En somme

Les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020

Histoire, mise en œuvre et projets

l'Europe s'engage en France

cget
Commissariat général à l'égalité des territoires

Les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020

Histoire, mise en œuvre et projets

Directeur de la publication :

Serge Morvan.

Coordination :

Philippe Cichowlaz, Florence Clermont-Brouillet (CGET).

Rédaction :

Sandra Chaignon, Mélanie Charotte, Célie Dabry, Marie-Lorraine Dangeard, Jean-Luc Fres, Julie Gourden, Claire Hallegouet, Valérie Lapenne, Coralie Lopez, Didier Michal, Cristina Wallez-Cuevas (CGET).

Cartographie :

Pierrick Hamon, Floriane Picard (CGET).

Suivi d'édition : Nesma Kharbache.

Secrétariat de rédaction : Muriel Thoin

Maquette : Citizen Press

Illustration de couverture : © Citizen Press.

Contact presse et communication :

Corinne Gonthier – corinne.gonthier@cget.gouv.fr – tél. : 01 85 58 60 49

Dépôt légal : mai 2018.

ISSN 2493-2566

ISBN 978 - 2 - 11 - 139721 - 7

« En somme » est une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui rend compte des initiatives, des études, des expérimentations et bonnes pratiques conduites ou soutenues par le CGET. Elle peut être consultée en ligne sur **www.cget.gouv.fr**.

Introduction

Les fonds européens structurels et d'investissement (Fesi) contribuent à la réalisation de nombreux projets qui améliorent le quotidien des Français et préparent leur avenir : construction d'une crèche en milieu rural, développement de formations pour les demandeurs d'emploi, aide à la rénovation énergétique de bâtiments scolaires ou de logements sociaux, soutien à la création et à la reprise d'entreprises…

Avec près de 28 milliards d'euros alloués à la France pour la période 2014-2020, l'Union européenne apporte, pour sept nouvelles années, son soutien à l'investissement concret dans les territoires français. À l'heure où elle est confrontée à de multiples défis et difficultés, dans un contexte d'une économie mondialisée, l'Europe est trop souvent incomprise et mal-aimée par nombre de ses citoyens. Il est essentiel de rappeler que l'Europe s'engage pour et dans notre pays.

En tant qu'autorité de coordination des Fesi, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) assure le suivi national de cette politique ambitieuse en faveur de la croissance et de l'emploi.

La programmation 2014-2020 atteint maintenant son rythme de croisière : **quatre ans après son démarrage, plus de 24 500[1] projets ont déjà été financés** grâce au Fonds européen de développement régional (Feder) ou au Fonds social européen (FSE) et plus de 70 000[2] grâce au Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), sur le territoire français.
Dans ce contexte, cet ouvrage entend rappeler les fondements de cette politique, présenter les grandes caractéristiques de la période actuelle et les modalités de sa mise en œuvre en France.

1. Hors coopération territoriale européenne.

2. Hors prise en compte des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) zonées (surfaciques) et Indemnités compensatoires de handicaps naturels.

Sommaire

Introduction 3

1 - Six décennies de fonds structurels européens 9
1. 1957-1973 : naissance des premiers instruments européens 10
2. 1974-1986 : faire face à la crise et intégrer de nouveaux membres 12
3. 1987-1993 : naissance des principes de la politique de cohésion 14
4. 1994-1999 : un budget doublé 19
5. 2000-2006 : la simplification de la gestion des fonds structurels et l'élargissement de l'Union européenne 22
6. 2007-2013 : une nouvelle architecture plus ouverte et thématisée 27
7. 2008-2013 : la crise et ses conséquences 39

2 - La politique de cohésion 2014-2020 au service de la stratégie Europe 2020 45
1. Une architecture stabilisée 48
2. Renforcer la mise en cohérence des fonds européens structurels et d'investissement 58
3. Une exigence accrue d'efficacité et d'efficience : l'approche par les résultats 68
4. Conforter l'articulation des Fesi avec la gouvernance économique de l'Union 73

3 - Les Fesi en France : orientations stratégiques, architecture et gouvernance 77
1. Près de 28 milliards d'euros alloués à la France 78
2. Les orientations stratégiques nationales : un Accord de partenariat coconstruit par l'État et les Régions 80
3. 83 programmes dont 67 gérés par les Conseils régionaux 96
4. Une gouvernance État-Régions inédite 102

4 - Mise en œuvre des Fonds structurels en France : des programmes pour des projets 111
1. Les différents acteurs des fonds structurels 112
2. Le fonctionnement d'un programme opérationnel 115
3. Le cycle de vie d'un projet cofinancé par les fonds structurels 126

5 - Les réflexions en cours sur l'avenir de la politique de cohésion 131

1. La simplification des fonds, une nécessité pour les bénéficiaires et les autorités de gestion 132

2. La politique de cohésion après 2020, « évolution ou révolution » ? 135

6 - Annexes 145

> Annexe 1 Exemples de projets cofinancés par les Fesi **147**

> Annexe 2 Espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional) **151**

> Annexe 3 Glossaire **161**

1

Six décennies de fonds structurels européens

10 1957-1973 : naissance des premiers instruments européens

12 1974-1986 : faire face à la crise et intégrer de nouveaux membres

14 1987-1993 : naissance des principes de la politique de cohésion

19 1994-1999 : un budget doublé

22 2000-2006 : la simplification de la gestion des fonds structurels et l'élargissement de l'Union européenne

27 2007-2013 : une nouvelle architecture plus ouverte et thématisée

39 2008-2013 : la crise et ses conséquences

1957-1973 : naissance des premiers instruments européens

Le 25 mars 1957, l'Allemagne (RFA), la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signent le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE). Les six pays fondateurs se disent *« soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »*. Pour réaliser ces objectifs, le traité de Rome prévoit notamment la création d'un Fonds social européen (FSE). Mis en place le 11 janvier 1960, ce premier fonds structurel doit permettre *« d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et (...) contribuer au relèvement de leur niveau de vie »*[3].

> *« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».*
> Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, jetant les bases de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Il n'est cependant pas encore question d'organiser une politique spécifique à l'intention des régions en difficulté. Les premières politiques communautaires, inscrites dans le Traité de Rome, sont sectorielles : politique commune dans le domaine

3. Article 3 du Traité de Rome.

des transports et surtout politique agricole commune (Pac). Mise en œuvre à partir de janvier 1962, cette dernière vise à établir un marché commun basé sur la libre circulation des produits agricoles et à abolir les obstacles au commerce entre les États membres. La Pac dispose dès lors d'un outil financier, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (Feoga). Il comprend deux sections :

- **la section « garantie », de loin la plus importante en termes de budget,** qui a pour objet la mise en œuvre de la politique commune des marchés et des prix ;
- **la section « orientation » qui est un fonds structurel** encourageant essentiellement les investissements pour le développement économique du secteur primaire.

En outre, un premier élément territorial est introduit au sein de la Pac, dans les années 1970, avec la désignation des zones défavorisées pouvant bénéficier de mesures spéciales. Celles-ci visent à freiner l'exode agricole et rural, afin de préserver l'environnement et maintenir en vie certaines zones rurales spécifiques.

En 1967, une direction générale, aujourd'hui connue sous le nom de « DG Regio », est créée au sein de la Commission européenne, pour préparer une politique régionale européenne. Mais il va falloir attendre le début des années 1970 pour que la nécessité d'une telle politique s'affirme réellement. En effet jusqu'à cette date les États-membres pensaient que les seules forces du marché (l'Europe était en pleine croissance économique) suffiraient à réduire les écarts de développement, et que les régions les plus en difficulté verraient leurs économies tirées par cette croissance.

1974-1986 : faire face à la crise et intégrer de nouveaux membres

L'année 1974 marque un tournant. Les Communautés européennes doivent alors faire face aux conséquences du premier choc pétrolier. Si des disparités économiques entre régions existaient déjà dans les années 1960, elles ne font que s'aggraver sous l'effet de la crise économique consécutive à la flambée du prix du pétrole. Le chômage commence son ascension. Le déclin de régions industrielles s'ajoute aux retards chroniques de développement de certaines régions, celles du Sud de l'Italie par exemple (Mezzogiorno). Le besoin d'une aide spécifique se fait pressant, d'autant plus que la CEE doit aussi gérer l'arrivée de trois nouveaux membres : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. L'Irlande connaît de profonds retards de développement. Quant au Royaume Uni, son adhésion est conditionnée au fait qu'il ne devienne pas l'un des principaux contributeurs net au budget de l'Union européenne. C'est-à-dire que sa contribution soit supérieure à ce qu'il reçoit de l'Union. La composition de son agriculture ne lui permettant pas de bénéficier suffisamment des retombées de la Pac, une « compensation » a dû être trouvée.

C'est dans ce contexte qu'est créé en 1975 le Fonds européen de développement régional (Feder). Ce troisième fonds structurel a pour objet de financer des projets d'infrastructures et des investissements productifs (tels que des équipements de production des entreprises, des équipements

nécessaires à leur modernisation) dans les régions défavorisées. À l'origine, c'est dans le cadre d'un quota préétabli que les États membres se font rembourser une partie des dépenses consécutives à la réalisation de projets. D'abord centrée sur des projets impulsés par les États-membres, la Commission est devenue de plus en plus présente dans la définition des objectifs des investissements engagés au titre des politiques communautaires. En 1979, une section « hors quota » est créée pour financer des actions spécifiques en lien avec d'autres politiques communautaires. Le fonctionnement du Feder est ensuite révisé pour tenir compte de l'adhésion de la Grèce, le 1er janvier 1981.

En s'élargissant au sud avec les adhésions de l'Espagne et du Portugal le 1er janvier 1986, la CEE voit s'accroître les disparités économiques et sociales en son sein. Afin d'aider les régions des anciens États membres qui pourraient souffrir de la concurrence de ces deux pays au coût de main-d'œuvre inférieur, des programmes intégrés méditerranéens (Pim) sont mis en place dès 1985. Pour la première fois, des programmes au bénéfice de territoires déterminés sont définis, sur une période pluriannuelle (six ans), dans le cadre desquels des fonds européens interviennent de manière coordonnée autour d'objectifs de développement communs.

1987-1993 : naissance des principes de la politique de cohésion

La mise en place d'une véritable politique structurée intégrée en faveur des régions en difficulté va prendre corps avec l'arrivée de Jacques Delors à la présidence de la Commission. Pour renforcer la construction européenne, celui-ci invite les États membres à constituer un « Grand marché » permettant la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Mais il estime indispensable que cette relance s'accompagne d'un renforcement de la solidarité entre Européens. Entré en vigueur le 1er janvier 1987, « l'Acte unique européen » officialise cette approche. Ce traité, qui modifie le traité de Rome, prévoit la réalisation du Grand marché pour la fin 1992, un renforcement de la cohésion économique et sociale et diverses autres mesures sur les plans monétaire, social et environnemental.

TEXTE OFFICIEL

La cohésion économique et sociale inscrite dans les traités

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ».

Article 23 de l'Acte unique européen (1986) modifiant le Traité de Rome (1957).

DÉFINITION

Promouvoir des politiques de développement intégrées

Les textes concernant les fonds structurels européens insistent sur le fait que ces derniers doivent être au service de « politiques structurées intégrées » ou de « stratégies de développement intégrées. » Que faut-il entendre par cette expression ? Les fonds structurels ont chacun un domaine d'action particulier, mais leurs interventions doivent se faire de manière convergente et concomitante afin de poursuivre une stratégie commune. Cette intégration des fonds permet aux politiques sectorielles de s'appliquer de manière cohérente.

Le renforcement de la cohésion économique et sociale passe nécessairement par une réforme des fonds structurels. Jusqu'à présent leurs interventions n'ont pas été coordonnées, à l'exception de programmes expérimentaux tels que les Pim. De fait, leurs missions restent à rationaliser et à préciser. De nouveaux règlements sont adoptés en 1988. Ils fixent aux fonds structurels, cinq objectifs d'intervention territorialisés dont la mise en œuvre est guidée par quatre grands principes.

Le principe de concentration

L'intervention des fonds structurels est concentrée sur les territoires où les publics sont les plus en difficulté. Un zonage des territoires pouvant bénéficier des fonds structurels (« territoires éligibles ») est ainsi mis en place à partir de critères socio-économiques et au regard des cinq objectifs prioritaires. De même, d'autres critères socio-économiques sont retenus

pour sélectionner les publics en difficulté. Cette concentration conduit à mettre en œuvre les fonds à travers quelques programmes adaptés à ces bénéficiaires (voir encadré cinq objectifs prioritaires). Sont également créés treize programmes aux thématiques plus ciblées, les initiatives européennes, visant à soutenir des actions à caractère expérimental et novateur (LEADER pour faciliter le développement rural, Retex pour aider l'industrie textile, Now pour favoriser l'emploi des femmes…).

Les cinq objectifs prioritaires

- **Objectif 1 :** promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement.
- **Objectif 2 :** reconvertir des régions ou des parties de régions gravement affectées par un déclin industriel.
- **Objectif 3 :** combattre le chômage de longue durée.
- **Objectif 4 :** faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.
- **Objectif 5 :** accélérer l'adaptation des structures agricoles (5a, accompagnement de la Pac) et promouvoir le développement des zones rurales (5b).

Le principe de programmation

À l'image des PIM, les fonds structurels sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels pour une première période de programmation de cinq ans (1989-1993). En France, ces programmes sont nationaux pour les objectifs 3, 4 et 5a et régionaux pour les objectifs 1, 2, et 5b. Les contenus de ces programmes, négociés avec la Commission européenne, sont élaborés par les partenaires nationaux ou régionaux. Sur la base d'un diagnostic des territoires, ces programmes défi-

nissent des objectifs, une stratégie d'action, des axes prioritaires. Ces derniers se déclinent en mesures et actions que les partenaires souhaitent mettre en œuvre pour répondre aux besoins identifiés dans le diagnostic.

Le principe d'additionnalité

Les fonds structurels ne doivent pas servir de substitut aux financements nationaux, mais intervenir en complément, afin qu'ils constituent une réelle valeur ajoutée pour les territoires éligibles. Les États membres de l'Union ont donc obligation de maintenir leurs dépenses publiques au niveau où elles étaient en début de programmation.

Le principe de partenariat

Une concertation étroite doit être mise en œuvre entre la Commission européenne, l'État membre, les autorités régionales et locales concernées, les partenaires économiques et sociaux et les autres parties prenantes. Ce principe de partenariat intervient à toutes les étapes d'un programme : préparation, négociation, mise en œuvre, suivi et évaluation. Ce principe permet de garantir que les programmes répondent aux besoins des bénéficiaires et que ces derniers sont mobilisés dans leur mise en œuvre, autant de conditions indispensables à leur réussite.

> *« En offrant plus d'espace aux initiatives locales et en donnant davantage de responsabilité aux régions dans la conduite de leur développement, nous avions fait un pari. Ce pari a été un succès incontestable pour l'intégration européenne ».*
> La réforme de 1988 vue par Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne (novembre 2000).

DÉFINITION

Interreg I : naissance de la coopération transfrontalière européenne

La politique européenne régionale permet également de financer des actions de coopération transfrontalière, qui visent aussi à favoriser la cohésion au sein de la CEE. Dès 1989, un programme d'initiative européenne, Interreg est instauré. La coopération transfrontalière est reconnue comme un facteur de l'unité européenne, nécessaire à la croissance économique et la cohésion territoriale dans l'UE. Doté d'un peu plus d'un milliard d'euros, Interreg I (1989-1993) vise principalement, dans le contexte de l'achèvement du marché unique, à soutenir le développement et la restructuration économique des régions frontalières. Trente et un programmes sont cofinancés et couvrent, au total, douze États de la CEE.

Les générations suivantes d'Interreg s'élargiront à :

➔ **la coopération transnationale** (entre grands espaces regroupant plusieurs régions européennes),

➔ **la coopération interrégionale** favorisant la mise en réseau de territoires.

1994-1999 : un budget doublé

En 1992, suite à l'adoption du Traité de Maastricht, la CEE devient l'Union européenne. La cohésion économique et sociale est réaffirmée comme priorité. Une seconde génération de fonds structurels est bientôt préparée pour une nouvelle période de six ans (1994-1999). Les dotations financières consacrées aux fonds structurels sont alors doublées, passant de 45 milliards d'écus[4] à plus de 90 milliards d'écus. Ce doublement est d'autant plus remarquable que parallèlement les financements réservés à la Pac sont stabilisés, voire en diminution, dans le cadre de la réforme de la Pac de 1992 visant à maîtriser les excédents de production.

1992 : lancement d'une longue réforme de la Pac

En 1992, la réforme de la Pac élargit le périmètre d'action de la section orientation du Feoga vers le développement rural en introduisant des mesures d'accompagnement ciblant principalement la protection de l'environnement dans le domaine agricole, l'accompagnement vers la préretraite des agriculteurs* ainsi que des mesures promouvant le boisement.

* http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/fr__2007.pdf

4. L'unité monétaire européenne, ou Écu, était l'ancienne unité monétaire des Communautés européennes. Contrairement à l'euro, l'Écu était une unité de compte électronique, sans monnaie fiduciaire officielle pour les transactions en espèces. Il permettait de déterminer une valeur marchande/un coût au sein des Communautés européennes.

Des ajustements sont apportés au dispositif. La vocation des objectifs 1, 2 et 5 reste inchangée. Les rôles des objectifs 3 et 4 sont par contre quelque peu redéfinis. Par ailleurs, avec l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède dans l'Union le 1er janvier 1995, un sixième objectif est créé pour soutenir les régions de Scandinavie à très faible densité démographique. Les aides attribuées au secteur de la pêche, jusque-là via le Feoga-Orientation, sont prises en charge par un nouvel outil financier rattaché aux fonds structurels : l'instrument financier d'orientation de la pêche (Ifop), créé en 1993.

Enfin, en complément des fonds structurels, est instauré un fonds de cohésion pour aider les États membres les plus en retard de développement à atteindre les critères de convergence nécessaires à la réalisation de l'union économique et monétaire prévue par le Traité de Maastricht. Ce fonds de cohésion, doté de 15,6 milliards d'écus, bénéficie à l'Espagne, au Portugal, à la Grèce et à l'Irlande.

La politique de cohésion économique et sociale de l'Union comprend désormais :

- **la politique régionale,** financée par les fonds structurels, qui s'adresse à l'ensemble des pays de l'Union européenne ;
- **la politique de cohésion,** financée par le fonds de cohésion, qui s'adresse aux pays de l'Union connaissant les plus lourds retards de développement.

Le SDEC, un document de référence sur le développement et l'aménagement du territoire européen

Le 11 mai 1999, dans une démarche intergouvernementale, est adopté le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Celui-ci vise à doter les États-membres de l'Union européenne d'une vision commune en matière de développement et d'aménagement du territoire européen. Ce document cadre d'orientation politique, non contraignant, a notamment l'ambition d'améliorer la coordination des politiques communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, telles que la politique de cohésion, ainsi que la coordination de ces politiques avec celles des États-membres. Bien que le SDEC ait eu une influence indéniable sur la politique de cohésion européenne, ses effets concrets resteront, toutefois, limités notamment en raison de son caractère non contraignant et de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale en 2004.

2000-2006 : la simplification de la gestion des fonds structurels et l'élargissement de l'Union européenne

Un renforcement du partenariat et de la concentration des fonds

En juillet 1997, dans un document sur l'avenir de l'Union intitulé « Agenda 2000 », la Commission européenne insiste sur la nécessité de simplifier la gestion de la nouvelle génération des fonds structurels qui doit couvrir la période 2000-2006. Elle souhaite également recourir à une plus grande subsidiarité.

DÉFINITION

Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à ce qu'une décision publique soit prise au niveau institutionnel le plus approprié, c'est-à-dire que l'échelon supérieur n'intervienne que si l'échelon inférieur ne peut agir. Ce principe s'applique principalement aux relations entre l'Union européenne et les États membres dans le cas de politiques relevant d'une compétence partagée entre l'Union et les États, telles que la politique de cohésion. Il a été introduit en droit européen par le Traité de Maastricht (1992). Le terme de subsidiarité est désormais employé au-delà de la sphère européenne proprement dite. Il est, par exemple, aussi appliqué, en France, aux relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Le cadre général de la réforme est entériné en mars 1999 lors du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement de Berlin. En application du principe de subsidiarité, la Commission européenne se désengage de la gestion courante des fonds. En contrepartie, un contrôle plus rigoureux est exercé sur leur utilisation, l'évaluation est renforcée et les autorités régionales et locales sont appelées à jouer un rôle plus important dans leur mise en œuvre.

Ce renforcement du partenariat est complété par un renforcement de la concentration vers les publics et les territoires les plus en difficulté. Les objectifs prioritaires qui étaient au nombre de six dans la génération 1994-1999, ne sont plus que trois. Les initiatives européennes passent, quant à elles, de treize à quatre.

Pour la Commission européenne, quatre priorités doivent guider la mise en œuvre de ces programmes :

- la création d'emplois ;
- le développement durable par une prise en compte équilibrée du développement économique, de l'environnement et des questions sociales ;
- l'égalité entre hommes et femmes ;
- le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Les programmes 2000-2006

Les objectifs prioritaires

- **Objectif 1 :** soutien aux régions en retard de développement.
- **Objectif 2 :** soutien à la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles (zones dont l'industrie et/ou les services sont en phase de mutation, zones rurales en déclin, zones urbaines en difficulté et zones dépendantes de la pêche).
- **Objectif 3 :** adaptation et modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

Initiatives européennes

- **Leader + :** développement local en milieu rural ;
- **Interreg III :** coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ;
- **Equal :** lutte contre les discriminations et les inégalités en relation avec le marché du travail ;
- **Urban :** réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir le développement urbain durable.

La dotation des fonds structurels pour les sept ans est fixée à 195 milliards d'euros, dont plus de 16 milliards pour la France. Les objectifs 1, 2 et 3 concentrent près de 94,65 % de la dotation européenne des fonds structurels contre environ 5,35 % pour les initiatives européennes. Au sein des objectifs prioritaires, l'intensité de l'aide est beaucoup plus élevée dans les zones de l'objectif 1. Parallèlement, le fonds de cohésion se voit attribuer 18 milliards d'euros en faveur de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie et de la Grèce.

Le développement durable devient le second pilier de la Pac alors que l'Europe s'élargit à l'Est

En ce qui concerne la Pac, l'Agenda 2000 invite à poursuivre les modifications enclenchées en 1992, en structurant cette politique en **deux piliers distincts** :

- ➔ un premier pilier portant sur le soutien des marchés et des prix agricoles ;
- ➔ un second pilier consacré au développement rural.

Le nouveau paquet législatif adopté comporte ainsi un nouveau règlement consacrant le développement rural comme deuxième pilier de la Pac. Celui-ci vise à garantir l'avenir des zones rurales européennes en promouvant :

- ➔ les mesures d'accompagnement initiées en 1992 (préretraite, mesures agro-environnementales et boisement) ;
- ➔ des mesures de diversification des exploitations agricoles ;
- ➔ l'adaptation structurelle des exploitations.

En 2003, suite à l'Accord de Luxembourg au Conseil européen de juin, de nouvelles mesures sont introduites concernant le plafonnement et la conditionnalité des aides ainsi que d'autres dispositions en matière de certification environnementale et de sécurité et qualité alimentaire. Malgré ces réformes, le budget total de la Pac n'augmente pas, la solution du transfert de crédit d'un pilier l'autre est en effet privilégiée.

