.

Au cours de la période de programmation 2007-2013, la Commission vérifie le respect de l'additionnalité dans les régions de convergence (y compris les régions quittant progressivement cette catégorie) de 20 États membres². La vérification se déroule en trois étapes:

- ex ante, lorsque le niveau des dépenses publiques à maintenir dans les régions de convergence pour la période 2007-2013 («niveau de référence») est fixé³;
- à mi-parcours, lorsque le niveau des dépenses publiques réelles au cours de la période 2007-2010 est déterminé et que le niveau de référence est revu;
- ex post, lorsque le niveau des dépenses réelles pour la période 2011-2013 est déterminé et que le respect du niveau de référence est vérifié.

La présente communication constitue une synthèse des résultats de la vérification à mi-parcours pour la période 2007-2010. Elle couvre essentiellement les premières années de la crise économique et financière ainsi que les années précédentes, lorsque de nombreux États membres ont entrepris une relance budgétaire. Entre-temps, la plupart des États membres se sont engagés sur la voie de l'assainissement budgétaire, ce qui aura probablement une incidence significative sur l'investissement public et sur l'additionnalité au cours de la période 2011-2013. Il est donc probable que la vérification ex post des dépenses réelles conduira à de nouveaux ajustements.

La vérification à mi-parcours a permis de tirer trois grandes constatations:

Premièrement, le niveau cumulé des dépenses structurelles nationales dans les régions de convergence au cours de la période 2007-2010 a été supérieur de 7 % au niveau fixé ex ante. Ce niveau est lié à l'augmentation des dépenses publiques dans certains États membres. Le niveau plus important que prévu des dépenses publiques

¹ Pour la définition des dépenses publiques assimilables, voir: le document méthodologique de la Commission formulant des lignes directrices pour le calcul des dépenses structurelles publiques ou assimilables aux fins de l'additionnalité, document de travail n° 3, décembre 2006.

² Article 15 du règlement (CE) n° 1083/2006. Les vingt États membres concernés sont la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la République slovaque et le Royaume-Uni.

³ Voir la communication de la Commission: rapport sur la vérification ex ante de l'additionnalité dans les régions relevant de l'objectif de convergence pour la période 2007-2013 [COM(2009) 112 final].

est principalement dû à l'effort contre-cyclique de certains gouvernements pour atténuer l'impact de la crise ou à une forte expansion économique dans certains pays avant la crise.

Deuxièmement, dix États membres ont demandé à la Commission de réduire leur niveau de référence aux fins de l'additionnalité pour la période 2007-2013. Pour la plupart, cette demande découlait de l'assainissement budgétaire en cours ou prévu, tandis que pour deux d'entre eux, il s'agissait d'une correction de l'analyse ex ante (voir les points 2 et 3). La Commission a estimé que toutes ces demandes étaient justifiées.

Troisièmement, la vérification à mi-parcours a mis en évidence des lacunes dans l'actuelle méthode de vérification de l'additionnalité. C'est pourquoi la Commission a proposé de réformer le processus de vérification pour la période 2014-2020, en l'alignant sur la nouvelle gouvernance économique de l'Union⁴.

2. DEPENSES STRUCTURELLES DANS LES REGIONS DE CONVERGENCE POUR LA PERIODE 2007-2010

D'un point de vue méthodologique, la détermination du niveau des dépenses publiques aux fins de la vérification de l'additionnalité pour la période 2007-2010 a été un exercice difficile. Elle a nécessité la collecte et l'agrégation des données ad hoc concernant l'investissement public, secteur par secteur, au niveau local, régional et national. La Commission a vérifié sa cohérence avec les tendances des investissements publics observées dans les statistiques d'Eurostat, notamment le système européen des comptes SEC 95 et la classification des fonctions de l'administration publique (CFAP), et a organisé une série de réunions bilatérales avec les États membres pour vérifier le niveau des dépenses déclarées. Pour remédier à ces problèmes, la Commission a proposé de réformer le système de vérification pour la période 2014-2020, comme indiqué dans la conclusion.

Les résultats de la vérification à mi-parcours sont résumés dans le tableau 1, qui compare le niveau certifié des dépenses structurelles annuelles moyennes pour la période 2007-2010 et le niveau convenu ex ante. En dépit de la crise, les dépenses structurelles annuelles ont atteint en moyenne 7,3 % de plus que les coûts estimés initialement (102 milliards d'EUR au lieu de 95 milliards d'EUR⁵). Cela s'explique par le fait que dans les régions de convergence de dix États membres, le niveau des dépenses structurelles a été égal ou supérieur au niveau convenu lors de la vérification ex ante (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Espagne, France, Malte, Pologne, Roumanie, Slovénie et République slovaque).