Cette période est également marquée par l'arrivée de douze nouveaux États membres : dix États d'Europe centrale et orientale (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Chypre et Malte) à

compter du 1er mai 2004, rejoints par la Roumanie et la Bulgarie le 1er janvier 2007.
Pour les aider à intégrer l'Union, des outils spécifiques d'assistance à la pré-adhésion sont mis en place. L'instrument structurel de pré-adhésion (Ispa) et le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (Sapard) viennent compléter le programme Phare qui existait depuis 1989 à destination des pays d'Europe centrale et orientale.

2007-2013 : une nouvelle architecture plus ouverte et thématisée

Mieux prendre en compte la stratégie de Lisbonne-Göteborg

Les réflexions sur l'avenir de la politique de cohésion après 2006 s'engagent, dès février 2004, avec la parution du 3e rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Sorte de bilan économique et social de l'Union européenne, ce document de la Commission confirme une tendance à la réduction des disparités de revenu et d'emploi entre les pays de l'Europe des 15 et les effets positifs des politiques européennes en la matière.

Mais il met aussi en évidence les nombreux défis que va devoir relever l'Union. L'élargissement a pour conséquence d'accroître considérablement les disparités entre les 15 et les 12 nouveaux États membres. Le PIB de l'Europe des 25 diminue d'environ 12,5 % par rapport à celui de l'Europe des 15 et environ 92 % des habitants des nouveaux États membres vivent dans une région où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne. L'accélération des transformations économiques liées à la mondialisation, la révolution des nouvelles technologies et le vieillissement de la population sont également à prendre en compte.

Ce bilan amène la Commission à proposer une nouvelle architecture pour la politique de cohésion de l'Union en vue de

concentrer l'aide, non plus sur la base d'un zonage de territoires éligibles, mais selon des priorités thématiques devant permettre d'améliorer la compétitivité de l'Europe dans un contexte de concurrence internationale accrue. Ces propositions de la Commission s'inscrivent dans l'optique de la « stratégie de Lisbonne-Göteborg » visant à doter l'Europe, d'ici 2010, d'une économie caractérisée par une productivité élevée, une haute valeur ajoutée, un emploi fort, dans le respect de l'environnement.

DÉFINITION

La « stratégie de Lisbonne-Göteborg »

Lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement se fixent comme objectif de faire de l'Europe d'ici 2010 « l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Le développement de l'innovation, de la recherche, de l'éducation est au cœur de cette démarche, appelée « stratégie de Lisbonne ».

Le Conseil européen de Göteborg, en 2001, élargit son champ d'application à la protection de l'environnement et à la réalisation d'un modèle de développement durable reposant sur le triptyque : compétitivité, emploi-inclusion sociale, environnement-prévention des risques. D'où les dénominations, également employées, de « stratégie de Göteborg » ou « stratégie de Lisbonne-Göteborg ».

Un bilan de cette stratégie à mi-parcours, début 2005, montre cependant que les États membres prennent un retard certain pour atteindre les objectifs fixés. Il apparaît notamment que les créations d'emplois sont ralenties alors que les financements

en matière de recherche et développement s'avèrent encore insuffisants. Ce constat est d'autant plus préoccupant dans un contexte de concurrence exacerbée avec des pays émergents tels que l'Inde ou la Chine. De plus, sur le plan environnemental, la réduction des émissions des gaz à effet de serre (« objectifs de Kyoto[5] ») est, elle aussi, insuffisante.

C'est pourquoi le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 décide de relancer la stratégie de Lisbonne en recentrant ses priorités sur la croissance et l'emploi afin de permettre à l'Europe de renouveler les bases de sa compétitivité, d'augmenter son potentiel de croissance ainsi que sa productivité et de renforcer sa cohésion sociale en misant principalement sur la connaissance, l'innovation et la valorisation du capital humain.

Pour y parvenir, les États membres décident de mobiliser davantage les politiques nationales et européennes, dont la politique de cohésion, dans les trois dimensions économique, sociale et environnementale de la stratégie de Lisbonne. La nouvelle génération de programmes financée dans le cadre de la politique de cohésion est ainsi directement inspirée par les orientations de cette stratégie. L'enveloppe budgétaire qui lui est dédiée, est arrêtée lors du Conseil européen de Bruxelles du 19 décembre 2005. S'élevant à 308 milliards d'euros pour les 7 ans, soit un peu plus de 35 % du budget total de l'Union, elle constitue la première politique de l'Union devant la Pac.

5. Signé le 11 décembre 1997 à Kyoto, cet accord international visait à réduire d'au moins 5 %, entre 2008 et 2012, les émissions de gaz à effets de serre des pays développés par rapport au niveau de 1990.

Une approche plus stratégique de la politique de cohésion

Le cadre général de mise en œuvre des nouveaux programmes de la politique de cohésion est défini dans les Orientations stratégiques communautaires (OSC) qui traduisent, au niveau de cette politique, des orientations fixées par les lignes directrices intégrées (LDI) pour la croissance et l'emploi.

DÉFINITION

Les lignes directrices intégrées (LDI) et les programmes nationaux de réforme (PNR)

Adoptées par le Conseil européen en octobre 2006, à la suite de la révision de la stratégie de Lisbonne, les LDI regroupent les grandes orientations des politiques économiques de l'Union pour la période 2005-2008. Elles s'appliquent à l'ensemble des politiques européennes et nationales. Pour répondre à ces LDI, chaque État membre a élaboré un programme national de réforme qui contient l'ensemble des politiques nationales participant aux objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne.

Les OSC énoncent les principes et priorités de la politique de cohésion et suggèrent des moyens devant permettre aux régions européennes de tirer pleinement parti de la nouvelle génération de programmes. En référence à la stratégie de Lisbonne, ces derniers doivent prioritairement aider à :

- **améliorer l'attractivité de l'Europe,** de ses régions, de ses villes en améliorant l'accessibilité, en garantissant des services de qualité et en préservant l'environnement ;
- **encourager l'innovation,** l'esprit d'entreprise et la croissance

de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation ;

➔ **créer des emplois** plus nombreux et de meilleure qualité.

En pratique, les OSC servent de base à chaque État membre pour établir un document de référence national pour la mise en œuvre des fonds. Appelé cadre de référence stratégique national (CRSN), celui-ci fixe pour la période 2007-2013 les priorités d'intervention des fonds structurels au niveau de chaque État.

Trois nouveaux objectifs

Dans une volonté de simplification et de rationalisation, les instruments d'intervention de la période 2007-2013 sont organisés autour de trois nouveaux objectifs :

> L'objectif Convergence

L'objectif Convergence – soutenu par le Fonds de cohésion, le Feder et le FSE – vise à stimuler la croissance et l'emploi dans les régions en retard de développement, en mettant l'accent sur l'innovation et la société de la connaissance, sur l'adaptabilité aux changements économiques et sociaux, sur la qualité de l'environnement et l'efficacité administrative. Il concerne quatre-vingt-quatre régions situées dans dix-sept États membres, soit 154 millions d'habitants, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne. Sous un régime transitoire dégressif (*phasing out*), sont également concernées seize régions disposant d'un PIB à peine supérieur au seuil des 75 % en raison de l'effet statistique dû à l'élargissement de l'Union (soit 16,4 millions d'habitants).

Les sommes allouées à cet objectif représentent 81,5 % du montant total des fonds alloués à la politique de cohésion). En France, les départements d'outre-mer sont éligibles à cet objectif. Ils bénéficient d'une enveloppe de 3,190 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2007-2013, dont 481 millions d'euros au titre de la dotation spécifique pour les régions ultra-périphériques (Rup)[6].

> L'objectif Compétitivité régionale et emploi

Cet objectif, soutenu par le Feder et le FSE, couvre toutes les régions qui ne sont pas éligibles à l'objectif Convergence. Il entend contribuer à renforcer la compétitivité et l'attractivité ainsi que l'emploi, en stimulant l'innovation, la société de la connaissance, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement et en améliorant l'accessibilité des territoires. Il vise également à augmenter le nombre et la qualité des emplois en adaptant la main-d'œuvre et en investissant dans les ressources humaines.

Dans l'Union européenne à vingt-sept, 168 régions de 19 États membres (dont les 22 régions métropolitaines françaises) sont concernées, soit 314 millions d'habitants. 13 d'entre elles, soit 19 millions d'habitants, bénéficient de la mise en œuvre progressive de l'aide (*phasing in*) et font l'objet de dotations financières particulières en raison de leur ancien statut de régions éligibles à l'objectif 1 durant la période 2000-2006. L'enveloppe de ce deuxième objectif représente 16 % de la dotation totale des fonds structurels.

6. Les régions ultrapériphériques rassemblent les régions les plus lointaines de l'Union européenne : la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion, la Martinique, Mayotte et Saint-Martin pour la France, les Açores et Madère pour le Portugal ainsi que les îles Canaries pour l'Espagne. Afin de pallier aux contraintes résultant de leur éloignement géographique, ces régions bénéficient de mesures particulières pour soutien.

> L'objectif de Coopération territoriale européenne

Héritier du programme Interreg III, cet objectif vise à renforcer la coopération entre les différents territoires de l'Union. Il a, en outre, pour but de faciliter l'intégration des nouveaux États membres.

Soutenu par le Feder, il comporte trois volets :

- un volet **coopération transfrontalière** le long des frontières terrestres et maritimes des États membres. Plus de 181 millions de personnes (soit 37,5 % de la population totale de l'Union européenne) vivent dans ces zones. La France est concernée par 12 programmes transfrontaliers ;
- un volet **coopération transnationale** au niveau de grands ensembles géographiques afin de favoriser le développement durable, intégré et équilibré de l'UE. La France est concernée par 7 programmes ;
- un volet **coopération interrégionale** afin de favoriser la mise en réseau, les échanges d'expériences, de bonnes pratiques. La coopération est axée sur la recherche, le développement, la société de l'information, l'environnement, la prévention des risques, l'accessibilité et la gestion intégrée de l'eau. Tous les territoires de l'UE sont éligibles à ce volet qui n'exige pas de proximité géographique.

L'enveloppe allouée à cet objectif représente 2,5 % du budget total de la politique de cohésion.

Enveloppe des fonds structurels européens pour la période 2007-2013 par objectifs (Feder, FSE et Fonds de cohésion)

	Montants en milliards d'euros	
Objectifs 2007-2013	**Union européenne**	**France**
Objectif Convergence	283	3,2 (Dom)
Objectif Compétitivité régionale et emploi	55	10,25
Objectif Coopération territoriale européenne	8,7	0,856
TOTAL	**347**	**14,3**

Les anciens programmes Urban II et Equal sont, quant à eux, intégrés aux objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi, alors que l'ancien programme Leader + est rattaché à la nouvelle politique de développement rural.

De fait, la notion de zonage, telle qu'elle était pratiquée dans les générations antérieures, disparaît : tout territoire de l'Union bénéficie soit de l'objectif Convergence, soit de l'objectif Compétitivité régionale et emploi. Cette notion de zonage est remplacée par le concept de *Earmarking*, qui vise à assurer une meilleure concentration des fonds de la politique de cohésion sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Pour ce faire, il est convenu que 60 % des fonds alloués à l'objectif Convergence doivent financer des projets rentrant dans le cadre de cette stratégie, ce taux étant fixé à 75 % pour l'objectif Compétitivité régionale et emploi. En conséquence, les investissements financés sont majoritairement orientés vers les thématiques suivantes : recherche et développement technologique, innovation, technologies de l'information et de la

communication (Tic), esprit d'entreprise, énergies renouvelables, emploi, formation professionnelle, inclusion sociale, environnement, transports alternatifs à la route. Cet engagement européen est décliné au niveau de chaque État.

Trois nouveaux fonds

> Le Feader et le Feaga pour l'agriculture et le développement rural

Le règlement n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 met en place un cadre légal unique pour le financement des dépenses relevant de la politique agricole commune. Cette réorganisation se traduit par l'institution de deux nouveaux fonds, le Fonds européen agricole de garantie (Feaga) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) qui, depuis le 1er janvier 2007, remplacent respectivement le Feoga section Garantie et le Feoga section Orientation.

Le Feaga intervient dans le soutien des marchés agricoles, notamment par le biais d'aides directes aux agriculteurs. Le budget du Feaga représente environ un tiers du budget communautaire.

Le Feader promeut un développement rural durable dans l'ensemble de l'Union, en complément des autres instruments de la Pac, de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche. Il contribue au développement d'un secteur agricole de l'Union :

- ➔ plus équilibré d'un point de vue territorial et environnemental,
- ➔ plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique,
- ➔ plus compétitif et plus innovant.

Il contribue au développement des territoires ruraux.

Bilan des projets 2007-2013

32 818 projets

Montant investi par l'Europe : 3,8 milliards €

Exemple : Un chantier d'insertion portant sur la restauration du théâtre antique de Lillebonne (Seine-Maritime) a permis à des personnes en difficulté de se réinsérer professionnellement.

5 814 projets

Montant investi par l'Europe : 1 milliard €

Exemple : Le label Natura 2000 a permis à la commune d'Ecuras, en Charente, de préserver la biodiversité de son territoire, de réduire la pression foncière et d'améliorer l'offre touristique et de loisir en plein air en milieu naturel.

12 913 projets

Montant investi par l'Europe : 2,7 milliards €

Exemple : Le projet « Phytobio » a réuni plusieurs équipes de recherche de France, de Flandre et de Wallonie qui ont découvert et produit de nouvelles molécules stimulatrices des défenses naturelles des plantes pour favoriser une agriculture plus durable.

7 852 projets

Montant investi par l'Europe : 1,2 milliard €

Exemple : En Languedoc-Roussillon, des personnes en situation de handicap ont bénéficié d'un accompagnement adapté pour intégrer des centres de formation des apprentis (CFA) et faciliter ainsi leur accès à un emploi en milieu ordinaire.

2 577 projets

Montant investi par l'Europe : 560 millions €

Exemple : Dans le massif des Alpes, 5 pays ont créé le réseau « AlpInfoNet » dont le but est de fournir aux voyageurs une information fiable sur les modes de transports durables au-delà des frontières.

119 394 dossiers traités

Montant investi par l'Europe : 470 millions €

Exemple : Une jeune agricultrice a pu installer son exploitation de 42 hectares pour vaches laitières à Le Bourgneuf-la-Forêt en Mayenne.

237 248 projets

Montant investi par l'Europe : 1,6 milliard €

Exemple : A proximité de Besançon, un projet agroenvironnemental a permis la remise en herbe de terres cultivées et la réduction des traitements phytosanitaires sur les surfaces agricoles, dans une logique de sensibilisation et de formation des exploitants.

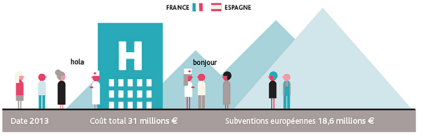
Sources : Systèmes d'information presage et Osiris

Ce document est co-financé par l'Union européenne. L'Europe s'engage en France avec les Fonds européens.

Hôpital de Puigcerda

SOIGNER DES DEUX CÔTÉS DES PYRÉNÉES

FRANCE ESPAGNE



Date 2013 | Coût total 31 millions € | Subventions européennes 18,6 millions €

30 000 habitants
qui bénéficient d'un nouvel accès à la santé

100 km
en moins à réaliser pour des soins d'urgence

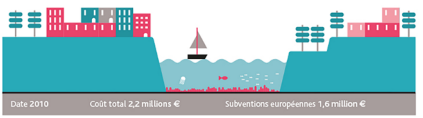
1 centre transfrontalier
qui intègre 2 cultures et 2 systèmes de soins

Pour la première fois en Europe, un centre hospitalier transfrontalier est géré dès sa construction par deux pays. L'hôpital de Cerdagne et Capcir donne accès aux soins à 30 000 habitants dans une région de montagnes isolée et à une population de 150 000 habitants en saison touristique. Il vise à fournir, notamment, des soins d'urgence et d'obstétrique qui ne pouvaient être pris en charge qu'à Perpignan soit à plus de 100 km du territoire. Cet établissement intègre pleinement les deux cultures en employant du personnel français et espagnol et en accueillant les patients dans les mêmes conditions que dans leur pays d'origine.

Le Parc marin international des Bouches de Bonifacio

CRÉATION D'UN ESPACE COMMUN DE PROTECTION

ITALIE FRANCE



Date 2010 | Coût total 2,2 millions € | Subventions européennes 1,6 million €

+ 2000
espèces animales et végétales actuellement répertoriées, dont plus de 400 protégées

1 500 000
visiteurs durant la période estivale

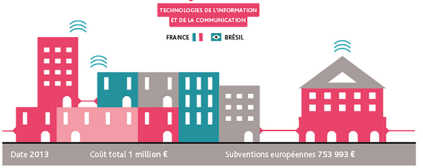
2
sites pilotes sur lesquels sera expérimenté le plan énergétique autonome

Le programme France - Italie Maritime a cofinancé l'élaboration d'un plan de gestion commune d'un espace maritime et insulaire d'exception : les Bouches de Bonifacio. Le Parc marin international est l'exemple d'une collaboration réussie surmontant le contexte juridique bilatéral franco-italien doublé de la complexité du droit maritime international. Ce projet parvient à concilier fragilité et vulnérabilité de la biodiversité avec la beauté des paysages et le potentiel touristique ainsi qu'une meilleure autonomie énergétique garante d'un développement durable.

Déploiement de la fibre optique entre la Guyane et le Brésil

TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

FRANCE BRÉSIL



Date 2013 | Coût total 1 million € | Subventions européennes 753 993 €

800 km
de travaux

18 mois
pour installer la fibre optique y compris dans des régions reculées

~100 emplois
directs et indirects créés

Auparavant, la Guyane dépendait entièrement d'un seul câble pour toutes ses communications numériques. Via le programme SPAINY, un nouveau raccordement à la fibre optique a été établi via la construction d'une dorsale entre Cayenne et Macapa au Brésil, représentant 800 kilomètres de travaux. Aujourd'hui, la région a réussi à sortir de son enclavement numérique, permettant le développement des entreprises des NTIC et représentant une centaine d'emplois directs et indirects.

Juin 2015

Ce document est co-financé par l'Union européenne. L'Europe s'engage en France avec les Fonds européens.

> Le Fep pour la pêche

En remplacement de l'Ifop, le Fonds européen pour la pêche (Fep) est institué le 1er janvier 2007. C'est l'un des principaux instruments des dépenses effectuées au titre de la politique commune de la pêche. Il doit contribuer au développement durable du secteur européen de la pêche et de l'aquaculture par le biais de cinq priorités :

- aider la flotte à se moderniser et à adapter sa capacité et son effort de pêche aux ressources halieutiques disponibles (axe 1) ;
- soutenir l'aquaculture et l'aval de la filière, la transformation et la commercialisation (axe 2) ;
- contribuer aux opérations visant à promouvoir l'intérêt collectif du secteur (axe 3) ;
- encourager le développement durable des zones de pêche et l'aquaculture (axe 4) ;
- apporter une assistance technique aux États membres pour faciliter l'octroi des aides (axe 5).

2008-2013 : la crise et ses conséquences

Des mesures d'urgence aux mesures structurelles

La crise éclate à l'été 2008. D'abord bancaire et financière, elle devient rapidement économique et sociale. Les régions et les villes de l'Union européenne subissent des répercussions majeures. Le processus de réduction des disparités économiques régionales s'interrompt et le chômage s'accroît rapidement et de manière généralisée dans l'UE. Le phénomène de pauvreté et d'exclusion prend lui aussi de l'ampleur, y compris dans de nombreuses villes d'États membres plus développés. La crise inverse une tendance de longue date marquée par un PIB et un taux de chômage convergents au sein de l'Union, en particulier dans les régions du sud de l'Europe. En effet, jusqu'à 2008, les écarts entre économies régionales tendaient à se combler : le coefficient de variation du PIB régional par habitant avait baissé de 10 % entre 2000 et 2008. Conséquence directe de cette crise, l'investissement public de l'ensemble des États-membres diminue de 20 % entre 2008 et 2013.

Pour faire face à cette situation, l'Union européenne réagit en prenant tout d'abord des mesures d'urgence. Le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 adopte le plan de relance proposé quelques jours plus tôt par la Commission européenne. Il met notamment à contribution la politique de

cohésion avec des mesures destinées à accélérer les investissements « pertinents » aux niveaux national et régional :

- ➔ en simplifiant l'accès aux subventions ;
- ➔ en facilitant l'aide aux personnes touchées par la crise ;
- ➔ en augmentant la disponibilité de moyens de financement pour les petites et moyennes entreprises (PME).

L'UE entreprend ensuite un ensemble de réformes structurelles, en particulier dans le domaine de la gouvernance économique, destinées à mieux anticiper d'éventuels problèmes :

- ➔ le renforcement de la coordination des politiques économiques des États membres dans le cadre du semestre européen *(voir ci-après)* ;
- ➔ le renforcement de la discipline fiscale et de la surveillance ;
- ➔ une nouvelle procédure pour traiter des déséquilibres macroéconomiques ;
- ➔ la supervision renforcée du secteur financier.

Adoption de la stratégie Europe 2020 et mise en place du semestre européen

Dans la droite ligne de ces réformes, et afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des interventions publiques en Europe en renforçant leur cohérence, les États membres adoptent le 17 juin 2010 la stratégie Europe 2020. Celle-ci se veut le résultat des leçons tirées de la crise économique et du bilan mitigé de la stratégie de Lisbonne-Göteborg (vu notamment le faible impact de ses objectifs sur les politiques nationales). Par le biais de cette nouvelle stratégie, l'Union européenne se fixe une triple priorité à atteindre en dix ans : bâtir une « économie intelligente, durable, inclusive » à laquelle toutes les politiques européennes doivent participer.

Cinq objectifs, intrinsèquement liés, en matière d'emploi, de recherche et de développement, d'énergie et de climat, d'éducation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sont définis pour atteindre ces priorités. Quantifiés, ces objectifs permettent de mesurer les progrès que l'Union européenne doit réaliser dans ces cinq domaines clés. Ces objectifs sont déclinés en objectifs nationaux dans les programmes nationaux de réforme des États membres, et modulés en fonction de leur situation économique et sociale respective.

En outre, un cycle annuel de coordination des politiques économiques des États membres, appelé « semestre européen », est mis en place. Chaque année, la Commission européenne analyse en détail les plans de réformes budgétaires, macroéconomiques et structurelles des États membres de l'UE, auxquels elle adresse des recommandations par pays pour les 12 à 18 mois suivants.

C'est dans ce contexte que chaque État-membre est désormais tenu de soumettre annuellement à la Commission :

- son programme national de réformes (PNR), en indiquant les actions qu'il entend mettre en œuvre pour répondre aux « recommandations pays » formulées par le Conseil et aux « lignes directrices » d'Europe 2020. Il précise également les réformes structurelles en cours et à venir pour chaque secteur et leur articulation avec les politiques européennes ;
- son programme de stabilité ou de convergence (PSC), qui vise à assurer des finances publiques saines, la stabilité des prix et la croissance.

Objectifs pour 2014-2020 en Europe

	Objectifs de l'Union européenne	Objectifs du PNR français
Emploi	Un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans	75 %, dont 70 % de taux d'emploi des femmes
Recherche et développement	Investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et le développement	3 %
Changement climatique et énergies durables	Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % (voire de 30 %, si les conditions le permettent) par rapport à 1990	-14 %
	Utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 %	23 %
	Augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique[7]	-13 % en consommation d'énergie finale et - 4 % en énergie primaire
Éducation	Abaissement du taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 %	-9,5 %
	Un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans	50 % de la population âgée de 17 à 33 ans
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale	-1,9 million de personnes

Une fois qu'elle a évalué les PNR et PSC, la Commission propose de nouvelles recommandations par pays, qui sont endossées par le Conseil européen à l'été. En fin d'année la Commission propose au Conseil qui l'adopte, un examen annuel de croissance sur lequel se base chaque État membre pour ses PNR et PSC suivant.

↘ Pour en savoir plus : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_fr.htm

Cette nécessité d'apporter des réponses européennes à la crise va avoir des conséquences importantes sur l'élaboration du cadre financier pluriannuel et des modalités de mise en œuvre des politiques de l'Union européenne pour la période 2014-2020.

7. L'énergie primaire, finale et l'efficacité énergétiques sont respectivement définies aux articles 2§ 2, 2§3 et 2§4 de la directive 2012/27 UE sur l'efficacité énergétique (cf. infra glossaire). En application de l'art 3 de cette directive l'objectif pour la France est fixé 131,4 Mtep d'énergie finale et 219,9 Mtep d'énergie primaire en 2020 (hors transport aérien international, hors usages non énergétiques). En 2015, la France se situait à 149,2 Mtep en énergie finale (143,2 Mtep hors aérien international) et 243,7 Mtep en énergie primaire (237,7 Mtep hors aérien international).

2

La politique de cohésion 2014-2020 au service de la stratégie Europe 2020

48 Une architecture stabilisée

58 Renforcer la mise en cohérence des fonds européens structurels et d'investissement

68 Une exigence accrue d'efficacité et d'efficience : l'approche par les résultats

73 Conforter l'articulation des Fesi avec la gouvernance économique de l'Union

Le Conseil européen des 11 et 12 février 2013 approuve le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2014-2020 : 960 milliards d'euros destinés à l'ensemble des politiques européennes et les 28 États membres de l'Union. Conséquence de la crise, il est pour la première fois de l'histoire de l'Union européenne en baisse par rapport à la

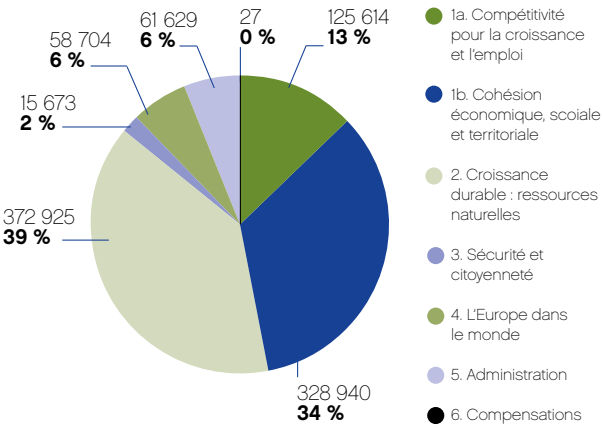
Le cadre financier pluriannuel (CFP)

Depuis la fin des années 1980, le budget de l'Union européenne est organisé en plan de dépense pluriannuel. Intitulé cadre financier pluriannuel (CFP), ce budget traduit les priorités et les grands axes d'intervention de l'Union et fixe des dépenses et leurs plafonds pour 7 ans. Le CFP fait l'objet d'un règlement européen, adopté à l'unanimité par le Conseil de l'Union européenne après approbation du Parlement européen. Il fait l'objet d'une révision à mi-parcours afin d'évaluer si les priorités politiques et les plafonnements des dépenses doivent être révisés ou non. Pour le cadre financier en cours, la Commission a proposé 14 septembre 2016, à l'occasion de cette révision à mi-parcours, des ajustements quantitatifs des rubriques budgétaires destinés à faire face à des besoins nouveaux notamment en matière de sécurité, de défense, de migrations ou d'emploi des jeunes. Parallèlement, elle a présenté une proposition de modification réglementaire[8] dite « Omnibus » de simplification intéressant le règlement financier ainsi que différents règlements sectoriels dont ceux des Fesi. Les volets quantitatifs et réglementaires de la proposition de la révision à mi-parcours sont actuellement en cours d'examen au Conseil et au Parlement européen, l'objectif étant que l'ensemble des propositions puissent entrer en vigueur en 2018.

8. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

période précédente. Un tiers du CFP – 325 milliards d'euros – est alloué à la politique de cohésion, une part en baisse de 8,5 % (en euros constants) par rapport à la période 2007-2013.

Le budget 2014-2020 de l'Union européenne par domaines d'action du cadre financier



SOURCE : HTTP://EC.EUROPA.EU/BUDGET/MFF/FIGURES/INDEX_FR.CFM

Une architecture stabilisée

L'architecture de la nouvelle politique de cohésion poursuit l'effort de simplification et de rationalisation engagé en 2007-2013. Deux objectifs sont fixés :

- **l'investissement pour la croissance et l'emploi,** qui regroupe les anciens objectifs convergence et compétitivité régionale et emploi ;
- **la coopération territoriale européenne.**

Ainsi, la politique de cohésion continue de bénéficier à l'ensemble des régions européennes.

L'objectif investissement pour la croissance et l'emploi

Le Feder, le FSE et le Fonds de cohésion sont mobilisés dans le cadre de cet objectif.

Dans la continuité de la période précédente, le Fonds de cohésion est alloué aux États membres dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne européenne. Un mécanisme de transition pour les « sortants » est créé pour les États membres éligibles au Fonds de cohésion pour la période 2007-2013, mais plus sur la nouvelle période.

Pour répartir les fonds entre États et régions, les régions de l'Union européenne sont réparties non plus en deux mais en trois catégories :

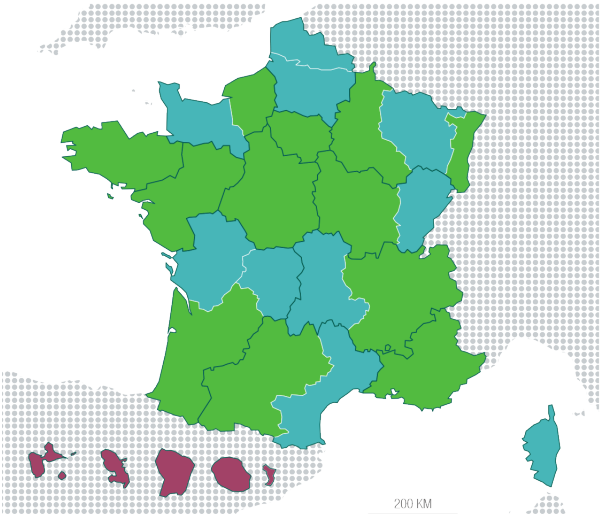
- **les régions moins développées,** dont le PIB/hab. est inférieur à 75 % de la moyenne européenne, incluant l'ensemble des régions d'outre-mer françaises ;

- **les régions en transition,** dont le PIB/hab. est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne, incluant 10 anciennes régions métropolitaines françaises *(voir carte p.50)* ;
- **les régions plus développées,** dont le PIB/hab. est supérieur à 90 % de la moyenne européenne, incluant 12 anciennes régions métropolitaines françaises *(voir carte p.50).*

Taux de cofinancement selon la catégorie de régions

Catégories de région	Taux de cofinancement	Concentration thématique	
		Feder	FSE
Régions moins développées	85-80 %	50 %	60 %
Régions en transition	60 %	60 %	70 %
Régions plus développées	50 %	80 %	80 %

Typologie des régions bénéficiaires des Fesi



Typologie des régions bénéficiaires des Fonds européens structurels d'investissement (2014-2020)

- Régions les plus développées
- Régions en transition
- Régions les moins développées

SOURCES : CGET 2017 • REALISATION : CGET, 2017

Les programmes européens ont été élaborés et adoptés en 2014-2015 selon le périmètre des régions existantes. L'État et les régions ont convenu le 1er avril 2015 que la loi du 27 janvier 2015 relative à la délimitation de certaines régions n'entraînerait pas de modification des programmes.
En fonction de la catégorie à laquelle appartient une région, celle-ci bénéficie d'un taux de cofinancement maximum variable ainsi que d'une exigence de concentration thématique plus ou moins élevée *(voir p. 49)*.

L'objectif coopération territoriale européenne

La part du budget de la politique de cohésion alloué à l'objectif de coopération territoriale européenne augmente légèrement par rapport à 2007-2013, passant de 2,52 % à 2,75 %.
Son architecture en trois volets – transfrontalier, transnational, interrégional – est conservée. Mais la période 2014-2020 est marquée par une volonté de concentration thématique (80 % de l'enveloppe sur 4 objectifs), amenant les programmes à faire des choix d'intervention plus ciblés. Cette figure imposée a conduit à une forte concentration des interventions des programmes de coopération tant transfrontaliers que transnationaux sur :

- **le renforcement de la recherche, et le développement technologique et l'innovation** (Objectif 1) ;
- **la préservation et protection de l'environnement** ainsi que l'encouragement à une utilisation rationnelle des ressources (Objectif 6).

Par ailleurs, les programmes transfrontaliers se sont également portés sur :

- **l'adaptation au changement climatique** ainsi que la préservation et la gestion des risques (Objectif thématique 5),
- **le soutien à l'emploi durable et de hautes qualités** et le soutien à la mobilité de la main-d'œuvre (Objectif thématique 9), cohérent avec le fort volume de travailleurs transfrontaliers qui caractérisent les territoires transfrontaliers français.

Les programmes transnationaux ont quant à eux, outre les Objectifs thématiques 1 et 6 évoqués précédemment, choisi de travailler sur le soutien à la transition vers une économie bas carbone (Objectif thématique 4).

Le périmètre de certains programmes est toutefois révisé *(cf. cartes p. 151 à 159)* et de nouveaux programmes créés notamment pour « coller » au périmètre des stratégies macrorégionales existantes ou en gestation au début de la programmation 2014-2020. Aucun ne concerne la France puisqu'un programme spécifique « Adrion » a été mis en place pour la Stratégie de l'Union européenne pour l'Adriatique et la mer Ionienne et, dans le cas de la Stratégie européenne pour le Danube, le programme « Central Europe » a connu des ajustements de son périmètre.

En effet, dans le courant de la période de programmation 2007-2013, certains États et Régions partageant des problèmes communs ont, dans une démarche ascendante, décidé de mettre en place des cadres intégrés d'intervention. Ces stratégies sont endossées par le Conseil européen et ainsi reconnues à l'échelle de l'Union. La région de la mer Baltique a été pionnière dans la mise en place d'une telle approche dès 2009. Par ailleurs, dans le cadre de la Politique maritime intégrée, des stratégies maritimes reposant essentiellement sur l'initiative de la Commission européenne (DG Mare) ont également vu le jour.

L'ensemble des programmes élaborés dans le cadre de la politique de cohésion tant pour l'objectif investissement pour la croissance et l'emploi que pour la coopération territoriale européenne doivent tenir compte de ces stratégies et, à leur niveau, en intégrer les objectifs et orientations.

Les stratégies macrorégionales et de bassin maritime

Une stratégie macrorégionale européenne est un cadre de travail intégré approuvé par le Conseil européen, soutenu par la Commission européenne, dans lequel des États (y compris non-membres de l'Union européenne) et des régions qui partagent certaines caractéristiques et enjeux, élaborent des solutions coordonnées à des questions d'intérêt commun. Pour ce faire, les différents partenaires organisent une gouvernance adaptée reposant sur un haut niveau de coopération pour orienter les outils, les financements, les programmes (européens, nationaux, régionaux) vers les objectifs définis dans la stratégie. Les macrorégions se distinguent des eurorégions transfrontalières car elles concernent des espaces plus vastes et sont multilatérales. Ce sont les États qui, en général, en sont les acteurs principaux.

Depuis 2009, l'UE a approuvé quatre stratégies macrorégionales :

- deux autour d'**espaces maritimes**, la région de la mer Baltique (EUSBSR) et la région de la mer Adriatique et de la mer Ionienne (EUSAIR),
- une autour du **bassin d'un grand fleuve**, la région du Danube (EUSDR),
- une autour d'un **massif montagneux,** la région alpine (EUSALP).

La France est concernée par la stratégie EUSALP avec quatre autres pays de l'Union européenne (Autriche, Allemagne, Italie, Slovénie) et deux hors de l'UE (Liechtenstein et Suisse), l'espace concerné comptant près de 70 millions d'habitants.

Les objectifs des stratégies s'inscrivent dans la stratégie Europe 2020, tout en tenant compte des spécificités de la zone macrorégionale couverte.

Urbact : un programme européen dédié au développement urbain intégré et durable

Depuis 2002, Urbact est le programme de coopération territoriale européen visant à encourager le développement urbain intégré et durable dans les villes des États membres de l'Union européenne, de Norvège et de Suisse. Il s'agit d'un programme européen d'échanges et d'apprentissage entre villes dont l'objectif est d'élaborer des solutions pour faire face aux grands enjeux urbains. Par la mise en réseau des villes européennes, le renforcement des compétences et la capitalisation des bonnes pratiques, il soutient les décideurs publics et les acteurs de terrain, pour faire émerger des solutions durables intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement urbain.

Faisant suite aux programmes Urbact I et II, le nouveau programme Urbact III est un instrument de la politique de cohésion cofinancé par le Feder dont l'autorité de gestion est le CGET. Afin de renforcer la politique urbaine sur la période 2014-2020, la Commission européenne a augmenté d'environ 40 % par rapport à la période précédente le montant de Feder alloué à ce programme. Le budget total d'Urbact III s'élève donc à 96 millions d'euros dont 74 millions d'euros de Feder.

Garantie européenne pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)

Lors du Conseil européen du 22 avril 2013, les chefs d'État et de gouvernement ont souhaité[9] que chaque État membre se dote d'un plan d'action en faveur des jeunes, la Garantie européenne pour la jeunesse. Ce plan a pour but de permettre aux jeunes

de moins de 25 ans de se voir proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie du système éducatif. Il doit participer aux objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi, d'éducation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Lancée également en 2013, l'IEJ[10] est un outil clé de mise en œuvre de cette garantie. Elle permet d'apporter une aide supplémentaire aux jeunes de moins de 25 ans sans emploi, ne suivant ni enseignement, ni formation (NEET) et vivant dans des régions dont le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25 % en 2012. En France, 13 régions et 3 départements sont concernés *(voir carte)*.

Le budget total de l'initiative pour l'emploi des jeunes, pour l'ensemble des États membres de l'UE qui en bénéficient, s'élève à 8,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Le budget initial pour 2014-2015 était de 6,4 milliards d'euros. Toutefois, le taux de chômage des jeunes restant très élevé, la Commission a proposé d'augmenter ce budget, en septembre 2016. En juin 2017, le Conseil et le Parlement ont convenu que cette augmentation serait de 2,4 milliards d'euros en faveur des États membres bénéficiaires pour la période 2017-2020.

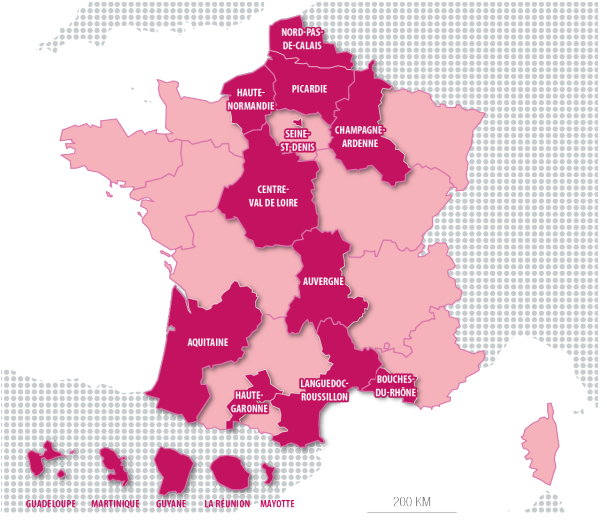
Sur le budget total de 8,8 milliards d'euros, 4,4 milliards proviennent d'une dotation spéciale affectée à l'emploi des jeunes, auxquels s'ajoutent 4,4 milliards d'euros en provenance du FSE. La contribution du FSE est complétée par des ressources finan-

9. Recommandation sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse 2013/C/ 120/01 du 22/4/ 2013.

10. L'IEJ a été proposée au Conseil du 2 et 3 février 2013.

cières propres des États membres concernés. L'IEJ est mise en œuvre conformément aux règles du FSE.
La dotation initiale de la France de 310 millions d'euros a été abondée de 161 millions d'euros supplémentaires pour la période 2017-2020. Ces crédits supplémentaires sont répartis partiellement sur les régions précédemment éligibles ainsi que sur de nouvelles régions *(voir carte)*. Cet abondement a généré la modification des programmes opérationnels correspondant ainsi que de l'Accord de partenariat.

Régions françaises éligibles à l'IEJ



L'initiative pour l'emploi des jeunes en France (2014-2020)

Territoires éligibles à l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)

SOURCES : CGET 2017 • REALISATION : CGET, 2017

L'IEJ mode d'emploi

Les dispositifs cofinancés par l'IEJ en France

- La Garantie jeunes (NEET)
- L'accompagnement intensif renforcé par Pôle emploi (et par l'Apec pour les jeunes diplômés)
- La création d'entreprise par les jeunes (dispositif « Cap jeunes »)
- L'accompagnement vers l'autonomie
- Le volontariat en Service civique
- Le dispositif « Réussite apprentissage »
- La formation des jeunes en Emploi d'avenir

Renforcer la mise en cohérence des fonds européens structurels et d'investissement

Si la crise de 2008 n'induit pas de changement majeur dans l'architecture de la politique de cohésion, elle apporte en revanche de nouvelles orientations stratégiques et modalités de mise en œuvre visant à en rationaliser les interventions et à montrer les résultats produits.

Des Orientations stratégiques communes aux différentes politiques

Afin d'améliorer la cohérence et les complémentarités entre les différentes politiques de l'Union européenne, en lien avec la stratégie Europe 2020, l'articulation est renforcée entre la politique de cohésion et les autres politiques en gestion partagée que sont la politique européenne de développement rural (2nd pilier de la Pac) et la politique commune de la pêche et la politique maritime intégrée.

Les fonds qui financent ces politiques – Feder FSE et Fonds de cohésion, Feader et Feamp – sont en conséquence regroupés sous l'appellation « Fonds européens structurels et d'investissement » (Fesi). Cette mise en cohérence entre les différents fonds prend corps grâce à une base réglementaire européenne commune, qui crée des documents stratégiques communs au niveau européen et national et des modalités de mise en œuvre communes.

DÉFINITION

Le « règlement cadre » portant dispositions communes aux différents fonds

Des dispositions communes aux différents fonds sont rassemblées dans le règlement du Parlement européen et du Conseil 1303/2013 du 17 décembre 2013, dit « règlement cadre ». Celui-ci est organisé en trois grandes parties :

- ➔ la première fixe les dispositions communes aux fonds structurels, au Feader et au Feamp ;
- ➔ la deuxième porte dispositions relatives aux fonds structurels ;
- ➔ la troisième porte dispositions communes aux fonds structurels et au Feamp.

Il est complété par des règlements, plus courts, qui précisent les dispositions spécifiques à chacun des fonds et à l'objectif de coopération territoriale européenne.

SOURCE : HTTP://EC.EUROPA.EU/REGIONAL_POLICY/FR/INFORMATION/LEGISLATION/REGULATIONS/

Au niveau européen, un cadre stratégique commun (CSC), annexé au règlement cadre, fixe les grandes orientations stratégiques des fonds européens au regard de la stratégie Europe 2020. C'est en quelque sorte l'héritier des Orientations stratégiques communes de la période 2007-2013, à la différence près que le CSC couvre cinq fonds. Cette nouvelle organisation vise à faciliter la coordination stratégique et opérationnelle ainsi que la complémentarité des interventions réalisées par l'intermédiaire des Fesi.

Au niveau national, chaque État membre élabore un « accord de partenariat », document cadre commun aux cinq Fesi, définissant les grandes orientations de la programmation 2014-2020

à l'échelle nationale. Il fait l'objet d'une négociation puis d'une validation par la Commission européenne.

Au-delà de la coordination des Fesi entre eux, le CSC incite à une plus grande coordination entre les Fesi et les programmes sectoriels européens, tels que :

- le programme de recherche et développement (Horizon 2020) ;
- l'instrument dédié au financement des PME (Cosme) ;
- l'instrument financier pour l'environnement (Life) ;
- le programme Erasmus +, etc.

Trois principes « horizontaux » à prendre en compte

Définis au sein du nouveau règlement cadre, trois principes dits « horizontaux » doivent être pris en considération dans toutes les étapes de la mise en œuvre des Fesi :

- **le principe de partenariat** (article 5)
  - « Pour l'accord de partenariat et pour chaque programme, chaque État membre organise, dans le respect de son cadre institutionnel et juridique, un partenariat avec les autorités locales et régionales compétentes. Ce partenariat associe les partenaires suivants : (a) les autorités urbaines et autres autorités publiques compétentes ; (b) les partenaires économiques et sociaux ; et (c) les organismes pertinents représentant la société civile, dont des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'inclusion sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination. »
  - « Conformément à la méthode de gouvernance à plusieurs niveaux, les États membres impliquent les partenaires […]

dans l'élaboration des accords de partenariat et des rapports d'avancement, ainsi que tout au long de la préparation et de la mise en œuvre des programmes » ;

- **la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la non-discrimination** (article 7)
  « Les États membres et la Commission veillent à ce que l'égalité entre les hommes et les femmes et l'intégration de la perspective de genre soient prises en compte et favorisées tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes, y compris en ce qui concerne le suivi, l'établissement de rapports et l'évaluation. Les États membres et la Commission prennent les mesures appropriées pour prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes. En particulier, l'accessibilité pour les personnes handicapées est prise en compte tout au long de la préparation et de la mise en œuvre des programmes. » ;

- **le principe de développement durable** (article 8)
  « Les objectifs des Fonds ESI sont poursuivis en conformité avec le principe de développement durable et avec la promotion par l'Union des objectifs de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. […] Les États membres et la Commission veillent à promouvoir les exigences en matière de protection environnementale, l'utilisation rationnelle des ressources, l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci, la biodiversité, la résilience face aux catastrophes ainsi que la prévention et la gestion des risques lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des accords de partenariat et des programmes. »

Un champ d'intervention commun aux Fesi autour de 11 objectifs thématiques

Le règlement cadre circonscrit le champ d'action des Fesi à 11 domaines, appelés « objectifs thématiques », qui structurent leur participation aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Cette

	Priorités	Objectifs thématiques
STRATÉGIE EUROPE 2020	**Croissance intelligente**	1. Renforcer la recherche, le développement et l'innovation
		2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité
		3. Renforcer la compétitivité des PME
	Croissance durable	4. Soutenir la transition vers une économie bas carbone dans tous les secteurs
		5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques
		6. Protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources
		7. Promouvoir le transport durable
	Croissance inclusive	8. Promouvoir l'emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre
		9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination
		10. Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle
		11. Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et l'efficacité de l'administration publique

nomenclature européenne est très structurante : elle est la base de l'architecture des programmes européens et des accords de partenariat dans tous les États membres. Elle permet également à la Commission européenne de suivre et d'agréger au niveau européen les réalisations des Fesi pour pouvoir mieux les communiquer.

Ces objectifs thématiques sont déclinés dans les règlements spécifiques à chacun des fonds. Pour le Feader et le Feamp, ils sont croisés avec les objectifs propres de la politique de développement rural et de la politique de la pêche. Cette diversité de situations montre que cette mise en cohérence, bien que souhaitée et soutenue par la Commission, les États membres et le Parlement européen, n'est pas totalement aboutie.

DÉFINITION

Les Stratégies de spécialisation intelligente (*Smart specialisation strategies* - S3)

La « spécialisation intelligente » (*smart specialisation*) est un élément crucial de la stratégie de mise en œuvre des Fesi 2014-2020. Elle vise à mieux les mobiliser au service de la stratégie Europe 2020 pour «une croissance intelligente, durable et inclusive», en incitant les régions à adopter des modèles de développement économique adaptés à leurs atouts et en renforçant les synergies entre les Fesi et les politiques européennes en faveur de la recherche et de l'innovation (Horizon 2020, Cosme…).