Dans six États membres (Allemagne, Estonie, Lettonie, Portugal, Autriche, Royaume-Uni), l'écart était modeste par rapport à leurs engagements initiaux. Deux États membres n'ont pas respecté leur engagement ex ante avec un écart de plus de 10 % (Lituanie, Hongrie), tandis que deux autres États membres n'ont pas respecté cet engagement avec un écart de plus de 20 % (Grèce, Italie). À l'exception de l'Allemagne, la détérioration rapide de l'environnement macroéconomique est la cause principale du niveau de dépenses plus faible que prévu dans les autres États membres.

⁴ Voir: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_fr.cfm

⁵ Les chiffres relatifs aux dépenses structurelles sont exprimés en prix de 2006 conformément aux orientations du document de travail n° 3 de décembre 2006.

TABLEAU 1- Niveau de référence ex ante 2007-2013 et dépenses réelles 2007-2010			
	Niveau de référence: moyenne 2007-2013	Dépenses: moyenne 2007-2010	Différence
BE	1 128	1 246	10,5%
BG	919	1 444	57,2%
CZ	2 549	2 649	3,9%
DE	16 504	16 452	-0,3%
EE	1 316	1 275	-3,1%
GR	8 661	6 719	-22,4%
ES	13 973	21 367	52,9%
FR	1 815	2 271	25,1%
IT	20 613	16 194	-21,4%
LV	971	902	-7,1%
LT	755	672	-11,1%
HU	3 330	2 867	-13,9%
MT	107	170	59,3%
AT	139	138	-0,9%
PL	7 940	12 531	57,8%
PT	3 946	3 624	-8,2%
RO	4 773	5 196	8,9%
SI	957	1 121	17,1%
SK	876	1 396	59,4%
UK	3 495	3 465	-0,9%
Total	94 765	101 698	7,3%

Note: Moyenne annuelle en millions d'euros (prix de 2006)

Touchée de plein fouet par la crise, la Grèce a été plongée dans une grave récession depuis la fin de 2008. Cette situation a débouché sur deux programmes d'ajustement et une aide financière accordée par les États membres de la zone euro et le Fonds monétaire international.

Le moindre niveau des dépenses publiques en Italie s'explique par le niveau ex ante trop ambitieux. Il était fondé sur le programme d'investissement «Fondo per le Aree Sottoutilizzate», qui complète les fonds structurels de l'Union européenne par un pilier national pour le développement régional ciblant principalement le Mezzogiorno. En 2008-2009, le programme d'investissement a dû être réduit considérablement lorsque le pays s'est vu contraint à opérer un assainissement budgétaire urgent en réponse à la crise.

La principale raison pour laquelle les dépenses ont été supérieures aux prévisions en Espagne réside dans les mesures de relance économique adoptées en 2009 pour les infrastructures locales de base (d'un montant d'environ 7 à 8 milliards d'EUR) et l'économie durable (environ 4 à 5 milliards d'EUR) en vue de lutter contre les premiers effets de la crise. De même, en Slovaquie en 2009-2010, le gouvernement a adopté trois paquets de mesures de relance représentant environ 1 % du PIB pour favoriser l'emploi, stimuler la R&D et soutenir les investissements dans l'efficacité énergétique.

Dans le cas de la Pologne, une combinaison de mesures de relance destinées à développer les ressources humaines et les infrastructures de base a entraîné un niveau de dépenses structurelles plus élevé que prévu. Enfin, le niveau des dépenses plus élevé que prévu en Bulgarie a résulté de la forte expansion économique avant la crise, avec une augmentation sensible de la formation brute de capital fixe.

3. REVISION DU NIVEAU CIBLE DES DEPENSES STRUCTURELLES POUR LA PERIODE 2007-2013

Au cours de la vérification à mi-parcours, conformément aux dispositions du règlement relatif aux Fonds structurels⁶, dix États membres (République tchèque, Allemagne, Estonie, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Portugal et Royaume-Uni) ont demandé à la Commission un niveau de dépenses publiques pour la période 2007-2013 inférieur à celui convenu ex ante.

La Commission a examiné ces demandes et, en consultation avec les États membres, a décidé de modifier le niveau des dépenses structurelles en tenant compte de l'évolution de la situation économique depuis le début de la période de programmation. La Commission a élaboré les trois options suivantes pour un nouveau niveau de référence des dépenses publiques:

1) Maintien de la part du PIB allouée aux investissements publics. Dans le cadre de cette option, le nouveau «niveau de référence» est équivalent, en termes de part du PIB, à celui établi lors de la vérification ex ante. L'objectif est de maintenir un niveau d'investissement public cohérent avec la taille de l'économie nationale (en termes de PIB). En d'autres termes, la réduction du «niveau de référence» est acceptable si elle est proportionnelle au recul de l'activité économique.