De nouveaux outils communs au service des approches territoriales intégrées

Si l'approche choisie pour la période de programmation 2014-2020 apparaît avant tout thématique, la dimension territoriale n'en est pour autant pas absente. Afin de concrétiser l'objectif de « cohésion territoriale », introduit par le traité de Lisbonne, et d'optimiser l'accès des territoires aux fonds européens, le développement de stratégies territoriales intégrées est encouragé.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces stratégies territoriales au sein de programmes structurés de manière très thématiques, deux outils, ouverts à tous les Fesi, sont mis en place :

- **le développement local par les acteurs locaux (DLAL),** inspiré des expériences et des différentes générations du programme LEADER, est un mode de gouvernance partenariale à l'échelle locale visant à trouver des réponses locales à des problématiques infrarégionales spécifiques. Concrètement, les acteurs publics (collectivités territoriales…) et privés (entreprises, associations…) d'un territoire pouvant compter de 10 000 à 150 000 habitants se réunissent au sein d'un groupe d'action locale (Gal) pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement local. Celle-ci est dite « intégrée » car elle intervient de manière croisée sur différents volets (économie, culture, santé, environnement…) *(cf. p. 15)* ;
- **les investissements territoriaux intégrés (Iti)** permettent aux autorités de gestion et aux États membres d'associer plusieurs fonds et plusieurs objectifs thématiques pour mettre en œuvre une stratégie intégrée sur un territoire donné.

La cohésion territoriale dans le Traité de Lisbonne

Entré en vigueur le 1er décembre 2009, le Traité de Lisbonne reconnaît pour la première fois la cohésion territoriale comme l'un des objectifs de l'Union, au même titre que la cohésion économique et sociale. Celle-ci devient alors une compétence partagée entre l'Union et les États membres. Cette intégration plus récente du développement territorial dans les traités ne signifie pas pour autant qu'il n'était pas au cœur des réflexions et débats européens au préalable. La prise en compte tardive de cette notion dans les traités s'explique également par le fait que la politique de cohésion territoriale, très liée aux politiques d'aménagement du territoire ne relève pas des compétences de l'Union mais de celles des États membres. En effet, la nature transversale de cette politique, et donc ses multiples recoupements avec les politiques sectorielles, rendait difficile le transfert d'une telle compétence à l'Union au regard du respect du principe de subsidiarité.

Au-delà de cette reconnaissance, le traité de Lisbonne accroît la liste des régions devant faire l'objet d'une attention particulière en vue de renforcer la cohésion au sein de l'UE. Ainsi, après l'évocation des « régions défavorisées » dans l'Acte unique, la mention des zones rurales par le traité de Maastricht, puis des îles par le traité d'Amsterdam, le traité de Lisbonne rajoute les régions de montagne, les espaces transfrontaliers et les régions en transition économique. De même, les questions relatives au rôle des villes, des délimitations géographiques fonctionnelles et des zones infrarégionales faisant face à des problèmes géographiques ou démographiques spécifiques deviennent centrales.

Par ailleurs, le développement urbain durable est renforcé puisque, dans le cadre du Feder, obligation est faite aux États membres de consacrer un minimum de 5 % de leur enveloppe au développement urbain, *« au moyen de stratégies intégrées conçues autant que possible en synergie avec d'autres fonds notamment ceux du FSE pour bien cibler sur les zones et populations défavorisées ».* De plus, une initiative européenne gérée directement par la Commission européenne vise à tester des actions innovatrices urbaines (AIU) susceptibles de répondre aux défis urbains. Enfin, un « réseau de développement urbain » réunit les autorités urbaines qui auront bénéficié d'un soutien au titre des Fesi afin de capitaliser leurs expériences sur l'utilisation de ces nouvelles approches. Il complète le programme européen d'échange entre villes européennes Urbact III qui promeut le développement urbain durable et intégré *(cf. p. 54).*
Outre ces nouveautés en faveur du développement urbain au sein des Fesi, l'intérêt croissant de l'Union à ce sujet se traduit également par la mise en place d'un Agenda urbain pour l'Union européenne.

DÉFINITION

Agenda urbain

L'Agenda urbain pour l'Union européenne est une initiative lancée, en 2015, par la Commission européenne, les États membres et les villes pour faire face aux enjeux actuels du développement urbain. Il s'appuie sur le Pacte d'Amsterdam, qui a été adopté le 30 mai 2016 lors de la réunion informelle des ministres en charge de l'urbain.
12 thèmes prioritaires ont été identifiés. Ceux-ci donneront lieu à des partenariats visant à mettre en œuvre

des actions qui déboucheront sur des recommandations concrètes à la Commission pour adapter les politiques européennes aux enjeux urbains.

L'Agenda urbain poursuit trois objectifs :

➔ adapter la réglementation européenne afin d'assurer une prise en compte de la dimension urbaine ;
➔ faciliter l'accès des villes aux fonds européens ;
➔ renforcer l'échange de connaissances sur le sujet.

Parmi les 12 priorités retenues, la France, en cohérence avec la politique de la ville, s'investit en matière de régénération des zones urbaines les plus pauvres.

NB : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) coordonne ainsi, avec le ministère de l'Intégration sociale belge, le partenariat propre à ce domaine, centré sur la pauvreté urbaine.

Une exigence accrue d'efficacité et d'efficience : l'approche par les résultats

L'exigence d'efficacité est l'une des principales nouveautés de la période 2014-2020. Au-delà des mots, des mécanismes et outils nouveaux sont mis en place à cette fin.

La concentration thématique renforcée

Héritier de la logique du *earmarking*, le principe de concentration thématique est au cœur du nouveau cadrage stratégique des interventions des fonds structurels. De manière plus intense et structurée que sur la période 2007-2013, les responsables des programmes européens doivent concentrer un montant conséquent de leur enveloppe sur un nombre limité d'objectifs thématiques ou de priorités d'investissement. Cette exigence s'apprécie au niveau national pour le Feder et au niveau de chaque programme pour le FSE.

Le paiement conditionné des fonds à l'autorité de gestion

Chaque responsable des fonds européens (autorités de gestion et bénéficiaires) doit désormais être capable :

- ➔ de justifier de sa stratégie d'utilisation des fonds (« logique d'intervention ») ;
- ➔ de montrer qu'il est en capacité de la mener ;

	Objectifs thématiques	Enveloppe totale Fesi par État	Concentration thématique (en %) Régions plus dévelop-pées	Régions en transition	Régions moins dévelop-pées
Feder	**Recherche et innovation**	Pas de concen-tration	80 (dont)	60 (dont)	50 (dont)
	Technologies de l'informa-tion et de la communi-cation				
	Compétitivité des PME				
	Transition énergétique		20	15	12
	Changement climatique	Pas de concen-tration	Pas de concen-tration	Pas de concen-tration	Pas de concentra-tion
	Protection de l'environ-nement				
	Transport				
FSE	**Emploi**	20	Sur 5 priorités d'investissement maximal par PO		
	Formation profes-sionnelle		80	70	60
	Éducation				
	Capacités adminis-tratives				

➔ d'en suivre les réalisations et les résultats sur son territoire par des indicateurs, à défaut de quoi différentes pénalités peuvent lui être infligées.

À ce titre, deux formes de conditionnalité sont introduites par les nouveaux règlements afin de garantir une utilisation efficace des Fesi :

➔ **les conditionnalités *ex-ante***

Les autorités en charge de l'accord de partenariat et des programmes européens doivent s'assurer que les prérequis stratégiques, budgétaires ou statistiques sont en place dans les domaines dans lesquels elles souhaitent utiliser les Fesi. Il peut s'agir de disposer d'une stratégie nationale / régionale (par exemple en matière d'innovation, de déploiement du numérique, d'éducation…), d'un cadre budgétaire ou bien d'un système de suivi statistique robuste et performant. En cas de non-respect de ces conditions ex-ante la Commission pourrait décider de ne pas verser les fonds européens ;

➔ **le système de performance**

Chaque programme européen se fixe des objectifs quantifiés à atteindre à des périodes déterminées de sa mise en œuvre. C'est le système de performance. Un programme qui atteint ses objectifs se verra allouer une « réserve de performance » représentant 6 % de la dotation du programme. A contrario, un programme qui n'aura pas atteint ses objectifs ne bénéficiera pas de cette réserve, pourra faire l'objet d'une interruption des paiements correspondants par la Commission européenne ou pourra même subir des corrections financières.

Des instruments financiers davantage mobilisés

L'utilisation des instruments financiers – prêts, garantie, capital investissement – est fortement encouragée sur la période 2014-2020. Dans un contexte de contraction des dépenses publiques et de baisse relative du budget européen, ces outils doivent permettre de mieux soutenir la recherche et l'innovation, de favoriser l'accès au financement des entreprises et industries et de stimuler les investissements dans les grands projets d'infrastructures. Les Fesi sont ainsi appelés à promouvoir un usage renforcé des instruments financiers.

En pratique, il s'agit d'une autre manière de dépenser le budget de l'Union pour remplacer ou compléter le mécanisme de la subvention qui demeure aujourd'hui le mode d'allocation principal des financements européens. En effet, à l'échelle de l'Union, 98 % des fonds structurels pour la période de programmation 2007-2013 ont été attribués sous forme de subventions, sachant que les instruments financiers ont représenté moins de 1 % du budget de l'Union.

Les dispositions réglementaires du recours aux instruments financiers

Le règlement 1303/2013 portant dispositions communes relatives aux Fonds européens structurels et d'investissement introduit **plusieurs évolutions majeures :**

- une extension des instruments financiers à tous les objectifs et toutes les priorités des programmes ;
- la possibilité pour un instrument financier d'être financé par plusieurs fonds et d'être combiné avec d'autres sources de financement de l'UE (programmes sectoriels Horizon 2020 consacré à la R&D, Cosme pour la compétitivité des entreprises et des PME, Connecting Europe facility destiné aux infrastructures transeuropéennes de transport, d'énergie et de télécommunication, Creative Europe en matière de culture et de média…) ;
- la possibilité, sur un même projet, de combiner des instruments financiers avec d'autres formes d'aides (subvention, bonification d'intérêt, contributions aux primes de garanties, etc.) ;
- des mécanismes incitatifs comme la bonification de 10 % du taux de cofinancement si la totalité d'un axe prioritaire d'un programme opérationnel est mise en œuvre via un instrument financier ;
- plusieurs options de mise en œuvre et des instruments « prêts à l'emploi » (Off-the-shelf) proposés aux futures autorités de gestion.

Parallèlement, en vue de favoriser un usage sécurisé et performant des instruments financiers, le règlement fixe aussi des conditions d'encadrement plus strictes : obligation de réaliser des études préalables avant leur mise en place (analyse des défaillances de marché, valeur ajoutée, effet-levier, stratégie d'investissement, résultats escomptés…), renforcement des obligations en matière de *reporting* ou encore phasage des contributions et des paiements.

Conforter l'articulation des Fesi avec la gouvernance économique de l'Union

La recherche d'une cohérence entre l'Accord de partenariat et les programmes nationaux de réforme (PNR)

Afin que la stratégie Europe 2020 porte ses fruits, une gouvernance économique a été mise en place pour coordonner les politiques économiques des États membres politiques avec les orientations de l'Union en la matière *(cf. p. 41)* : le semestre européen. Les Fesi sont intégrés dans ce processus. Un chapitre spécifique du programme national de réforme (PNR), préparé et transmis annuellement par chaque État membre à la Commission européenne, est ainsi dédié à l'apport des Fesi aux politiques nationales.

D'autre part, les orientations des Fesi figurant dans l'Accord de partenariat doivent prendre en compte et être cohérentes avec les recommandations spécifiques adressées annuellement par le Conseil européen à chaque État membre à l'issue du semestre européen, lorsque celles-ci sont dans le champ des Fesi. Ainsi, malgré le caractère pluriannuel de l'Accord de partenariat, chaque État membre doit s'assurer de la cohérence avec les recommandations annuelles. Ceci peut entraîner une inflexion de la stratégie de son Accord de partenariat et de ses programmes européens au cours de la période.

Les recommandations spécifiques du Conseil européen à la France pour l'année 2016[11]

1. Assurer une correction durable du déficit excessif en 2017 au plus tard, en prenant les mesures structurelles requises et en consacrant toutes les recettes exceptionnelles à la réduction du déficit et de la dette ; préciser les réductions de dépenses prévues pour les années à venir et accentuer les efforts pour accroître le montant des économies générées par les revues de dépenses, y compris en ce qui concerne les dépenses des collectivités locales, d'ici à la fin de l'année 2016 ; renforcer les évaluations indépendantes des politiques publiques afin de recenser des gains d'efficacité dans tous les sous-secteurs des administrations publiques.

2. Veiller à ce que les réductions du coût du travail soient pérennisées et que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité ; réformer le droit du travail pour inciter davantage les employeurs à embaucher en contrats à durée indéterminée.

3. Renforcer les liens entre le secteur de l'éducation et le marché du travail, notamment par une réforme du système d'apprentissage et de la formation professionnelle qui mette l'accent sur les personnes peu qualifiées ; d'ici à la fin de l'année 2016, entreprendre une réforme du système d'assurance-chômage afin d'en rétablir la viabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail.

11. JOCE 2016/C 299/27 du 12 juillet 2016 - Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme pour la France et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2016.

4. Éliminer les obstacles à l'activité dans le secteur des services, en particulier dans les services aux entreprises et les professions réglementées ; prendre des mesures pour simplifier les programmes publics d'innovation et en améliorer l'efficacité ; d'ici à la fin de l'année 2016, approfondir la réforme des critères de taille réglementaires qui freinent la croissance des entreprises et continuer à simplifier les règles administratives, fiscales et comptables en poursuivant le programme de simplification.

5. Prendre des mesures visant à réduire les impôts sur la production et le taux nominal de l'impôt sur les sociétés, tout en élargissant la base d'imposition sur la consommation, notamment en ce qui concerne la TVA ; supprimer les dépenses fiscales inefficaces, notamment celles dont le rendement est nul ou faible, et adopter la réforme concernant la retenue à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques d'ici à la fin de l'année 2016. »

SOURCE : HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEGAL-CONTENT/FR/TXT/PDF/?URI=CELEX:32016H0818%2827%29&FROM=EN

Conditionnalité macroéconomique au niveau des programmes

La conditionnalité macroéconomique est liée au respect par chaque État membre de ses obligations au titre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Le non-respect de ces obligations par l'État membre peut conduire à la suspension du versement des fonds européens pour l'ensemble des programmes dont il bénéficie. Cette disposition, introduite sur proposition de la Commission européenne, a suscité des réserves de la part du Parlement et des État-membres lors des discussions préparatoires à la génération 2014-2020 de

la politique de cohésion. En effet, le respect des obligations au titre du PSC relève principalement des autorités nationales, alors que les programmes peuvent être de la responsabilité des autorités territoriales (en particulier régionales) ce qui reviendrait à pénaliser ces dernières pour une gestion dont elles n'ont pas la responsabilité.

3

Les Fesi en France : orientations stratégiques, architecture et gouvernance

78 Près de 28 milliards d'euros alloués à la France

80 Les orientations stratégiques nationales : un Accord de partenariat coconstruit par l'État et les Régions

96 83 programmes, dont 67 gérés par les Conseils régionaux

102 Une gouvernance État-Régions inédite

Près de 28 milliards d'euros alloués à la France

La France s'est vue allouer 27,8 milliards d'euros au titre des Fesi pour la période 2014-2020. Dans un contexte de baisse de l'enveloppe européenne dédiée aux fonds structurels, l'enveloppe française reste stable par rapport à la période précédente. L'enveloppe de Feader augmente sensiblement, d'autant que des transferts complémentaires du 1er vers le 2nd pilier de la Pac ont été décidés par le gouvernement français. L'augmentation de l'enveloppe de Feamp est, quant à elle, à relativiser, le périmètre du fonds étant plus important que celui du Fep de la période 2007-2014.

Que faire de ces fonds en France ? Pour quels projets et dans quels territoires les utiliser ? C'est dans un contexte de décentralisation de la gestion des fonds européens aux Conseils régionaux, décidée par le président de la République en septembre 2012, que se déroule la préparation de la programmation 2014-2020. Ceci induit une méthode de travail inédite associant l'État et les Conseils régionaux.

Répartition de l'enveloppe attribuée à la France

Politiques en gestion partagée	Fesi	Crédits UE 2014-2020 (en milliards d'euros)	Crédits France 2014-2020 (en milliards d'euros)	Période 2007-2013
Politique de cohésion économique, sociale et territoriale	Feder* (hors CTE)	196	8,4	8
	Feder - CTE		1,1	
	FSE	83	6	5,4
	Fonds de cohésion	63	–	–
	IEJ	6,4	0,3	–
Politique de dévelop-pement rural	Feader	99	11,4	7,6
Politique commune de la pêche	Feamp	5,7	0,6	0,2
TOTAL		454	27,8	21,2

Les orientations stratégiques nationales : un Accord de partenariat coconstruit par l'État et les Régions

Compte tenu de ce choix politique, l'Accord de partenariat revêt une importance particulière. Il doit identifier les objectifs politiques nationaux et régionaux en cohérence avec les orientations européennes, s'assurer de la mobilisation des moyens des différents partenaires, et mettre en place les outils de pilotage politique et technique de l'ensemble des programmes. C'est pourquoi l'Accord de partenariat s'est construit dans une approche largement ascendante en interaction permanente avec les autorités de gestion des programmes et le partenariat national.

Une préparation partenariale

L'Accord de partenariat a été élaboré par un groupe de travail piloté par la Datar – puis le CGET à compter d'avril 2014 – associant l'association Régions de France[12] et les ministères compétents. Des échanges réguliers ont été organisés avec les autorités de gestion des programmes français afin de s'assurer de la cohérence de l'Accord de partenariat avec les programmes européens alors en cours de préparation et de négociation.

12. Anciennement Association des régions de France (ARF).

Par ailleurs, conformément au règlement cadre des Fesi, la préparation de l'Accord de partenariat a associé **le partenariat national, qui comprend 350 structures nationales** intervenant dans les domaines d'action des fonds européens, à savoir :

- ➔ les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes ;
- ➔ les partenaires économiques et sociaux ;
- ➔ les organismes représentant la société civile, dont des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'égalité des chances et la non-discrimination.

Les étapes de la concertation avec le partenariat national

L'Accord de partenariat est un document qui définit un socle stratégique commun aux quatre Fesi et est conclu entre l'État membre et la Commission européenne. Il permet de définir les grandes orientations de la programmation 2014-2020, et de déterminer la nature de l'intervention des fonds européens sur les territoires. Cet accord est une obligation réglementaire et n'existait pas lors de la précédente programmation 2007-2013.

L'Accord de partenariat est défini en concertation avec :

- ➔ les collectivités locales, administrations centrales et déconcentrées ;
- ➔ les acteurs socio-économiques ;
- ➔ la société civile.

Pour mener à bien cette mission, la France a organisé une grande concertation nationale, associant 350 organismes prenant part au débat, pendant l'année 2013. L'objectif étant de définir, ensemble, les principes directeurs de l'Accord de partenariat. C'est l'ex-Délégation à l'aménagement du ter-

ritoire et à l'attractivité régionale (Datar, aujourd'hui CGET) qui a organisé la concertation nationale et a coordonné la rédaction finale de l'Accord de partenariat.

Durant un an, les membres du Partenariat national ont envoyé leurs contributions à l'ex-Datar et ont participé à des séminaires en lien avec les thématiques couvertes par les fonds européens. Action inédite, les citoyens ont également été sollicités sur l'avenir de l'intervention des fonds européens dans leur pays, et ont eu la possibilité de poster leurs contributions en ligne.

Au moyen des contributions des membres du partenariat national et du grand public, l'ex Datar, accompagnée d'un groupe plus restreint de partenaires, a élaboré les principes directeurs de l'Accord de partenariat. Le document a été largement débattu avec les membres du Partenariat pour aboutir à une version de négociation envoyée à la Commission européenne le 31 décembre 2013.

Les étapes de l'élaboration de l'accord de partenariat

- 20 décembre 2012, lancement de la concertation ;
- concertation écrite du partenariat national ;
- organisation de 17 séminaires ayant rassemblé plus de 600 personnes sur le premier semestre 2013 ;
- 9 juillet 2013, séminaire de clôture à Tours ;
- entre mars et décembre 2013, organisation de trois réunions dédiées à la finalisation de l'accord en présence des 70 structures les plus représentatives du partenariat national, rassemblées en une Instance nationale de préparation de l'Accord de partenariat (INPAP).

Ce processus, considéré comme une bonne pratique par la Commission européenne, a été intégré dans le code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fesi[13].

L'Accord de partenariat français a été adopté par la Commission européenne le 8 août 2014, après plusieurs mois de négociation formelle. Il doit faire l'objet de deux rapports d'avancement en 2017 et en 2019. Le partenariat national devra être associé à ces exercices via **l'Instance nationale de concertation partenariale (Incopap).**

Cette instance est **coprésidée par l'État et Régions de France. Elle a vocation à :**

- ➔ être informée de la mise en œuvre des Fesi en France (réalisations, dispositions réglementaires etc.) ;
- ➔ faire remonter les questions et sollicitations du partenariat national quant à la mise en œuvre des Fesi.

Elle aura à se réunir plusieurs fois au cours de la période de programmation, notamment aux fins d'établir les rapports stratégiques et d'avancement.

Les orientations thématiques

Suite à un diagnostic préalable partagé entre l'État et le partenariat national, la France a identifié dans l'Accord de partenariat les grands axes de la stratégie d'intervention des Fesi sur son territoire.

13. Règlement délégué (UE) n°240/2014 de la commission du 7 janvier 2014 relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des fonds structurels et d'investissement européens.

Ces axes répondent à trois grands enjeux nationaux :

- pour relever le défi de la compétitivité, l'intervention des Fesi est fléchée prioritairement sur le développement des filières économiques, le soutien aux investissements de long terme dans des secteurs clés et novateurs de l'économie (recherche et développement, modernisation des entreprises…), le recours à des financements innovants au service de l'économie réelle, et enfin l'accompagnement des salariés et des chômeurs vers le développement de compétences adaptées aux besoins d'aujourd'hui et de demain ;

- par ailleurs, les Fesi doivent faciliter l'effort national vers la transition énergétique et écologique et la gestion durable des ressources naturelles. Outre l'enjeu global en matière d'adaptation au changement climatique, la gestion des ressources naturelles et des matières premières et, plus généralement, la protection de l'environnement sont aussi un facteur d'attractivité touristique et de retombées économiques pour le territoire, par exemple en limitant les incidences négatives des activités sur les milieux naturels ou encore en freinant l'artificialisation des espaces ;

- enfin, de manière transversale, l'Accord de partenariat oriente le soutien des Fesi sur le territoire français en faveur d'actions permettant de répondre à l'enjeu de la cohésion et de l'égalité des territoires et des chances. En effet, la France fait face à des disparités entre régions et à l'intérieur d'un même territoire, d'une même ville et d'une même population, disparités qui sont à l'origine de tensions, et de freins au développement de son économie. Dans ce contexte, les Fesi doivent encourager la réduction des inégalités.

Une coordination recherchée entre les Fesi et les Contrats de plan État-Régions

Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique, les contrats de plan État-Régions (CPER) définissent les actions que l'État, et chacune des régions, voire d'autres collectivités territoriales, s'engagent à mener et à financer conjointement – sur une période de six à sept années – pour favoriser l'aménagement et le développement des territoires. La nouvelle génération de CPER, couvrant la période 2015-2020, accompagne la réforme de l'organisation territoriale de la France. L'État contractualise ainsi une enveloppe totale de 14,6 milliards d'euros et les régions de 16 milliards d'euros.

La convergence des calendriers des différentes générations de CPER avec ceux des différentes périodes de programmation des Fesi n'est pas fortuite. Principal dispositif national en matière d'aménagement et de développement des territoires, les contrats de plan agissent en complémentarité avec les programmes européens. De fait, ils contribuent à la mise en œuvre des Fesi, dont ils représentent une part importante des contreparties nationales, en particulier dans les régions ultramarines où celles-ci représentent 80 % des montants contractualisés.

En métropole, sur la période 2015-2020, deux volets des CPER sont plus spécialement en lien avec les Fesi :

➔ **le volet enseignement supérieur, recherche et innovation** qui mobilise environ 1,6 milliard d'euros de l'État et 1,8 milliard d'euros des régions. Il s'inscrit notamment en cohérence avec les stratégies européennes

(Horizon 2020, Stratégies régionales d'innovation et de spécialisation intelligente). Les CPER mobilisent tout particulièrement les contreparties nationales aux projets d'équipements scientifiques ;

- **les volets territoriaux** pour lesquels l'État mobilise 1,7 milliard d'euros et les régions 2,2 milliards d'euros. Ceux-ci portent les priorités de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté : quartiers prioritaires de la politique de la ville, territoires ruraux, territoires confrontés à des difficultés socio-économiques. Ils interviennent en accompagnement de la réforme territoriale et reflètent également les orientations et politiques régionales de développement territorial, en lien avec les stratégies de mise en œuvre des Fesi.

Pour autant, si les liens avec les fonds structurels européens sont réaffirmés, l'articulation entre les deux programmations est moins structurante dans la génération 2014-2020. Cela s'explique, à la fois, par la concentration thématique recherchée par les programmes européens, par le décalage dans le calendrier d'élaboration des PO et celui, plus tardif, des CPER, par la moindre implication des services de l'État dans l'élaboration des PO (les Conseils régionaux étant devenus autorité de gestion d'une partie des fonds), ainsi que par l'absence de gouvernance commune des deux programmations dans un certain nombre de régions.

Approche intégrée du développement territorial soutenu par les Fesi

La cohésion et l'égalité des territoires sont la clé de voûte de la France en matière de développement territorial à l'horizon 2020. Cette ambition se reflète dans les différentes composantes de la réforme de décentralisation dont l'objectif est de clarifier les responsabilités et les interventions de l'État et des collectivités, ainsi que les relations des collectivités entre elles, pour une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population. La France doit en effet continuer à faire face à d'importantes disparités entre régions et à l'intérieur d'un même territoire, d'une même ville et d'une même population, disparités qui sont autant de freins au développement de son économie. Dans un contexte de diminution des ressources publiques mobilisables, les Fesi offrent aux acteurs la possibilité de concevoir sur base d'une méthodologie adaptée des stratégies intégrées à même de mobiliser différents types de financements publics et privés, et ainsi de répondre encore plus efficacement aux attentes des habitants.

L'approche intégrée de l'utilisation des Fesi pour le développement territorial des zones infrarégionales est mise en œuvre par :

- le recours aux nouveaux outils dédiés que sont le développement local par les acteurs locaux (DLAL) et les investissements territoriaux intégrés (Iti) *(voir p. 64)*,
- l'identification au sein des programmes, d'axes territoriaux notamment urbains, ruraux, littoraux ou mixtes pouvant intégrer plusieurs objectifs thématiques,
- les programmes interrégionaux Feder.

Les Conseils régionaux seront les chefs de file de cette approche territoriale intégrée. Mais, dans le cadre d'une gouvernance « multiniveaux », tous les représentants socio-économiques locaux publics et privés sont associés pour apporter aux enjeux identifiés des réponses spécifiques, aux bonnes échelles.

Conditions de mise en œuvre du développement local par les acteurs locaux (DLAL) et des investissements territoriaux intégrés (Iti)

Au niveau européen, le DLAL et les Iti ont été élaborés sans fléchage vers un type de territoire spécifique. En revanche, l'Accord de partenariat français dessine des recommandations globales sur l'utilisation de ces outils, les territoires sur lesquels ils pourront intervenir et les fonds qu'ils pourront mobiliser. De plus, la décision de mettre en place, au sein d'un programme, l'un ou l'autre de ces outils relève de l'autorité de gestion. Ainsi, les programmes prévoient la mise en œuvre du DLAL essentiellement par le biais du Feader et du Feamp alors que les Iti seront principalement financés par le Feder voire, dans certains cas, par le FSE et le Feader. Il n'est pas prévu que le Feamp intervienne.

En outre, les programmes français ont ciblé les Iti sur trois types de territoires :

➔ les agglomérations, métropoles et territoires urbains ;
➔ les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
➔ les Pays et Parcs naturels régionaux.

La politique de la ville, composante principale du développement urbain durable dans l'Accord de partenariat français

Le réglement Feder (article 7) prévoit qu'*« au moins 5 % des ressources » de ce fond soient « attribuées au niveau national au titre de l'objectif Investissement pour la croissance et l'emploi (soient) alloués aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable ».*

Au-delà de ce seuil, l'Accord de partenariat français prévoit que 10 % de l'enveloppe globale Feder-FSE gérée par les Conseils régionaux doivent soutenir *« en priorité la politique de la ville, en particulier dans le cadre des stratégies urbaines intégrées, ainsi que les approches de développement urbain durable ».* Cet objectif quantitatif peut toutefois être modulé au niveau de chaque programme en fonction de l'important du fait urbain et des disparités observées dans chaque région. L'Accord de partenariat introduit le même taux de mobilisation concernant le FSE géré par l'État en faveur des publics issus des quartiers prioritaires de la politique de ville.

Le développement urbain durable s'apprécie sur plusieurs échelles territoriales et nécessite des actions conjuguées qui impliquent un grand nombre d'acteurs, développent des approches mutlisectorielles et se déploient selon des échelles d'interventions différenciées. En pratique, les actions intégrées pour le développement urbain durable sont menées via des Iti ou des *axes spécifiques* au sein des programmes régionalisés Feder-FSE. Les villes destinataires de ces actions sont chargées de la mise en œuvre de stratégies urbaines durables et,

à minima, responsable de la sélection des projets. Par ailleurs, il est aussi offert la possibilité de mobiliser des crédits Feder via des *actions urbaines innovantes*, qui sont des études ou projets pilotes dotés d'une enveloppe budgétaire égale à 0,2 % des crédits Feder à l'échelle européenne, sélectionnés via des appels à projets, initiés par la Commission européenne.

Une politique de la ville renouvelée

Les objectifs de cohésion et d'égalité entre les territoires sont notamment poursuivis à travers le nouveau cadre d'action de la politique de la ville, défini dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine adoptée le 21 février 2014.

Concrètement, la politique de la ville cherche à fédérer l'ensemble de ses partenaires afin d'inscrire dans un document unique leurs interventions au bénéfice de quartiers en situation de décrochage. Elle permet de concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté dans le cadre d'une géographie prioritaire resserrée et d'une contractualisation renforcée entre l'État et les collectivités locales à travers des nouveaux contrats de ville (successeurs des contrats urbains de cohésion sociale - Cucs).

Les nouveaux contrats de ville 2015-2020 s'inscrivent dans une démarche intégrée devant tenir compte des enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale. Ils fixent le cadre des futurs projets de renouvellement urbain et prévoient l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville. L'État et ses établissements publics, l'intercommunalité, les communes, le département et la région, ainsi que les autres

acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires, sont parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

La concordance des calendriers entre les contrats de ville 2015-2020 et la programmation des fonds européens 2014-2020 a favorisé l'articulation de ces deux initiatives en faveur du développement urbain. Au stade de la programmation, le degré d'articulation entre les deux démarches varie néanmoins selon les régions : environ un tiers d'entre elles ont fait le choix d'une articulation forte entre les deux démarches, en concentrant exclusivement leurs crédits européens de développement urbain sur les contrats de ville. Elles représentent les trois quarts de la population en politique de la ville en métropole et 43 % des fonds alloués à la dimension urbaine au niveau national, soit près de 409 millions d'euros. D'autres ont fait le choix de ne consacrer qu'une partie des crédits aux quartiers prioritaires, soit 81 millions d'euros environ D'autres enfin, ne demandent qu'une prise en compte des quartiers prioritaires dans les stratégies qui seront élaborées. Pour ces dernières, seule une analyse fine des stratégies, qui seront sélectionnées à travers les appels à projets et les conventions signées avec les intercommunalités concernées, permettra de mesurer le montant des crédits qui auront effectivement été fléchés vers les quartiers prioritaires.

Le développement des territoires ruraux

Au-delà du seuil de 5 % de mobilisation du Feader en faveur du développement rural, fixé par l'Union, l'Accord de partenariat a élevé ce seuil à 10 % en moyenne nationale pour le développement local dans les zones rurales et de la mise en

œuvre de projets Leader (priorité 6 du développement rural). La mesure Leader est mobilisée dans tous les programmes de développement rural (PDR) régionaux de France. À l'échelle nationale, pour la période 2014-2020, cette mesure mobilise 687 millions d'euros de Feader, 341 GAL ayant été sélectionnés par les Régions au 31 décembre 2016 (contre 222 pour la période 2007-2013).

La démarche LEADER repose sur :

- **une stratégie de développement local** (SDL) conçue pour un territoire donné, identifié à une échelle pertinente ;
- **un partenariat local,** reposant sur l'implication de toutes les parties prenantes du développement rural (privés, publics…) réunis au sein d'un GAL. Ce dernier correspond essentiellement à un territoire du type Parc naturel régional, Pays ou Pôles d'équilibre territorial et rural. Il est l'interlocuteur unique des porteurs de projet mis en œuvre dans le cadre de la SLD ;
- **une approche ascendante :** le GAL est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la SLD ;
- **l'innovation, la coopération** et la mise en réseau.

Toujours en matière d'aménagement et de développement rural, la mesure du Feader consacrée aux « services de bases et rénovation dans les zones rurales » joue également un rôle dans le soutien au développement de l'économie rurale, des infrastructures locales et des services de base. En France, cette mesure, soutenant des actions variées de développement territorial, dispose de **deux principaux champs d'action :**

- la préservation et la mise en valeur du **patrimoine naturel et culturel** ainsi que la contribution à la planification du développement rural ;

➔ l'amélioration de la **qualité de vie en milieu rural,** à travers le développement des services de base et des activités récréatives.

Cette mesure peut aussi permettre de financer des infrastructures de petite taille notamment dans les domaines du haut débit et des énergies renouvelables. Enfin, une complémentarité avec d'autres sources de financement (dont le Feder) peut être définie pour le soutien à ces infrastructures.

Le Feader comporte également une mesure « coopération » dont l'objectif est de stimuler l'innovation en favorisant le développement d'actions entre les acteurs du secteur primaire et autres acteurs, entre les acteurs économiques et les acteurs de la recherche et du développement, ainsi qu'entre territoires ruraux et territoires urbains.

La dimension interrégionale

Les massifs montagneux et les bassins fluviaux et les espaces littoraux sont des territoires qui se caractérisent par des enjeux de développement communs qui dépassent les limites administratives régionales. Ils nécessitent donc, pour être pris en compte de manière efficace, une intervention coordonnée à l'échelle interrégionale.

La politique interrégionale, ainsi que la gouvernance spécifique interrégionale qui l'accompagne, qui ont fait la preuve de leur efficacité durant la période 2007-2013 sous la forme de programmes opérationnels interrégionaux (POI) ou d'axes interrégionaux au sein des programmes régionaux, sont poursuivies en 2014-2020.

Au total, neuf espaces interrégionaux sont accompagnés : les massifs des Alpes, du Jura, du massif Central, des Pyrénées et des Vosges, et les bassins de la Garonne, de la Loire, du Rhône et de la Seine *(voir p. 99).*

Les spécificités de l'outre-mer

Classés régions ultrapériphériques en raison de leur éloignement du continent européen, les départements et régions d'outre-mer (Drom) se caractérisent par de fortes spécificités qui les distinguent des régions métropolitaines :

- **les activités économiques** subissent des surcoûts en matière de transport et de production, et sont peu diversifiées ; la concurrence des pays environnants est importante alors même que ces départements ne réalisent que 50 à 60 % de leurs échanges commerciaux avec la métropole ; les marchés locaux sont étroits et le financement des investissements difficile. *A contrario,* les taux de croissance sont supérieurs à ceux de la métropole et traduisent un réel dynamisme, notamment porté par la forte croissance démographique ;
- **la démographie**[14] se caractérise par une forte proportion de jeunes de moins de 20 ans (34 % en moyenne contre 25 % en métropole), surtout à Mayotte et en Guyane où la part de moins de 20 ans est deux fois plus élevée que la moyenne française, et une pression migratoire très significative ;
- **le taux de chômage** y est plus de deux fois supérieur à celui de la métropole (32 % contre 13 % en métropole, en 2013). Se pose notamment la question de l'intégration des jeunes au marché du travail (58 % de chômeurs parmi les

14. Source des chiffres : Insee, recensement de la population 2013 (2012 pour Mayotte).

15-24 ans dans les Dom, contre 28 % en métropole) et du renforcement de la cohésion sociale.

Espaces attractifs au sein de leur environnement régional, les Drom présentent un bon potentiel de développement. Il leur faut cependant améliorer leurs avantages concurrentiels face à des pays environnants compétitifs dans les secteurs traditionnels. Cela passe par une meilleure accessibilité et une plus grande compétitivité, tout en veillant au respect des principes de développement durable.

Dans un contexte socio-économique difficile, il est par ailleurs nécessaire d'assurer une meilleure intégration sociale et professionnelle des populations fragilisées, de valoriser le capital humain et d'adapter l'offre de services et d'équipements de base à l'ensemble de la population. L'environnement économique des entreprises doit être optimisé en agissant à la fois sur les outils de travail et sur les ressources humaines.

Enfin, la réalisation d'équipements structurants, le renforcement des capacités régionales de recherche et d'innovation, la protection et la valorisation de l'espace naturel et culturel et la mise à disposition de services essentiels, tant aux entreprises qu'aux populations, constituent des priorités transversales essentielles.

L'enveloppe allouée aux quatre régions d'outre-mer est maintenue en euros constants à son niveau de la période 2007-2013. Mais l'allocation spécifique pour les Rup n'atteint pas tout à fait le niveau de la période précédente (30 euros au lieu de 35 par habitant). Toutefois, cette baisse pourra être compensée pour ces régions par l'enveloppe supplémentaire qui leur sera allouée au titre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes.

83 programmes dont 67 gérés par les Conseils régionaux

Le processus de décentralisation à l'œuvre en France a conduit, en 2014[15], au transfert de la gestion de l'essentiel des fonds européens de l'État aux régions *(cf. p. 78)*. Ainsi sur les 83 programmes concernant la France : 67 sont gérés par les Conseils régionaux ; un par un Conseil départemental.

DÉFINITION

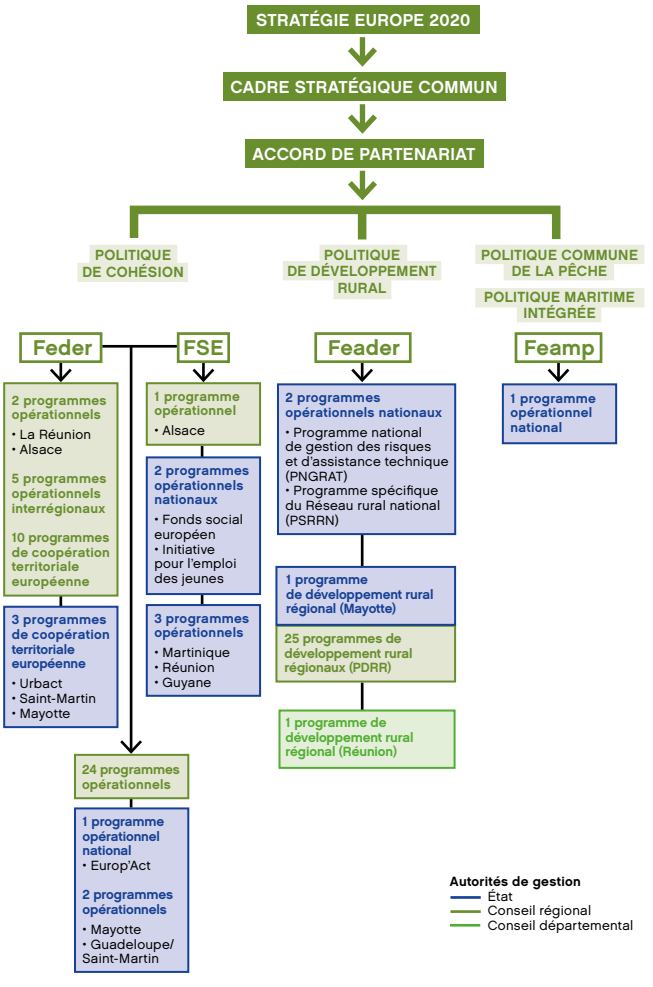
Programme ou programme opérationnel

Un programme est un document stratégique et opérationnel qui définit les thématiques d'utilisation d'un ou plusieurs fonds européens ainsi que les montants alloués. Il peut intervenir à une échelle régionale, interrégionale, nationale, voire multinationale dans le cas des programmes de coopération territoriale européenne. Il est élaboré par l'autorité de gestion dans une logique partenariale et validé par la Commission européenne.

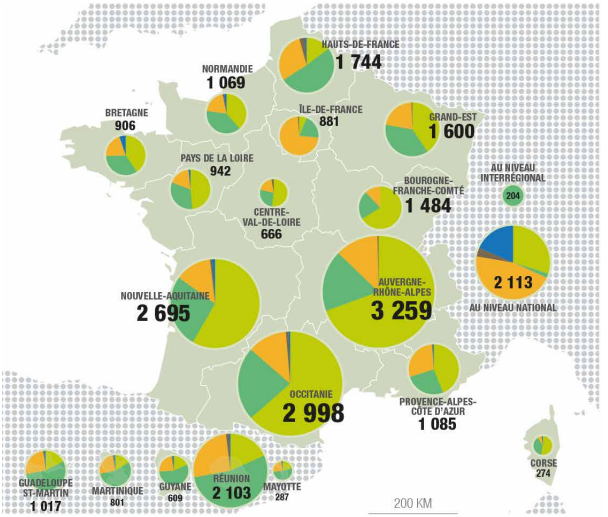
La répartition des crédits européens alloués à la France entre les différents programmes, a été arrêtée par le Gouvernement en 2013 après consultation des présidents de Conseils régionaux. Ces montants figurent dans l'accord de partenariat.

15. Loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 28 janvier 2014.

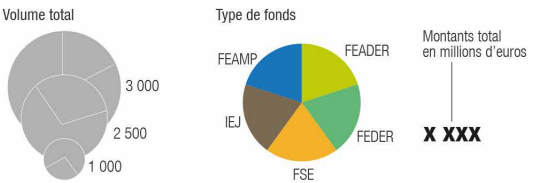
Les 83 programmes mis en œuvre en France



Volume des fonds 2014-2020 en France



Volume des Fonds européens structurels d'investissement 2014-2020 en France
Par région, en millions d'€



SOURCES : CGET 2017 • REALISATION : CGET, 2017

Feder-FSE et IEJ

Au niveau régional

Dans chaque ancienne région à l'exception de l'Alsace et de La Réunion, un programme régional Feder-FSE (soit 24 programmes) est mis en place et géré par le conseil régional. S'agissant du FSE, seules les mesures relatives à la « formation », soit 35 % de l'enveloppe FSE pour la France, sont de la responsabilité des régions. En région Alsace, un programme Feder et un programme FSE sont mis en place et gérés par le Conseil régional ; à La Réunion, un programme Feder est mis en place et géré par le Conseil régional.

Dans les régions éligibles à l'IEJ, les programmes Feder-FSE contiennent un volet spécifique à cette initiative.

En outre, dans les Dom, certains programmes sont gérés par les préfets de régions :

- **en Guadeloupe, Guyane et Martinique,** il s'agit d'un programme régional couvrant les champs emploi et formation professionnelle du FSE. Le programme géré par le Préfet de Guadeloupe contient également un volet Feder spécifique dédié à Saint-Martin ;
- **à La Réunion,** il s'agit d'un programme régional qui couvre 100 % du FSE ;
- **à Mayotte,** il s'agit d'un programme Feder-FSE.

Au niveau interrégional

Cinq programmes opérationnels interrégionaux (POI), cofinancés par le Feder, sont mis en place pour les massifs de montagne (Alpes, Massif Central et Pyrénées) et les grands

bassins fluviaux (Rhône et Loire). Ils sont gérés par les Conseils régionaux ou dans un cas par un groupement d'intérêt public (Massif Central).

Pour les massifs des Vosges et du Jura et les bassins fluviaux de la Garonne et de la Seine, des axes interrégionaux spécifiques sont intégrés dans les programmes régionaux concernés.

Enveloppe financière des espaces interrégionaux

Au total, les neuf espaces interrégionaux ont une enveloppe **Feder d'un montant total de 203,75 millions d'euros,** dont :
- 165 millions d'euros dédiés aux programmes opérationnels interrégionaux ;
- 38,75 millions d'euros dédiés aux axes interrégionaux.

Les dotations des axes interrégionaux viennent en addition de l'enveloppe du PO régional, mais aucune fongibilité entre les deux enveloppes n'est possible.

Au niveau national

L'État est autorité de gestion :

- ➔ d'un programme national d'assistance technique interfonds, Europ'Act, géré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
- ➔ d'un programme national FSE pour 65 % de l'enveloppe du FSE, géré par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Couvrant la métropole, il est réparti pour moitié sur le champ de l'inclusion et pour moitié sur le champ de l'emploi. Les conseils généraux ou les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) géreront

le volet « inclusion » de ce programme ;
- ➔ d'un programme national IEJ, géré par la DGEFP.

Pour la coopération territoriale européenne

Dix programmes de Coopération territoriale européenne (CTE), financés par le Feder, sont gérés par les conseils régionaux. Ces programmes couvrent une partie du territoire français métropolitain et ultramarin et des territoires d'autres États membres.

Trois autres programmes sont, quant à eux, gérés par l'État : Urbact via le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), un programme relatif à Mayotte ainsi qu'un programme relatif à Saint-Martin.

Voir le détail des programmes annexe 2.

Feader

Au niveau régional

Dans chaque ancienne région, un programme régional de développement rural (soit 27 programmes) est mis en place et géré par le conseil régional, sauf à Mayotte où le préfet de région le gère, et à La Réunion ou le conseil départemental le gère.

Au niveau national

L'État (ministère de l'agriculture) est autorité de gestion de deux programmes :
- ➔ le programme national du Réseau rural français ;
- ➔ le programme national de gestion des risques et d'assistance technique.

Feamp

Conformément au règlement cadre, un seul programme est élaboré pour le Feamp au niveau national. Le ministère en charge de la pêche en est l'autorité de gestion. Une partie de la gestion en est toutefois confiée, par voie de subvention globale, aux conseils régionaux dans les régions littorales.

Une gouvernance État-Régions inédite

La base juridique : la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam)

La programmation 2014-2020 des Fesi s'inscrit en France dans une nouvelle étape de décentralisation. Le choix de l'État de confier l'autorité de gestion de fonds européens aux Régions correspond à la conviction d'une plus grande efficacité d'une approche décentralisée. En effet, la décentralisation des décisions constitue pour la France une des conditions du redressement économique, en ce qu'elle permettra de mobiliser toutes les forces vives et les capacités d'innovation des acteurs régionaux et locaux.