2) Maintien à un niveau constant de la part des recettes publiques primaires. La deuxième option consiste à fixer le nouveau «niveau de référence» proportionnellement au montant total des recettes primaires. Le nouveau «niveau de référence» est équivalent à celui fixé lors la vérification ex ante en termes de recettes primaires totales des administrations publiques. L'objectif est de maintenir un niveau d'investissement public compatible avec les ressources financières du secteur public.

3) Adoption du niveau des dépenses publiques de la période 2000-2006 (2004-2006 pour les 12 nouveaux États membres) comme nouveau chiffre de référence. Cette option permet aux États membres d'aligner le nouveau niveau de référence sur les dépenses publiques de la période de programmation précédente. Elle répond aux préoccupations des États membres qui ont été trop ambitieux lors de la fixation de leur niveau de dépenses publiques pour la période 2007-2013 sur la base de prévisions économiques exagérément optimistes.

Les nouveaux niveaux de référence pour la République tchèque, l'Estonie, la Lituanie et la Hongrie sont compatibles avec l'option 1). Les nouveaux niveaux de référence du Royaume-Uni et de la Lettonie sont compatibles, respectivement, avec les options 2) et 3).

Dans les quatre États membres restants, la révision du niveau de référence a pris en compte un certain nombre d'éléments additionnels. En Allemagne, les dépenses publiques consacrées aux politiques actives sur le marché du travail dans les régions de convergence de l'Allemagne orientale diminuent plus rapidement que prévu compte tenu d'une baisse du chômage forte et inattendue. La Commission a accepté cette réduction étant donné que les dépenses du marché du travail par habitant restent constantes sur une base calculée par habitant.

Dans le cas de la Grèce et du Portugal, la Commission s'est assurée que les nouveaux niveaux de dépenses publiques à maintenir pour la période 2007-2013 soient cohérents avec la conditionnalité des programmes d'ajustement économique

⁶ Article 15, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

convenus avec la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international. Dans les deux pays, ces programmes prévoient une réduction substantielle des dépenses publiques dans les secteurs admissibles au bénéfice de l'aide des Fonds structurels, et notamment l'éducation, la formation, les dépenses en capital et les dépenses des entreprises publiques.

En Grèce, l'investissement public devrait se réduire, pour passer de 3,1 % du PIB pour la période 2007-2010 à 2,2 % par an au cours de la période 2011-2013. En termes absolus, cela signifie une réduction annuelle de 2,5 milliards d'EUR.

Au Portugal, l'investissement public (formation brute de capital fixe de l'administration publique) devrait diminuer et passer de 3 % du PIB pour la période 2007-2010 à 2,1 % par an sur la période 2011-2013, afin de se conformer aux exigences du programme d'ajustement économique. Cela représente une réduction annuelle d'environ 1,8 milliard d'EUR.

L'économie de l'Italie a été fortement touchée par la crise de la dette souveraine de la zone euro. Au cours des dernières années, pour lutter contre la détérioration de la dette des administrations publiques, le gouvernement italien a adopté des mesures importantes d'assainissement budgétaire. Elles ont consisté en économies planifiées dans les dépenses ministérielles et en réductions de transferts aux autorités infranationales. Elles ont également concerné les dépenses en capital fixe, qui devraient passer de 2,3 % à 1,5 % du PIB au cours de la période 2007-2013. En conséquence, les efforts d'assainissement budgétaire ont gravement affecté l'Italie dans sa capacité de maintenir le niveau de dépenses convenu pour la période 2007-2013.

Le niveau de référence ex ante et le nouveau niveau sont présentés dans le tableau 2. Le montant révisé constituera le nouveau niveau cible pour vérifier le respect de l'additionnalité, qui fera l'objet d'une vérification ex post le 31 décembre 2016.