L'article 78 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) constitue la base juridique de cette décentralisation : « *I. — Dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État,*

pour la période 2014-2020 :
1° L'État confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.
Pour les régions d'outre-mer qui décident de renoncer à la qualité d'autorité de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural, celle-ci peut être confiée aux départements lorsqu'ils apportent leur soutien au développement agricole et rural du territoire ;
2° L'autorité de gestion confie par délégation de gestion aux départements ou aux collectivités et organismes chargés du pilotage de plans locaux pour l'insertion par l'emploi qui en font la demande tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen. »

Quelles responsabilités pour l'État et les Régions dans le cadre des Fesi ?

Les Conseils régionaux sont désormais pleinement responsables politiquement, juridiquement et financièrement des fonds qui leur sont confiés. De l'élaboration de la stratégie de leurs programmes régionaux à l'allocation et au suivi des crédits européens y afférents, ils doivent garantir la conformité des projets financés avec la réglementation locale, nationale et européenne en vigueur, ainsi que la performance de leurs programmes.

À leurs côtés, l'État conserve, outre une responsabilité équivalente à celle des Conseils régionaux pour la partie des fonds qu'il continue de gérer, une responsabilité politique plus géné-

rale qui porte sur la cohérence et la bonne mise en œuvre des fonds sur le territoire national.

D'une part, l'État veille, tout au long de la programmation, à la mise en œuvre des politiques européennes dont celles en gestion partagée dans le respect de ses obligations réglementaires sur le territoire français. À ce titre, il apporte un appui aux autorités en charge de la mise en œuvre des fonds au travers du programme national d'assistance technique.

D'autre part, il est garant de la cohérence stratégique d'ensemble de l'action publique, dans le respect des compétences de chacun, notamment en lien avec les engagements pris au plan européen au travers du semestre européen (programme national de réforme, pacte de stabilité) et des objectifs poursuivis pour mettre en œuvre la Stratégie Europe 2020, mais également au travers du cadre national Feader, des Contrats de plan État-Région (CPER) qui sont mis en œuvre pour la période 2015-2020.

Enfin, l'État et ses établissements publics contribuent au système de gestion et de contrôle des fonds européens en tant qu'autorité d'audit, certificateur des comptes, autorité de certification et organisme payeur.

Les missions des Conseils régionaux et celles de l'État sont donc intrinsèquement liées. Afin qu'elles puissent être remplies avec succès, une gouvernance adaptée est mise en place. Elle est décrite de manière détaillée dans le *vade-mecum* de gouvernance État-Régions, élaboré conjointement entre l'État et les Régions, validé en octobre 2013 lors du comité État-Régions dans sa formation interfonds.

Des ministères coordinateurs interfonds et pour chaque fonds

Afin d'assurer une bonne cohérence d'ensemble de la mise en œuvre des Fesi en France, une autorité de coordination interfonds anime le pilotage stratégique de l'Accord de partenariat. Cette autorité de coordination interfonds qui est le CGET, ne porte aucune responsabilité financière quant à la mise en œuvre des programmes, à l'exception de celle relevant du programme national d'assistance technique dont elle est l'autorité de gestion.

Des autorités coordinatrices au niveau ministériel sont également identifiées :

- le CGET pour le Feder ;
- la DGEFP pour le FSE ;
- la DGPE pour le Feader ;
- la DPMA pour le Feamp.

Chaque autorité coordinatrice a, pour le fonds qui la concerne, les missions suivantes :

- **veiller à la concertation** avec la Commission européenne sur les sujets généraux liés à la mise en œuvre du fonds et à la bonne coordination des autres organismes impliqués ;
- **consolider les résultats et les réalisations** du fonds en France en lien avec les autorités de gestion ;
- **apporter un appui technique et juridique** aux autorités de gestion dans la mise en œuvre du fonds ;
- **coordonner les travaux** portant sur le suivi et l'évaluation des programmes européens.

La DGOM assure, par ailleurs, la bonne cohérence des programmes des départements et régions d'outre-mer.

La Direction du budget assiste les autorités de coordination et les autorités de gestion pour les sujets ayant un impact budgétaire ou financier national.

La Direction générale des finances publiques (DGFIP) assure la coordination du réseau des autorités de certification.

Le CGET, autorité de coordination interfonds

Le CGET est responsable de la coordination interfonds. Il s'appuie pour ce faire sur le programme national d'assistance technique Europ'Act afin de :

- faciliter la coordination État-Régions ;
- sécuriser l'exécution des fonds ;
- améliorer la visibilité de l'action de l'UE dans le domaine des Fesi.

À ce titre, le CGET a pour mission :

- d'assurer le suivi de l'Accord de partenariat et de veiller au respect des engagements pris par la France dans ce cadre, dans le respect des dispositions réglementaires européennes et nationales. Il assure le secrétariat du Comité national État-Régions interfonds et de l'Instance nationale de concertation partenariale ;
- de développer un système d'information qui permette de répondre aux exigences des règlements européens et des accords politiques passés au niveau national ;
- d'apporter un appui technique et juridique aux autorités de gestion des programmes en France pour les quatre Fesi. À ce titre, il met en place un réseau d'échanges réglementaires dédié, qui permet d'apporter des réponses aux questions posées par les autorités de

gestion. Ces réponses sont élaborées par les différentes autorités coordinatrices, de certification et d'audit ;

- de garantir l'existence d'une vision d'ensemble des actions financées par les Fesi en France, y compris pour les programmes de coopération territoriale européenne auxquels la France participe, pour chaque thématique d'intervention et dans chaque type de territoire. À ce titre, le CGET coordonne un ensemble de groupes de travail et de réseaux dédiés, et valorise les données relatives à la programmation des Fesi ;
- de garantir un niveau de compétence suffisant des autorités en charge de la mise en œuvre des fonds à travers la mise en place d'un cadre de formation ;
- de coordonner les travaux interfonds en matière de suivi et d'évaluation ;
- de participer, en tant que de besoin, aux comités de suivi des programmes ;
- d'assurer une veille générale sur les sujets européens en lien avec les Fesi.

Le CGET coordonne également les actions d'information et de communication relatives à l'ensemble des Fesi et désigne en son sein un responsable de l'information et de la communication (conformément aux articles 115 à 117 du règlement cadre).

SOURCE : VADE-MECUM DE GOUVERNANCE ÉTAT-RÉGIONS, HTTP://WWW.EUROPE-EN-FRANCE.GOUV.FR/L-EUROPE-S-ENGAGE/ACCORD-DE-PARTENARIAT/VADEMECUM-DE-GOUVERNANCE-ÉTAT-REGIONS/(LANGUAGE)/FRE-FR

DÉFINITION

Le programme Europ'Act

Europ'Act, est le programme national d'assistance technique interfonds destiné à faciliter la mise en œuvre des Fesi en France. Cofinancé par le Feder et le FSE, il a pour autorité de gestion le CGET, et la Direction générale à l'outre-mer (DGOM) pour les actions spécifiques destinées aux régions ultrapériphériques.

L'architecture décentralisée des programmes français engendre un besoin d'appui auprès des nombreux acteurs en charge de la mise en œuvre des fonds, notamment en matière de partage, d'harmonisation, de mise en réseau, de capitalisation d'expériences et de bonnes pratiques. Europ'Act est l'outil privilégié pour répondre à ce besoin. Il permet notamment d'optimiser les actions support à destination des autorités de gestion des programmes (ministères, SGAR, conseils régionaux, etc.) et de produire les outils d'aide à la décision nécessaires au pilotage de l'Accord de partenariat.

Le comité national État-Régions

Suite aux dispositions de la loi Maptam (article 78. III), un comité national État-régions a été créé pour veiller à l'harmonisation des actions de mise en œuvre des Fesi en France. Ses contours ont été précisés par le décret du 28 février 2015 (n° 2015-229).

Il est composé de trois formations.

➔ **La formation interfonds**

Coprésidée par le Premier ministre et le président des Régions de France, ou leurs représentants respectifs, elle traite :

• des sujets relevant des engagements pris par la France dans l'accord de partenariat,
• des sujets communs aux quatre fonds européens structurels et d'investissement (Feder, FSE, Feader, Feamp),
• des sujets spécifiques ou communs au Feder et au FSE, y compris ceux relatifs aux espaces interrégionaux et à la coopération territoriale européenne.

➔ **La formation Feader**
Coprésidée par le ministre chargé de l'agriculture et le président des Régions de France, ou leurs représentants respectifs, elle traite des sujets spécifiques au Feader et rend compte à la formation interfonds.

➔ **La formation Feamp**
Elle traite des sujets spécifiques au Feamp et rend compte à la formation interfonds. Elle est coprésidée par le ministre chargé de la pêche et le président des Régions de France, ou leurs représentants respectifs.

Ces trois formations siègent en tant que de besoin, au moins une fois par an.

À l'échelle régionale, est d'autre part mis en place un comité État-Région régional pour la programmation des actions dans la région *(cf. décret du 28 février 2015).* Celui-ci est coprésidé par le préfet de région et par le président du conseil régional ou, en Corse, par le préfet de Corse et le président de l'assemblée territoriale Corse. En Outre-mer, il est coprésidé par le préfet et par le président de l'autorité de gestion. Il se réunit en tant que de besoin, au moins une fois par an.

4

Mise en œuvre des Fonds structurels en France : des programmes pour des projets

112 Les différents acteurs des fonds structurels

115 Le fonctionnement d'un programme opérationnel

126 Le cycle de vie d'un projet cofinancé par les fonds structurels

Les différents acteurs des fonds structurels

Le porteur de projet

Est désignée porteur de projet, toute personne morale (entreprises, collectivités, associations) sollicitant un financement européen pour leur projet auprès d'une autorité de gestion. Il ne peut s'agir de personnes physiques, celles-ci n'étant pas habilitées à solliciter de financement.

Le bénéficiaire

Est dénommé bénéficiaire, tout porteur de projet ayant vu sa demande de financement approuvée par l'autorité de gestion et ayant reçu une convention de financement précisant les modalités d'octroi de celui-ci.

L'autorité de gestion

Chaque programme opérationnel est piloté par une autorité de gestion désignée par le Premier ministre après avis de l'autorité d'audit. Elle est financièrement et juridiquement responsable du programme. À ce titre, elle veille à la régularité et à la réalisation des projets qu'elle finance, et s'assure de la performance de son programme.

➔ Exemple d'autorité de gestion : ministère, conseil régional, conseil départemental, groupement d'intérêt public *(voir infographie p. 97).*

Organisme intermédiaire

L'autorité de gestion peut déléguer l'exécution d'une partie de son programme ou de certaines tâches à un ou plusieurs organismes intermédiaires. La délégation fait l'objet d'une convention et précise le type de délégation accordée : subvention globale ou délégation de tâches en lien avec la réalisation d'opérations par les bénéficiaires.

Exemple de délégation
L'État est autorité de gestion du programme national cofinancé par le Feamp dont les mesures de mise en œuvre se divisent deux catégories :

- certaines mesures sont du seul ressort de l'État en application d'obligations réglementaires européennes. Il s'agit en particulier des mesures de nature régalienne telles que celles relatives au contrôle, à l'exécution de la politique commune des pêches et à la collecte des données ;
- d'autres mesures sont du ressort des Conseils régionaux. Il s'agit notamment, en cohérence avec la nouvelle étape de décentralisation, des mesures visant à permettre le développement économique des filières dans leurs territoires. La gestion de ces dernières est confiée, dans le cadre d'une subvention globale, aux Conseils régionaux, lesquels sont à ce titre des organismes intermédiaires.

Autorité de certification

L'autorité de certification d'un programme est chargée, en particulier :

- de certifier que les dépenses encourues par les bénéficiaires des fonds sont exactes, conformes aux règles européennes et nationales et de les écarter dans le cas contraire ;

➔ d'établir, sur cette base, les demandes de remboursement de fonds européens (dites « demandes de paiement ») auprès de la Commission européenne.

En France, l'autorité de certification, qui est propre à chaque programme, est désignée par le Premier ministre après avis de l'autorité d'audit.

Autorité d'audit

L'autorité d'audit « *fait en sorte que des contrôles du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel soient réalisés sur un échantillon approprié d'opérations, sur la base des dépenses déclarées. Les dépenses déclarées doivent être vérifiées à l'aide d'un échantillon représentatif et, en règle générale, de méthodes d'échantillonnage statistique.* »[16]. En France, l'autorité d'audit est la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

La Commission européenne

Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission européenne a un droit de regard assez large sur la mise en œuvre des programmes. Elle négocie le programme avec l'autorité de gestion. Une fois le programme approuvé, elle suit sa mise en œuvre.
Pour ce faire, elle :

➔ participe aux comités respectifs des programmes,
➔ valide les rapports annuels de mise en œuvre et les comptes annuels,

16. JOUE L347/320 Règlement 1303/2013 portant dispositions communes du 17 décembre 2013

- ➔ valide les propositions de modifications du programme éventuellement demandées par l'autorité de gestion,
- ➔ paye les fonds structurels sur la base des demandes de paiement,
- ➔ contrôle l'autorité de gestion.

Le fonctionnement d'un programme opérationnel

L'autorité de gestion pilote le programme. À ce titre, elle doit mettre en place une **organisation et des procédures** qui doivent lui permettre :

- ➔ de préparer et négocier le programme ;
- ➔ de veiller au déroulement régulier et efficace de la programmation afin :
  - d'éviter de perdre des crédits au titre de la procédure de dégagement d'office *(voir p. 122)* ou de corrections financières ;
  - de s'assurer de la performance du programme afin de ne pas perdre sa réserve de performance *(cf. suivi du programme, cf. p. 123)* ;
- ➔ de communiquer sur l'avancement du programme auprès de la Commission européenne, de ses partenaires et du grand public ;
- ➔ d'évaluer les différentes composantes de sa stratégie.

Les organisations et procédures de chaque autorité de gestion sont consignées dans un descriptif de système de gestion et de contrôle (DSGC), sur lequel l'autorité d'audit doit émettre un avis positif pour que le Premier ministre puisse formellement désigner l'autorité de gestion et l'autorité de

certification auprès de la Commission européenne. Tout au long de la période de programmation, l'autorité de gestion se doit de s'assurer du bon fonctionnement de ces procédures (« contrôle interne »), qui peuvent également faire l'objet de contrôles ultérieurs par l'autorité d'audit (audit de systèmes de gestion).

Préparation d'un programme opérationnel

La préparation des programmes opérationnels 2014-2020 a commencé, dès 2012, sous la responsabilité des autorités de gestion. Le processus a été long et itératif car il s'est déroulé parallèlement à la négociation du cadre financier pluriannuel et des règlements européens d'une part, et de la préparation de l'accord de partenariat d'autre part. Par ailleurs, au même titre que l'accord de partenariat, chaque programme opérationnel a été préparé en associant les principaux partenaires concernés (collectivités territoriales, monde associatif, société civile…).

Au terme de négociations entre chaque autorité de gestion et la Commission européenne, les programmes opérationnels français ont été approuvés à la fin de l'année 2014. Ils sont consultables sur le site http://www.europe-en-france.gouv.fr/

Dans le cadre de la recherche d'une plus grande efficacité des fonds européens, les programmes opérationnels de la période 2014-2020 doivent répondre à une « logique d'intervention » en cohérence avec les priorités de leurs territoires.

	Logique d'intervention	Structure du programme
1	Identification des forces, faiblesses, opportunités et menaces du territoire du programme (situation A)	Diagnostic
2	Identification des changements attendus par rapport à la situation initiale (situation B)	Définition des objectifs spécifiques du programme et de leurs indicateurs de résultat
3	Identification des investissements nécessaires à l'atteinte de la situation B	Définition des axes prioritaires du programme avec une ou plusieurs priorités d'investissement par axe ; • des montants alloués ; • des indicateurs de réalisation correspondants à chaque priorité d'investissement ; • des précisions sur les dispositions de mise en œuvre : types d'actions éligibles, bénéficiaires éligibles, critères de sélection…
4	Calibrage des financements nécessaires à la réalisation des investissements	Plan de financement
5	Suivi des réalisations et des changements en cours	Cadre de performance

Le cycle de programmation

L'autorité de gestion, ou bien un organisme intermédiaire le cas échéant, est responsable de la programmation dans le respect des principes de « bonne gestion » définis dans les règlements européens. Les autorités de certification et d'audit interviennent également, amenant parfois l'autorité de gestion à ajuster sa programmation.

Étape de la programmation	Qui ?	Quoi ?
Animation et information des porteurs de projet potentiels	L'autorité de gestion/ organisme intermédiaire	Informe les porteurs de projets potentiels de son territoire et les aides au montage de leurs projets
Réception et instruction des projets déposés	L'autorité de gestion/ organisme intermédiaire	Dans des délais raisonnables propres à chaque programme
Concertation avec les partenaires et/ou financeurs dans le cadre d'une instance de sélection	L'autorité de gestion/ organisme intermédiaire	
Programmation et conventionnement des projets approuvés	L'autorité de gestion/ organisme intermédiaire	Formalise l'engagement juridique avec le bénéficiaire
Animation et information des bénéficiaires	L'autorité de gestion/ organisme intermédiaire	S'assure que les bénéficiaires ont accès à l'ensemble des informations, documents/ outils de gestion,
Réception et vérification des preuves de réalisation financière et physique des projets transmises par les bénéficiaires (pièces comptables, indicateurs, livrables…) dit **« contrôle de service fait »**	L'autorité de gestion/ organisme intermédiaire	Le contrôle de service fait a pour objectif principal de garantir la fiabilité et l'éligibilité des dépenses déclarées à la Commission européenne. Il permet également de déterminer le montant à verser au bénéficiaire. Il est effectué pour chaque demande de paiement présentée par le bénéficiaire et consiste en un contrôle sur place et sur pièces, qui vise à s'assurer du caractère réel et éligible des dépenses présentées. Enfin, il donne lieu à un rapport réalisé par l'autorité de gestion.

Certification des dépenses transmises par l'autorité de gestion/l'organisme intermédiaire	L'autorité de certification	L'autorité de certification réalise des contrôles sur les rapports de service fait réalisés par les autorités de gestion, afin d'évaluer la fiabilité des dépenses déclarées à la Commission européenne. Ces contrôles sont réalisés avant intégration des dépenses dans les demandes de paiement à la Commission européenne. Les dépenses en cours de contrôle sont exclues de la demande de paiement jusqu'à la clôture du contrôle. Concrètement, l'autorité de certification vérifie que les dépenses sont : ➔ éligibles au regard des règles européennes et nationales ; ➔ payées par le bénéficiaire, conformes à l'acte juridique attributif de la subvention. Ce dernier est un document signé par l'autorité de gestion et le bénéficiaire de la subvention après l'instruction et la programmation par l'autorité de gestion du projet déposé par le bénéficiaire en vue d'un soutien des fonds. Il décrit en détail son projet et les conditions du soutien financier octroyé.
Transmission des **demandes de paiement** à la Commission européenne	L'autorité de certification	Ces demandes de paiement donnent lieu aux « paiements intermédiaires » par la Commission européenne *(cf. infra)*.

Réalisation de **contrôles d'opérations** le cas échéant	L'autorité d'audit	Il s'agit d'un contrôle sur pièces et/ou sur place chez les services de l'autorité de gestion en charge de l'instruction, et chez le bénéficiaire. Ce contrôle est effectué par un contrôleur d'opération situé au sein de l'autorité de gestion et rattaché fonctionnellement à l'autorité d'audit. Il vise à s'assurer qu'une opération a bien suivi le parcours de la piste d'audit prévue.
Correction des irrégularités financières éventuelles	L'autorité de gestion	

Le cycle financier d'un programme

• Les différents types de paiements effectués par la Commission européenne

Les Fesi n'interviennent qu'en remboursement de dépenses réellement effectuées par les bénéficiaires. Ils sont payés par la Commission européenne à l'autorité de paiement (l'autorité de gestion en France) sous trois formes :

➔ **les préfinancements initiaux et annuels**

À partir de l'adoption d'un programme, la Commission verse à l'autorité de gestion un préfinancement annuel pour faciliter les paiements aux bénéficiaires dans l'attente des versements des crédits liés aux appels de fonds ;

➔ **les paiements intermédiaires**

Ils sont effectués par la Commission européenne auprès de l'autorité de gestion pour rembourser les dépenses effectivement réalisées par les bénéficiaires et certifiées par l'autorité

de certification. Cette dernière a, au préalable, présenté une demande de paiement intermédiaire à la Commission, qui contient les dépenses éligibles du bénéficiaire ;

➔ **les paiements du solde final**

Lors de la clôture du programme (en 2023-2024), les autorités de gestion communiquent un rapport final de mise en œuvre du programme, lequel permettra d'activer le paiement du solde final du programme.

• Les comptes annuels

Depuis 2016 et jusqu'en 2025 inclus, les autorités de gestion doivent, chaque année, fournir à la Commission européenne leur comptabilité relative aux dépenses qui ont été engagées dans le cadre de l'exécution du programme qu'elle gère, et qui ont été présentées pour remboursement (les demandes de paiements) à la Commission sur la période du 1er juillet N-1 au 30 juin N. C'est l'exercice des comptes annuels qui constitue une nouveauté de la période 2014-2020.

Cette comptabilité est préparée et vérifiée par l'autorité de certification. Elle s'accompagne en outre d'un avis émis par l'autorité d'audit.

La Commission :

- ➔ approuve, après examen, ces comptes annuels,
- ➔ puis calcule le montant à charge des fonds pour l'exercice comptable et les ajustements en résultant,
- ➔ apure le préfinancement annuel concerné,
- ➔ verse les éventuels montants supplémentaires dus, ou ordonne le recouvrement du montant perçu en trop par les autorités de gestion.

DÉFINITION

La règle de dégagement[17]

Il s'agit d'une règle de discipline budgétaire fondée sur le principe que les fonds structurels qui ne sont pas consommés dans un certain délai sont perdus pour le programme.

Cette règle a pour objectif d'inciter les autorités de gestion à mobiliser rapidement et régulièrement les fonds européens mis à leur disposition. Il s'agit d'une mesure incitative visant à consommer les fonds dans les meilleurs délais, ce qui explique pourquoi l'autorité de gestion encourage les bénéficiaires à lui transmettre régulièrement les preuves de leurs dépenses, afin qu'elles soient certifiées et puissent être intégrées aux demandes de paiement transmises à la Commission européenne.

Les modalités de calcul sont les suivantes : le montant figurant en tant qu'engagement annuel dans un programme en année N qui n'est pas couvert par un préfinancement – initial ou annuel, un paiement intermédiaire ou une demande de paiement intermédiaire au 31 décembre de l'année N+3 est dégagé par la Commission européenne. C'est-à-dire que cette part est perdue pour le programme. En outre, les engagements budgétaires correspondant à la réserve de performance ne sont soumis à dégagement que s'ils ne sont pas justifiés par des dépenses déclarées à la Commission à la clôture du programme. Ils sont par conséquent exclus des engagements annuels auxquels la règle de dégagement s'applique.

17. Articles 86 et 136 du Règlement (UE) n°1303/2013.

Suivi d'un programme opérationnel

• Le Comité de suivi
Les comités de suivi des programmes sont composés des autorités compétentes au niveau local, régional et national, ainsi que des partenaires socio-économiques et des organismes pertinents représentant la société civile. Ils procèdent à l'examen de la mise en œuvre des programmes des différents fonds européens, sous l'angle de leurs exécutions et des progrès réalisés pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Ils se réunissent au moins une fois par an.

• Le rapport annuel de mise en œuvre
Chaque année, l'autorité de gestion d'un programme est responsable de la préparation d'un rapport annuel de mise en œuvre. Celui-ci contient des informations clés sur la réalisation du programme et ses priorités au regard des données financières et des indicateurs des programmes. Ces rapports comportent aussi une synthèse des résultats de toutes les évaluations du programme réalisées au cours de l'exercice précédent et un état de tout problème entravant la réalisation du programme ainsi que les mesures prises pour les résoudre.

• La revue de performance
La performance des programmes est mesurée à l'aune de leur avancement financier, mais aussi des réalisations accomplies au regard des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre en début de programmation.

Chaque programme dispose d'une réserve de performance, correspondant à 6 % de l'enveloppe qui lui est attribuée. À l'issue de la revue de performance, qui mesure l'avancement

financier et physique du programme, cette réserve peut être ou non débloquée.

En pratique, la revue de performance consiste à observer, à une date donnée, les résultats des indicateurs des cadres de performance des programmes. Le cadre de performance est l'outil de vérification de la performance des programmes, une nouveauté de la période 2014-2020. Il contient principalement des indicateurs de réalisation et des indicateurs financiers pour lesquels des valeurs intermédiaires (au 31/12/2018) et des valeurs cibles (au 31/12/2023) ont été contractualisées dans les programmes.

Un premier examen de performance sera réalisé en 2019, sur la base des données effectives des réalisations financières et physiques au 31 décembre 2018 présentées dans le rapport annuel de mise en œuvre. Si les résultats observés approchent ou dépassent ceux qui étaient attendus, la réserve sera débloquée. Dans le cas contraire, le programme pourra perdre cette somme, voire subir des suspensions de paiements. Un second examen est prévu en 2025 sur la base des mêmes données au 31 décembre 2023 présentées dans le rapport final. En cas de non atteinte des objectifs, des corrections financières seront possibles.

Évaluation d'un programme

L'évaluation des programmes consiste désormais à analyser l'impact des Fesi dans les politiques publiques qu'ils cofinancent. Pour ce faire, chaque autorité de gestion établit un plan d'évaluation, qui indique les travaux d'évaluation qu'elle prévoit pendant la durée du programme. Parmi les nouvelles exigences de la période 2014-2020, il est demandé aux autorités de gestion de mener des évaluations visant à

évaluer l'efficacité, l'efficience et l'impact des Fesi. Ces dernières auront lieu plutôt en deuxième partie de période de programmation.

Obligations d'information et de communication

Chaque autorité de gestion a l'obligation de définir une stratégie de communication pour son programme. Cette stratégie doit être mise en œuvre par un plan de communication annuel. La cible de cette communication est multiple : les bénéficiaires, les bénéficiaires potentiels, le grand public.

Par ailleurs, les règlements européens obligent les bénéficiaires des fonds européens à faire la publicité de ce financement. Cette publicité prend à minima la forme d'une mention du cofinancement et de l'apposition du drapeau européen sur les lieux de la réalisation du projet et sur tous les documents de communication s'y rapportant. Pour les grandes infrastructures, l'apposition d'une plaque est nécessaire. Toutes les informations relatives à ces obligations doivent être communiquées aux bénéficiaires par l'autorité de gestion, généralement au travers d'un « kit de communication » qui leur est adressé au moment du conventionnement.

Le cycle de vie d'un projet cofinancé par les fonds structurels

Où et comment adresser son dossier de demande d'aide européenne ?

Toute demande d'aide européenne, ou question et appui préalable, doit être adressée à l'autorité de gestion compétente.

Avant le dépôt du dossier, le porteur doit s'assurer :

- ➔ d'avoir renseigné l'ensemble des champs demandés et vérifié l'exhaustivité des données administratives et financières ;
- ➔ d'avoir joint toutes les pièces demandées en complément du dossier ;
- ➔ d'avoir pris connaissance des obligations du porteur de projet, le versement de l'aide étant conditionné par le respect de ces obligations ;
- ➔ d'avoir signé la lettre de demande d'aide.

En règle générale, le projet se déroule dans une zone géographique couverte par le programme. Dans certains cas, il peut se dérouler sur plusieurs zones couvertes par le programme. Par conséquent, il est nécessaire de préciser le cas échéant les lieux où se déroule l'opération.

Il convient de porter attention à **deux points particuliers :**

- ➔ un seuil d'intervention de l'aide européenne peut être fixé par l'autorité de gestion. En dessous de ce seuil, aucun

projet ne sera considéré comme éligible ;

➔ toute opération achevée avant la date de dépôt de la demande d'aide ne pourra faire l'objet d'un financement.

Quelles sont les principales étapes de la vie administrative d'un projet ?

1. Une fois le dossier déposé, le service instructeur envoie au porteur de projet un accusé de réception du dossier de demande d'aide. Ce document ne vaut pas acceptation de l'aide par l'autorité de gestion. Par la suite, le porteur de projet recevra un courrier ou courriel indiquant soit que son dossier de demande d'aide est complet, soit que des pièces manquantes sont à fournir.

2. Après instruction de la demande d'aide et passage en instance de sélection évaluant l'opportunité de financer ou non le projet et vérifiant son éligibilité au regard du programme et de la réglementation, le porteur de projet recevra un courrier indiquant la décision d'instance de sélection précisant soit que la demande d'aide est acceptée soit qu'elle est rejetée (ainsi que les motifs de ce rejet).

3. En cas d'acceptation de la demande, un acte juridique attributif d'aide (sous la forme d'une convention ou d'un arrêté le cas échéant) sera communiqué au porteur de projet pour signature.

4. Une fois signé l'acte juridique attributif d'aide, le bénéficiaire devra transmettre au fil de l'eau ses demandes de paiement accompagnées des justificatifs de dépenses au service instructeur et d'un bilan d'exécution. Si cela est prévu dans

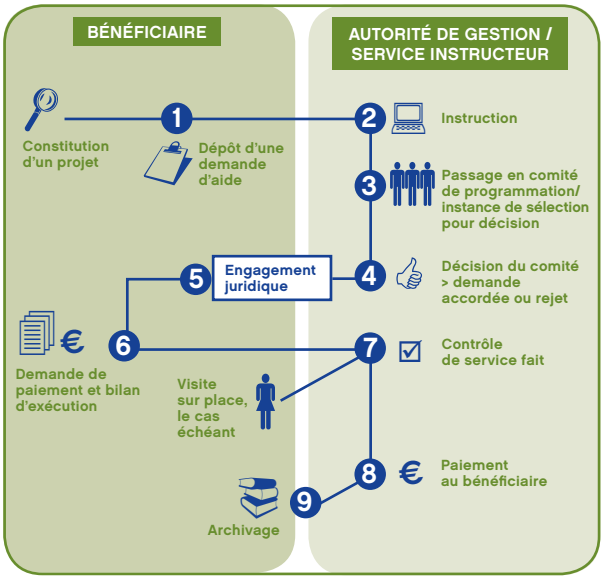
l'acte juridique attributif d'aide, le bénéficiaire peut demander le paiement d'un ou de plusieurs acomptes de l'aide au cours de la réalisation de l'opération et le paiement du solde.

5. Un contrôle de service fait sera opéré par le service instructeur afin de s'assurer que les demandes de paiement sont fiables, que les dépenses sont éligibles et justifiées *(cf. p. 118)* et que toutes les obligations réglementaires sont respectées.

6. L'autorité de gestion remboursera au bénéficiaire le montant de fonds structurels en fonction du taux de cofinancement indiqué dans l'acte juridique attributif de l'aide, à chaque demande de paiement et à la demande de solde.

7. Le projet peut faire l'objet d'un contrôle par l'autorité d'audit ou les corps d'inspection et de contrôle nationaux ou communautaires pendant son déroulement et jusqu'à plusieurs années après la fin du projet, voire du programme. Il est ainsi nécessaire de conserver les pièces comptables du projet pendant cette même durée.

Le circuit d'une demande de fonds



Éligibilité des dépenses

Une dépense est éligible à un cofinancement européen uniquement si elle répond aux règles d'éligibilité définies dans les règlements européens et aux règles nationales. Il revient à l'État membre de fixer et de modifier, le cas échéant, les règles nationales d'éligibilité des dépenses, en France au travers d'un décret (article 65 du Règlement (UE) n° 1303/2013 article 65 du règlement).

Chaque dépense bénéficiant d'un financement européen doit être rattachée à un projet éligible et être nécessaire à la réalisation de l'opération. L'éligibilité d'une dépense dépend principalement de sa conformité à **trois types d'exigences** :

- une exigence temporelle, une dépense est éligible si elle a été engagée par le bénéficiaire et payée entre la date d'adoption du programme auquel le projet se rapporte et le 31 décembre 2023 ;
- une exigence matérielle, un projet ne peut pas bénéficier d'une aide s'il a été entièrement achevé avant que la demande de financement soit déposée par le porteur de projet auprès de l'autorité de gestion ;
- une exigence géographique, un projet ne peut bénéficier du fonds affecté à un programme que s'il est réalisé dans la zone territoriale couverte par ce dernier.

En pratique, les dépenses supportées par le bénéficiaire doivent être présentées à l'autorité de gestion dans le cadre d'une demande de paiement.

5

Les réflexions en cours sur l'avenir de la politique de cohésion

132 La simplification des fonds, une nécessité pour les bénéficiaires et les autorités de gestion

135 La politique de cohésion après 2020, « évolution ou révolution » ?

La simplification des fonds, une nécessité pour les bénéficiaires et les autorités de gestion

Au cours des dernières périodes de programmation, l'impératif d'une utilisation rigoureuse des crédits européens a peu à peu conduit à durcir et complexifier les règles d'utilisation de ces fonds. La période 2014-2020, marquée par la recherche de résultats et de performance, voit s'ajouter de nouvelles dispositions. La charge administrative pesant sur les gestionnaires des fonds est forte. La crainte de l'erreur – et non de la fraude – et de la perte corollaire des crédits omniprésente. De façon croissante, les bénéficiaires des fonds qui subissent ce cercle vicieux, sont dissuadés de s'y engager.

La simplification des règles de mise en œuvre de la politique de cohésion est donc indispensable pour garantir une mobilisation des fonds européens au service d'une croissance intelligente, durable et inclusive, et pour la rapprocher des citoyens de l'Union européenne.

Les appels à la simplification de la politique de cohésion font l'objet de déclarations d'intention récurrentes, tant de la part de la Commission européenne que des États-membres. Mais le plus souvent, les efforts de simplification ont eu tendance à générer à d'autres endroits de la réglementation des complexités additionnelles. Malgré certaines avancées intéressantes dans le nouveau cadre réglementaire européen sur la période 2014-2020, les résultats concrets n'ont pas encore été à la hauteur de ces ambitions.

Lors de la réunion informelle des ministres en charge de la politique de cohésion les 9 et 10 juin 2015 à Riga, la Commissaire à la politique régionale, Corina Cretu, a annoncé la mise en place d'un groupe d'experts à haut niveau sur la simplification (GHNS) chargé d'identifier des pistes de simplification des règles pour la période de programmation actuelle (2014-2020) et de formuler des recommandations pour la période *post 2020*. Les échanges au sein du groupe, institué en octobre 2015, ont fait apparaître des complexités auxquelles il pourrait être remédié dès la présente programmation. Les autorités françaises ont contribué à ces travaux à plusieurs reprises au cours de la période[18].

À partir des réflexions de ce groupe à haut niveau, des échanges interservices, mais aussi des difficultés constatées dans les État-membres, la Commission européenne a publié le 14 septembre 2016, dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, une série de propositions d'amendements. Ils visent principalement à renforcer les mesures de simplification au sein des règlements Fesi *via*, par exemple :

- l'élargissement du recours aux options de coûts simplifiés ;
- l'encouragement au recours aux instruments financiers ;
- l'amélioration de l'articulation avec d'autres programmes de l'UE.

Suite aux négociations entre la Commission et les États membres qui ont eu lieu pendant l'année 2017 et, malgré un retard important de la procédure, un accord interinstitutionnel rapide est espéré pour permettre une application de ces mesures en 2018.

18. Note des autorités françaises du 14 avril et 29 juillet 2016 notamment.

Toutefois, convaincue que le *statu quo* est impossible à maintenir et souhaitant approfondir l'orientation du budget de l'UE axé sur les résultats et la performance[19], la Commission prépare une réforme profonde de la politique de cohésion après 2020, dans laquelle le chantier de la simplification constituerait un axe majeur. Le groupe à haut niveau sur la simplification a, pour sa part, publié le 11 juillet 2017 des recommandations pour la programmation *post 2020*. Après le 7e rapport sur la cohésion, publié à l'automne 2017, la Commission va, quant à elle, publier en mai 2018, des propositions législatives sur la programmation post-2020. Elle a publié le 2 mai 2018 ses propositions sur le cadre financier pluriannuel qui recouvre l'ensemble des politiques financées au titre du budget de l'Union. Les propositions législatives concernant les Fesi devraient être présentées le 29 mai 2018 ; lorsque les périmètres et enveloppes des différentes politiques seront mieux circonscrits.

19. Le budget axé sur les résultats et la performance est une initiative de l'UE qui vise à démontrer aux citoyens que les ressources de l'Union sont utilisées efficacement en veillant à maximiser les fonds consacrés aux priorités d'action de l'Union et à obtenir de meilleurs résultats par une application rigoureuse du cadre de contrôle axé sur les réalisations.

La politique de cohésion après 2020, « évolution ou révolution[20] » ?

À mi-parcours de la programmation 2014-2020, il est déjà temps de préparer le futur cadre réglementaire post-2020 destiné à s'appliquer au 1er janvier 2021.

Dans un contexte budgétaire en forte réduction, la valeur ajoutée et l'impact de la politique de cohésion et de la politique agricole commune, vont devoir justifier de leur valeur ajoutée et de leur impact. Face à cette politique en permanente refonte, la lassitude gagne les acteurs des Fesi qui aspirent, certes, à une simplification en profondeur du système, mais attendent surtout de cette politique de la clarté dans les orientations et de la stabilité dans les modalités de fonctionnement pour pouvoir conduire et concrétiser au plus vite leurs stratégies et des actions.

Les discussions vont s'engager dans un contexte particulièrement difficile. **Les enjeux sont lourds et dépassent de loin les débats propres à l'architecture, aux modes de fonctionnement, voire même aux priorités de la politique de cohésion :**

- ➔ l'Union, comme la plupart des États membres, se relève avec difficulté des crises successives qui l'atteignent depuis 2008 (financière économique et sociale et internationales) ;

20. « Evolution or Revolution: exploring new ideas for cohesion policy 2020+" John Bachtler, EoRPA (European policy research consortium), Paper 4/16 EPRC, University of Strathclyde. Le titre de cette note de réflexion sur l'avenir de la politique de cohésion a été repris par le directeur général Marc Lemaître dans son intervention devant les directeurs généraux en charge de la politique de cohésion le 6 avril 2017, à Malte.

- les fractures régionales et infraterritoriales se maintiennent, se creusent, se déplacent et la capacité de résilience des systèmes territoriaux reste très inégale face à une économie largement mondialisée. Ces fractures tendent à fragiliser la confiance des citoyens dans les politiques de l'Union. Elles rendent moins immédiatement tangible le rôle joué par la politique de cohésion en matière de convergence économique et sociale et interrogent le bien fondé des priorités d'investissements retenues pour cette politique ces dernières années ainsi que son efficacité comme instrument de redistribution et de péréquation. Cette perte de confiance, qui n'est certes pas spécifique à l'Europe, menace néanmoins directement les valeurs démocratiques et la cohésion sociale ;
- les États membres sont divisés sur l'orientation qu'ils souhaitent donner à leur action commune et sur le sens du projet européen. Ils affichent notamment des interprétations très contrastées des valeurs traditionnellement portées par l'Union notamment celles en lien avec la solidarité entre citoyens ;
- l'Union, face à une situation économiquement et politiquement incertaine, s'interroge encore sur sa feuille de route : elle n'a pas proposé, à ce stade, aux citoyens de stratégie économique ou de vision politique globale à l'horizon 2030 ou 2050[21] expliquant la manière dont elle compte faire face aux défis de demain ; la Commission a, dans cette optique, publié entre le 1er mars et le 28 juin 2017, une série de documents et de scénarios, comme contribution

21. Des stratégies sectorielles ont été adoptées (par exemple sur la sécurité énergétique, la défense, le numérique, l'agenda 2030 pour le développement durable) mais aucune synthèse d'ensemble n'a été réalisée.

à la réflexion des chefs d'État et de gouvernement[22]. Plusieurs de ces documents font directement référence à la politique de cohésion.

- ➔ le budget de l'Union qui est depuis plusieurs années en déséquilibre structurel, peine à faire face aux pressions du moment (sécurité et défense, migrations, montée de l'exclusion et du chômage…) et manque de moyens pour apporter des réponses qui soient à la hauteur des défis de demain ;
- ➔ le Brexit vient ajouter des contraintes supplémentaires et confirmer l'inévitabilité d'une réduction des enveloppes budgétaires des politiques les mieux dotées. De fait, le livre blanc sur l'avenir de l'Union du 1er mars 2017 ainsi que le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union du 28 juin 2017 envisagent ouvertement parmi leurs hypothèses un abandon complet de ce pan de la politique européenne dans certains de ses scénarios.

Une réforme en profondeur de la politique de cohésion est donc attendue : son contenu dépendra largement du périmètre qui sera imparti à la politique de cohésion, lequel dépend d'arbitrages qui seront opérés sur l'ensemble des politiques de l'Union lors des négociations du cadre financier pluriannuel post 2020. À ce stade, l'échéance prévue pour son adoption n'est pas encore précisément connue.

22. Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Union : réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025, COM(2017) 2025 du 1/03/2017; documents de réflexion de la Commission sur la dimension sociale de l'Europe COM(2017) 206 final du 26/04/2017 ; sur la maîtrise de la mondialisation COM (2017) 240 final du 10/05/2017 ; sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire COM (2017) 291 final du 31/05/2017 ; sur l'avenir de la défense européenne COM (2017) 315 final du 07/06/2017; sur l'avenir des finances de l'Union COM (2017) 358 final du 28/06/2017.

La Commission européenne a envoyé des signaux sur ses orientations futures dès le discours de la Commissaire en charge de la politique régionale Corinna Cretu devant le Comité des régions, le 10 février 2016. Elle a ainsi souhaité mettre en avant **quatre thèmes prioritaires :**

- la flexibilité[23] ;
- le renforcement des liens avec la gouvernance économique, notamment par une meilleure prise en compte des réformes structurelles ;
- la simplification ;
- la performance.

Les autorités françaises ont transmis le 10 avril 2017 à la Commission leurs premières réflexions sur la politique de cohésion post-2020, accompagnées d'un courrier du Premier ministre adressé au président de la Commission européenne dans lequel il rappelle l'importance que l'État et les régions françaises attachent à la politique de cohésion, et appelle à continuer à lui donner un haut niveau d'ambition, sans mésestimer les contraintes budgétaires à venir de l'UE. Il souligne également le rôle de cette politique dans le renforcement de la convergence économique et sociale ainsi que dans le soutien à l'investissement. Il attire néanmoins l'attention sur la nécessité d'adapter et de réorienter la politique de cohésion dans sa mise en œuvre afin de résoudre certaines difficultés et de relever de nouveaux défis.

23. Flexibilité : l'enjeu est de pouvoir combiner des engagements à long terme propices à la mise en place de politiques publiques véritablement structurelles (il s'agit là d'un des principes fondateurs d'une politique de cohésion inscrite dans un cadre pluriannuel de programmation) et des possibilités de réponse rapide à des besoins ou à des défis nouveaux dès qu'ils se présentent (source note des autorités françaises du 10 avril 2017).

En effet, **la France se montre attachée à :**

- ➔ la simplification et l'application du **principe de proportionnalité**[24], notamment en matière d'audit et de gestion ;
- ➔ la nécessité d'accroître l'efficacité de cette politique, par exemple avec un **meilleur ciblage des fonds sur des priorités réduites** pour les régions les plus développées, ainsi qu'avec davantage de souplesse pour faire face à des défis inattendus ;
- ➔ la nécessité de **lutter contre les nouvelles fractures territoriales** (régionales et infrarégionales) qui menacent de la cohésion de l'UE, et de prendre en compte les régions ultrapériphériques ;
- ➔ la conduite d'une **réflexion d'ensemble sur la conditionnalité,** en évitant l'adoption d'une logique punitive qui prévoirait un lien entre mise en œuvre de réformes nationales et déboursement des fonds.

Une majorité d'États membres converge vers le constat de la complexité des dispositifs en place et sur le besoin de simplification, en convenant de la nécessité de faire face à de nouveaux défis et à l'émergence de pressions budgétaires nouvelles. Cependant, des lignes de fracture sont apparues s'agissant de l'interprétation de différentes notions ou références aux articles des Traités, notamment celles de « convergence », de « solidarité », ou de « valeur ajoutée » de

24. Le principe de proportionnalité est défini à l'article 5(4) du TUE et ses contours sont précisés par la jurisprudence de la CJUE. Il dispose que l'Union européenne ne doit pas, dans l'exercice de ses compétences, faire plus que ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs.
Ainsi, dans la mesure du possible, elle doit :
- d'un point de vue formel, privilégier les moyens d'actions les moins contraignants pour les Etats membres (ex : la directive par rapport au règlement) ;
- sur le fond, éviter de prendre des législations excessivement détaillées.

l'Union. Les pays bénéficiaires nets (groupe des pays dits de Viesegrad + 4 : Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Croatie, Bulgarie, Roumanie, Slovénie) considèrent que la politique de cohésion doit demeurer l'une des grandes priorités du budget européen après 2020. Les pays contributeurs nets considèrent de manière générale, que la politique de cohésion doit impérativement évoluer, en se recentrant et en s'allégeant, par le biais de modalités différenciées au niveau de la mise en œuvre. Ces orientations ont été confirmées dans deux notes des autorités françaises du 15 décembre 2017 et du 28 mars 2018.

Face à ces positions encore très divergentes, la Commission a engagé des travaux visant à tirer des enseignements des programmations passées et du début de mise en œuvre de la programmation 2014-2015. Bien qu'une évaluation complète de cette dernière ne soit pas possible, certaines forces et des faiblesses sont déjà identifiables.

Les conclusions des études présentent un bilan globalement positif. Elles confirment que l'intervention des Fesi a :

- eu une valeur ajoutée pour bon nombre de régions ;
- joué un rôle important pendant la crise, face au recul des investissements publics ;
- contribué à la mise en œuvre des autres politiques de l'Union (conditionnalités ex ante environnement, efficacité énergétique, marchés publics etc.) et à l'application de certaines recommandations du semestre européen.

Ces études ont aussi mis en lumière les progrès enregistrés par cette politique en termes de transparence et de gestion de programmes, mais aussi d'adéquation des interventions

aux besoins sur le terrain. Certaines faiblesses rémanentes liées notamment au manque de capacités administratives et institutionnelles dans les régions et les États membres subsisteraient néanmoins. Elles auraient des répercussions négatives sur le potentiel du développement régional et influeraient par ailleurs négativement sur la consommation des crédits. Enfin, la communication sur les Fesi serait insuffisante.

Parmi les pistes d'évolution d'ores et déjà privilégiées par la Commission peuvent être citées :

- **la simplification** tout d'abord, notamment avec davantage de proportionnalité en matière de contrôle et d'audit, davantage d'harmonisation réglementaire et un renforcement des systèmes forfaitaires qui permettraient une gestion comptable simplifiée ;
- **un renforcement du pilotage par la performance,** par exemple, via un renforcement des conditionnalités *ex ante* qui contribuent à ce que tous les États membres respectent une base réglementaire commune ;
- **une meilleure démarcation des périmètres d'intervention** de chacun des fonds et entre instruments pour éviter chevauchements et un double emploi ;
- un soutien plus fort aux **réformes structurelles** ;
- **davantage de flexibilité** notamment pour permettre d'une meilleure réactivité face aux défis liés à d la mondialisation et aux changements technologiques ;
- **davantage de concentration thématique et de ciblage** des interventions devraient être envisagés compte tenu des contraintes budgétaires. Les priorités qui seront choisies pour la politique de cohésion coïncideront avec les champs retenus comme priorités stratégiques pour le projet européen sur le long terme (changement climatique,

champ social, innovation et recherche ?). Quels qu'ils soient, il importera de ne pas oublier que la politique de cohésion doit prendre en compte les besoins territoriaux et ne doit pas être limitée à une politique thématique. Une spécificité de la gouvernance des Fesi à préserver ;

➔ le soutien apporté aux démarches de **développement territorial intégré et à la coopération territoriale européenne** devrait, quant à lui, être préservé.