TABLEAU 2: Les nouveaux niveaux de référence décidés sur la base de l'article 15, paragraphe 4			
	Niveau de référence: moyenne 2007-13	Nouveau niveau de référence: moyenne 2007-2013	Différence
BE	1 128	1 128	0,0%
BG	919	919	0,0%
CZ	2 549	2 271	-10,9%
DE	16 504	14 562	-11,8%
EE	1 316	1 276	-3,0%
GR	8 661	6 125	-29,3%
ES	13 973	13 973	0,0%
FR	1 815	1 815	0,0%
IT	20 613	13 860	-32,8%
LV	971	770	-20,7%
LT	755	598	-20,8%
HU	3 330	2 828	-15,1%
MT	107	107	0,0%
AT	139	139	0,0%
PL	7 940	7 940	0,0%
PT	3 946	2 637	-33,2%
RO	4 773	4 773	0,0%
SI	957	957	0,0%
SK	876	876	0,0%
UK	3 465	3 072	-11,3%
Total	94 765	80 624	-14,9%

Le nouveau niveau de référence agrégé pour la période 2007-2013 (80,6 milliards d'EUR) est inférieur de 15 % à celui fixé au stade de la vérification ex ante (94,8 milliards d'EUR). Les réductions les plus importantes ont eu lieu au Portugal (-33,2 %), en Italie (-32,8 %) et en Grèce (-29,3 %), suivies par la Lituanie (-20,8 %) et la Lettonie (-20,7 %). En conséquence, les dépenses brutes de capital fixe dans l'UE-27, qui représentaient 2,7 % du PIB au cours de la période 2007-2010, devraient tomber à 2,3 % du PIB au cours de la période 2011-2014, c'est-à-dire en dessous de leur niveau d'avant la crise.

Toutefois, il est important de noter que le niveau de l'investissement public national dans la plupart des régions de convergence reste important. En moyenne, les États membres ont investi près de 500 EUR par habitant et par an dans leurs régions de convergence pendant la période 2007-2013. L'investissement public par habitant et par an reste également important dans les pays où le niveau de référence a été réduit, par exemple: 959 EUR en Allemagne orientale, 795 EUR dans le Mezzogiorno, 600 EUR en Grèce, 351 EUR au Portugal et 333 EUR en Lettonie.

Le rétablissement de finances publiques saines grâce à l'assainissement budgétaire est une condition importante pour le maintien de la croissance à long terme. Cependant, il continuera de porter atteinte à la capacité des États membres à soutenir la croissance à moyen terme et à remplir leurs engagements en matière d'additionnalité. Dès lors, il est probable que la vérification ex post pour la période 2011-2013 se traduira par de nouveaux ajustements.

4. CONCLUSION

L'additionnalité est l'une des pierres angulaires de la politique de cohésion qui assure sa nature de politique d'investissement.

Pour la première fois depuis la vérification de l'additionnalité, l'UE a dû faire face à une grave crise économique. Les conséquences fiscales et budgétaires de la crise ont conduit à une révision à la baisse du niveau des dépenses publiques dans les régions de convergence d'un certain nombre d'États membres. Toutefois, entre 2007 et 2010, en dépit de l'assainissement budgétaire nécessaire, de nombreux pays ont engagé des dépenses structurelles importantes par habitant. La politique de cohésion représente une part non négligeable des investissements publics dans de nombreux États membres et reste indispensable pour préserver un niveau constant de l'investissement permettant de financer des mesures de nature à stimuler la croissance dans toute l'Europe.

Sur la base de ce rapport, en 2016, la Commission vérifiera ex post si les États membres ont respecté le principe de l'additionnalité au cours de la période 2007-2013. À ce stade, les niveaux de dépenses structurelles seront analysés, y compris les années 2011-2013, période d'assainissement budgétaire et d'ajustement des dépenses pour la plupart des États membres. Il pourrait en résulter une nouvelle révision des objectifs en matière d'additionnalité.

La vérification de l'additionnalité à mi-parcours a également révélé un certain nombre de faiblesses dans le système actuel. Les résultats ne sont pas totalement comparables entre les États membres. Le processus de vérification ad hoc nécessite des ressources considérables à la fois dans les États membres et à la Commission, et

le système de vérification n'est pas aligné sur la nouvelle gouvernance économique de l'UE.

Pour remédier à ce problème, la Commission a proposé de réformer la vérification du principe d'additionnalité pour la période 2014-2020. L'objectif est d'établir un lien direct entre l'additionnalité et le pacte de stabilité et de croissance afin de traiter de la question du «compromis» entre l'additionnalité et le déficit public dans un cadre transparent et public et de rendre le système de vérification plus simple, plus comparable et de le rendre moins laborieux. Même si la gamme des investissements au titre de la politique de cohésion n'est pas totalement couverte (notamment en ce qui concerne l'emploi, l'éducation, la formation et l'inclusion sociale), la meilleure solution consiste à utiliser les informations sur les investissements publics (formation brute de capital fixe) des programmes de stabilité et de convergence (PSC) pour leur vérification. Il est important que le système proposé soit mis en place afin de garantir l'efficacité et la valeur ajoutée de la politique de cohésion pour la prochaine période de programmation.