Les autres institutions européennes, notamment le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen ainsi que les États membres, les régions et les autres parties prenantes ont également produit des contributions à la réflexion qui devraient permettre d'orienter les travaux et nourrir les débats sur le post-2020. Le 7e rapport sur la politique de cohésion, publié le 9 octobre 2017, en fait une synthèse.

Le défi que devront relever ceux qui auront la charge de concevoir la nouvelle réforme consistera à trouver un juste équilibre entre ambition et responsabilité budgétaire, entre évolution et stabilité. L'Europe ne saurait être forte au sens des trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental), si l'ensemble des États membres ne progresse pas de la même façon. Les principes de solidarité et de la cohésion qui fondent cette politique devront être préservés.

Sur le fond, cette politique devra donc être capable de cibler efficacement les fractures territoriales et de renforcer les coopérations à toutes les échelles, tout en permettant aux gestionnaires et bénéficiaires de fonds d'être immédiatement

opérationnels et en faisant en sorte que les citoyens identifient et adhèrent aux stratégies et réalisation qu'elle permet de mettre en œuvre. Dans cette optique, il sera important que toutes les régions européennes puissent avoir vocation à être pleinement parties prenantes – fut-ce de façon différenciée – à l'élaboration de cette politique commune d'investissements structurants et de long terme.

Au plan national, un consensus devra être trouvé sur ce que seront nos priorités pour l'Europe en tenant compte de contraintes budgétaires qui en découleront, du bilan de santé de nos territoires et des réformes sur l'organisation de leur gouvernance. De même, les conséquences d'éventuels recentrages de périmètres des zones ou des secteurs d'intervention bénéficiant de cette politique devront être anticipées et accompagnées.

6 Annexes

147 **Annexe 1 :** exemples de projets cofinancés par les Fesi

151 **Annexe 2 :** les espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional)

160 **Annexe 3 :** glossaire

ANNEXE 1

Exemples de projets cofinancés par les Fesi

Action	Descriptif	Fonds
Mont Saint-Michel : le rocher retrouve sa magie **(Normandie)**	« Merveille de l'Occident », le Mont Saint-Michel est le seul lieu du monde à être classé deux fois à l'Unescp : par sa baie, en tant que patrimoine naturel, et grâce à son rocher, en tant que patrimoine culturel. Pendant dix ans, des travaux importants ont été réalisés pour rétablir son caractère maritime et améliorer l'accueil sur le site des 2,5 millions de visiteurs par an. Cette opération emblématique favorise le développement durable de la région et la coopération entre plusieurs départements.	Feder
Avec Démos, promouvoir la pratique musicale des enfants des quartiers de la politique de la ville **(Seine-Saint-Denis, puis toute la France)**	Lancé en 2010 et piloté par la Philharmonie de Paris, le dispositif d'éducation musicale et orchestrale à vocation sociale (Démos) donne à des enfants habitant dans des territoires éloignés des lieux de culture la possibilité de pratiquer un instrument de musique dans un orchestre. La musique classique devient alors un véritable moteur d'ouverture culturelle et sociale pour ces enfants. Initiée en Île-de-France, l'initiative Démos compte, aujourd'hui, une trentaine d'orchestres dans toute la France.	FSE
Les Cycles-Re : en route vers l'insertion professionnelle **(Toulouse)**	En Occitanie, réparation rime avec insertion. L'association Les Cycles-Re met la récup' au service de la qualification, en créant un parcours de formation sur mesure pour les personnes peu qualifiées à la recherche d'un emploi. La réparation de vélo devient ainsi un tremplin vers les métiers de l'industrie aéronautique et de la mécanique. Dans une démarche de promotion des circuits courts, l'association privilégie une production française et locale des roues de vélo. Dans le même esprit, la formation proposée est conçue en adéquation avec les besoins du bassin d'emploi local.	FSE

ANNEXE 1

Exemples de projets cofinancés par les Fesi

Vivre comme les hommes des cavernes grâce au numérique **(Dordogne/ Ardèche)**	Reconstituer des grottes en fac-similé pour préserver ces joyaux de notre patrimoine ? C'est le cas de Lascaux IV en Dordogne et de la Caverne du Pont d'Arc en Ardèche. La reconstitution de Lascaux, l'une des plus importantes grottes ornées du Paléolithique (17 000-18 000 ans), intègre des dispositifs numériques et scénographiques innovants pour rendre la visite ludique et interactive. En Ardèche, la réplique de la grotte originale de Chauvet-Pont d'Arc immerge le public au coeur d'une série de peintures et de gravures vieilles de 36 000 ans. La muséographie numérique permet de retranscrire le plus fidèlement possible les impressions visuelles et sonores de la grotte originale. Ces deux projets permettent de développer une offre touristique dans l'ère du temps tout en préservant un patrimoine culturel exceptionnel.	Feder
Transports en hauteur : le téléphérique urbain de Brest	Premier téléphérique urbain de France, le téléphérique de Brest facilite les déplacements des habitants d'une rive à l'autre de la Penfeld et dynamise l'activité économique du territoire brestois. Il relie ainsi en 3 minutes, le nouvel écoquartier des Capucins au centre-ville. Mise en service en novembre 2016, cette liaison aérienne et insolite de 420 m offre à ses habitants un mode de transport collectif bas carbone, alternatif et respectueux de l'environnement.	Feder
Bond'Innov : un bond pour l'innovation et l'entreprenariat **Bondy (Seine-Saint-Denis)**	Depuis 2011, la commune de Bondy héberge le premier incubateur de start-ups du département. Bond'Innov accompagne les jeunes entrepreneurs et les entreprises innovantes en leur offrant une aide financière, un hébergement et des conseils personnalisés pour lancer au mieux leur projet.	Feder

	Dépassant le périmètre de l'Île-de-France, l'incubateur a développé des relais locaux dans les pays du Sud, faisant de Bond'Innov un projet exemplaire de coopération en faveur de l'attractivité des quartiers urbains, par-delà les frontières nationales.	
La Tournerie : la ferme collective et solidaire, qui fait tourner les têtes **Coussac-Bonneval (Haute-Vienne)**	Jean-Baptiste, Julien, Clémence, Maxime, Justine, Thomas, Hélène, Pierre, Joséphine, Thomas et Charline sont amis, ont entre 25 et 30 ans et rêvent de faire de l'agriculture autrement. En 2015, ces 11 jeunes agriculteurs en herbe décident de se lancer ensemble dans l'agriculture paysanne à Coussac-Bonneval en Haute-Vienne en créant une ferme collective, la Tournerie. Légumes de saison, fromages, viande de porc, pain, bière artisanale… autant de produits bio commercialisés sur les marchés, sous forme de paniers, dans les magasins de producteurs et via la restauration collective.	Feader
Couleurs paysannes, le goût d'ici **Venelles (Bouches-du-Rhône)**	S'approvisionner en produits biologiques régionaux et soutenir l'agriculture locale et le commerce de proximité, c'est possible en se rendant dans un magasin « Couleurs paysannes », comme celui de Venelles, près d'Aix-en-Provence. Le projet « Couleurs paysannes » regroupe une soixantaine d'exploitations agricoles de la région qui emploient 200 personnes. Le magasin met directement en vente leurs produits : fruits et légumes, viandes, produits laitiers, cosmétiques, produits conventionnels et d'agriculture biologique.	Feader
MegaWattBlue : quand la Bretagne joue les Poséidon	L'hydrolienne nouvelle génération MegaWattBlue accélère les courants marins et transforme les énergies marines en électricité. Développée par une entreprise bretonne, elle est 2,5 fois plus puissante que les hydroliennes classiques et peut couvrir les besoins annuels en énergie de 150 à 200 foyers européens.	Feder

ANNEXE 1

Exemples de projets cofinancés par les Fesi

	Une hydrolienne prototype est testée actuellement en Bretagne et en Guyane, avant l'installation définitive dans la Ria d'Etel, dans le Morbihan. Ce projet s'inscrit pleinement dans les objectifs de préservation de l'environnement et de transition énergétique au cœur des priorités de l'Union européenne.	
Euro-argo : des capteurs flottants pour observer les fonds marins pour prévoir les changements climatiques **(Bretagne)**	L'infrastructure de recherche Euro-Argo, coordonnée par l'Ifremer, associe huit instituts de recherche européens dans le domaine de l'observation des océans. Euro-Argo contribue au programme de recherche international Argo. Ces travaux reposent sur la conception de capteurs flottants capables de mesurer la température et la salinité des océans en temps réel jusqu'à 2 000 m de profondeurs. L'objectif de ces capteurs ? Évaluer l'impact de l'océan sur le climat et prévoir les changements climatiques.	Feder

ANNEXE 2

Espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional)

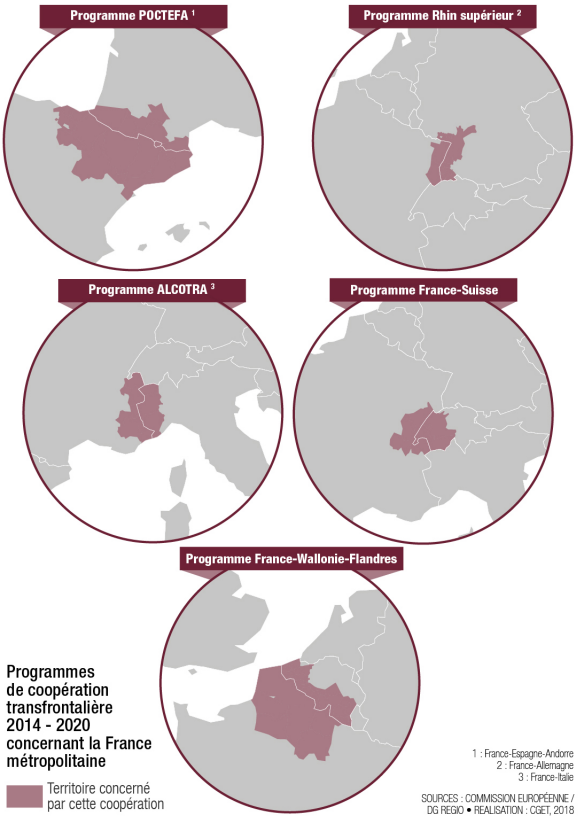
Espaces de coopération transfrontalière concernant la France métropolitaine

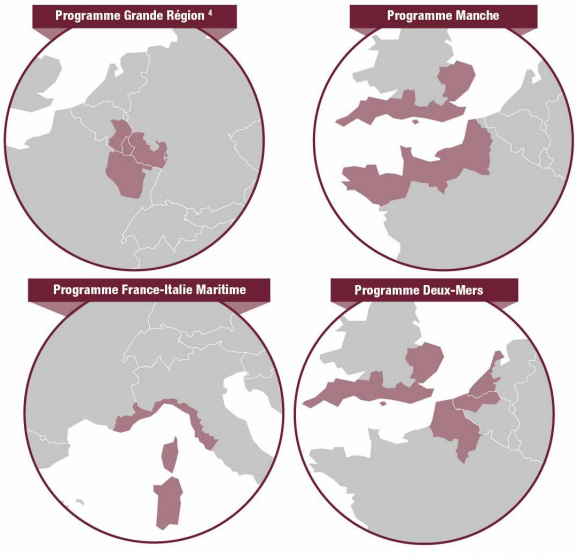
Nom du programme	Autorité de gestion	Feder 2014-2020 (M€)
France Manche Angleterre FR/UK	Norfolk County Council (UK)	223
Deux mers FR/UK/BE/NL	Région Hauts-de-France	256,6
France – Belgique	Région Wallonne (BE)	169,9
Grande Région FR/BE/LUX/DE	Groupement européen de coopération territoriale (GECT) Interreg V A Grande Région (Lux)	139,8
Rhin supérieur FR – DE	Région Grand Est	109,7
France-Suisse	Région Bourgogne Franche-Comté	68,8
Alcotra Italie-France	Région Auvergne - Rhône-Alpes	198,8
France-Italie Maritime	Région de Toscane (IT)	169,7
POCTEFA Espagne – France-Andorre	Communauté de travail des Pyrénées (ES)	189,3

»

ANNEXE 2

Les espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional)





4 : France, Luxembourg, Belgique, Allemagne

SOURCES : COMMISSION EUROPÉENNE / DG REGIO • RÉALISATION : CGET, 2018

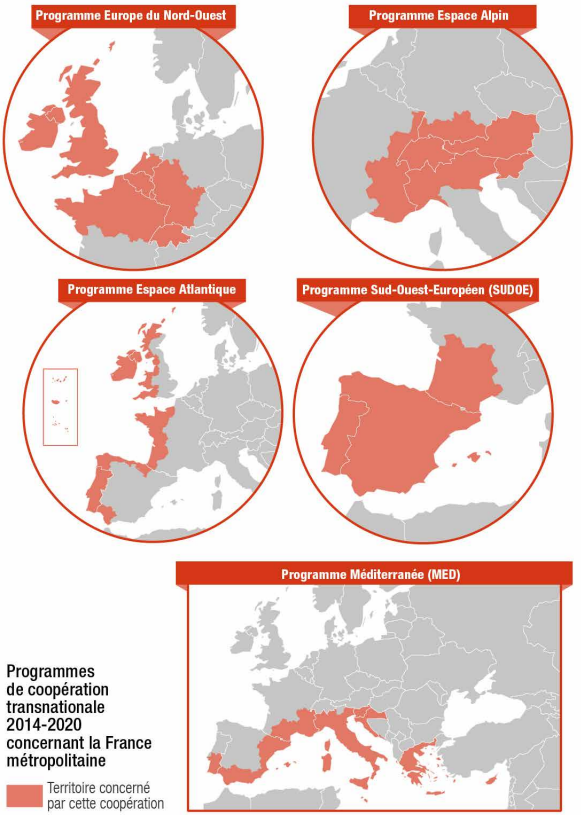
ANNEXE 2

Les espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional)

»

Espaces de coopération transnationale concernant la France métropolitaine

Nom du programme	Autorité de gestion	Feder 2014-2020 (M€)
Eno Nord-ouest européen	Norfolk County Council (UK)	223
Espace alpin	Land de Salzburg (AT)	116,6
Espace atlantique	CCDR Norte (PT)	140
SUDOE Sud-Ouest européen	Région de Cantabrie (ES)	106,8
Espace Med Méditerranée	Région Paca (FR)	224,3


Programme Europe du Nord-Ouest
Programme Espace Alpin
Programme Espace Atlantique
Programme Sud-Ouest-Européen (SUDOE)
Programme Méditerranée (MED)
Programmes de coopération transnationale 2014-2020 concernant la France métropolitaine
Territoire concerné par cette coopération
SOURCES : COMMISSION EUROPÉENNE / DG REGIO • REALISATION : CGET, 2018

ANNEXE 2

Les espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional)

»

Espaces de coopération transfrontalière concernant l'outre-mer

Nom du programme	Autorité de gestion	Feder 2014-2020 (M€)
Mayotte	Préfet de région	12
Saint Martin – Sint Marteen	Préfet délégué à Saint-Martin	10

Mayotte

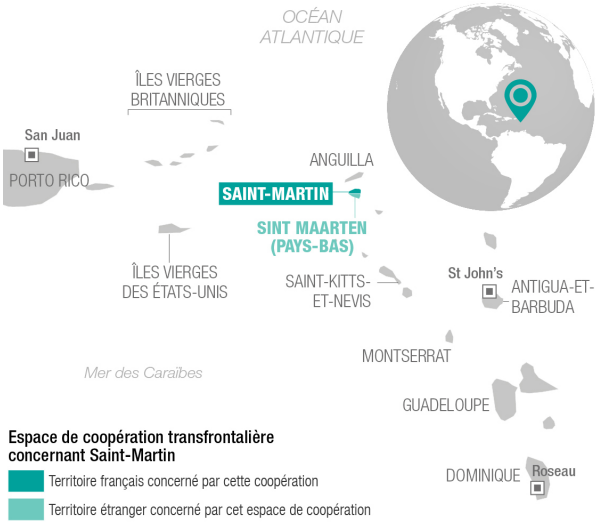
Espace de coopération transfrontalière concernant Mayotte

Territoire français concerné par cette coopération

Territoire étranger concerné par cet espace de coopération

SOURCES : COMMISSION EUROPÉENNE / DG REGIO • REALISATION : CGET, 2018

Saint-Martin



Espace de coopération transfrontalière concernant Saint-Martin

Territoire français concerné par cette coopération

Territoire étranger concerné par cet espace de coopération

SOURCES : COMMISSION EUROPÉENNE / DG REGIO • REALISATION : CGET, 2018

ANNEXE 2

Les espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional)

»

Coopération transfrontalière et transnationale (les deux volets au sein d'un même programme) en outre-mer

Nom du programme	Autorité de gestion	Feder 2014-2020 (M€)
Océan Indien	Région Réunion	63,1
Caraïbes	Région Guadeloupe	64,2
Amazonie	Région Guyane	18,8

Programme Océan indien

Espace de coopération transfrontalière et transnationale du programme Océan Indien

Territoire français concerné par cette coopération

Territoire étranger concerné par cet espace de coopération

SOURCES : COMMISSION EUROPÉENNE / DG REGIO • REALISATION : CGET, 2018

Programme Caraïbes

ANNEXE 2

Les espaces français impliqués dans l'objectif Coopération territoriale européenne (hors volet interrégional)

»

Programme Amazonie

ANNEXE 3

Glossaire

Accord de partenariat

L'Accord de partenariat est un document exposant la stratégie, les priorités et les modalités fixées par l'État membre pour une utilisation efficace et efficiente des fonds européens structurels et d'investissement (Fesi) dans l'optique de la stratégie Europe 2020. Il est approuvé par la Commission européenne à la suite d'une évaluation et d'un dialogue avec l'État membre.

Additionnalité

L'additionnalité est un des principes directeurs du fonctionnement des Fonds structurels, en vertu duquel les contributions des Fesi ne se substituent pas aux dépenses structurelles publiques ou assimilables des États membres. En d'autres termes, l'enveloppe financière des Fesi ne doit pas engendrer une réduction des dépenses structurelles nationales, mais être complémentaires.

Autorité de gestion

L'autorité de gestion est chargée de la gestion et de la mise en œuvre d'un programme, en particulier de la sélection des projets cofinancés par les Fesi. Elle veille à la régularité des opérations, à la diffusion des informations nécessaires aux autorités de certification, transmet au comité de suivi du programme les documents permettant de réaliser un suivi qualitatif de la mise en œuvre du programme. Il peut s'agir d'un organisme public ou privé, national, régional ou local, voire l'État membre lui-même.

Autorité de certification

Il s'agit d'une autorité ou un organisme public national, régional ou local désigné par l'État membre pour certifier les états des dépenses et les demandes de paiement avant leur envoi à la Commission européenne.

Axe prioritaire

Les axes prioritaires sont les éléments constitutifs des programmes ainsi qu'indiqué à l'article 96 du règlement portant dispositions communes (règlement 1303/2013 du 17 décembre 2013). Chaque axe prioritaire comporte une ou plusieurs priorités d'investissement sélectionnées par les États membres et les régions selon leurs besoins spécifiques et leur situation.

Cadre financier pluriannuel (CFP)

Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres et met en place des dispositions que le budget annuel de l'Union doit respecter sur une période de sept ans. Il définit les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement par catégorie de dépenses et des crédits de paiement. Il comprend cinq grandes rubriques : croissance intelligente et inclusive, croissance durable, sécurité et citoyenneté, l'Europe dans le monde et administration. Initialement régi par un accord interinstitutionnel, le CFP est devenu un acte juridique contraignant suite au traité de Lisbonne. Prévu à l'art. 312 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, le cadre couvrant la période 2014-2020 est fixé par le règlement 1311/2013 et par l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière du 2 décembre 2013. Il est adopté à l'unanimité du Conseil

après approbation du Parlement européen. Chaque année, il fait l'objet d'un ajustement technique au vu de l'évolution des revenus nationaux bruts (RNB) et des prix des États membres (art. 6). Celui-ci peut conduire, de ce fait, à un ajustement des enveloppes de la politique de cohésion (art. 7) et d'une révision à mi-parcours (art. 2).

Cadre stratégique commun

Défini dans le règlement 1303/2013 portant dispositions communes relatives aux Fonds européens structurels et d'investissement (annexe I), le cadre stratégique commun s'applique à ces cinq fonds. Il fournit des orientations stratégiques aux États membres et aux régions sur la mise en œuvre de principes politiques horizontaux et d'objectifs politiques transversaux, tels que la gouvernance à niveaux multiples, la lutte contre la discrimination ainsi que l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci. Il prévoit également des moyens pratiques visant à établir des synergies entre les Fesi et d'autres politiques et instruments de l'UE.

ANNEXE 3

Glossaire

»

Concentration (principe de)

Le principe de concentration est un des quatre grands principes sur lesquels repose la politique de cohésion.
Il revêt trois aspects :

- **la concentration des ressources,** la majeure partie des ressources des Fonds structurels (70 % pour la période 2014-2020) devant se concentrer sur les régions et les pays les plus pauvres ;
- **la concentration de l'effort,** c'est-à-dire cibler les investissements sur les principales priorités de croissance :
  - recherche et innovation ;
  - technologies de l'information et de la communication (Tic) ;
  - compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) ;
  - transition vers une économie à faibles émissions de CO_2 ;
- **la concentration des dépenses,** au début de chaque période de programmation, un financement annuel est alloué à chaque programme. Ces fonds doivent être dépensés avant la fin de la deuxième année suivant la date à laquelle ils ont été alloués (règle N+2).

Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp)

Ce fonds contribue à la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée de l'Union en encourageant notamment une pêche et une aquaculture durable, innovante et compétitive, en favorisant la commercialisation et la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture.

Fonds européen agricole de développement rural (Feader)

Ce fonds encourage la compétitivité de l'agriculture, la gestion durable des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique ainsi que le développement territorial équilibré de l'économie et de l'emploi en milieu rural. La France est l'État membre qui se voit allouer l'enveloppe Feader la plus conséquente pour le soutien au développement rural.

Fonds européen de développement régional (Feder)

Ce fonds a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en cofinançant des projets ou actions permettant de corriger les déséquilibres entre ses régions.

Fonds social européen (FSE)

Ce fonds a pour but d'aider les personnes à trouver des emplois de meilleure qualité et d'offrir des perspectives professionnelles plus équitables à tous les citoyens de l'Union européenne. Il cofinance des actions en faveur de la formation et de la reconversion professionnelle, de la réinsertion des chômeurs, de la création d'emploi.

Fonds de cohésion

Il est destiné à financer, dans les États les moins développés de l'Union, les grandes infrastructures environnementales et de transports. Il vise à renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne, en aidant les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Il met principalement l'accent sur les réseaux de transport et le développement durable. La France n'est pas concernée par ce financement.

ANNEXE 3

Glossaire

»

Initiative pour l'emploi des jeunes

L'initiative pour l'emploi des jeunes est un des principaux outils de mise en œuvre des dispositifs de Garantie pour la jeunesse. Elle est destinée à ouvrir des perspectives à des jeunes de moins de 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation et vivent dans des régions enregistrant un taux de chômage supérieur à 25 %. Elle complète les actions entreprises au niveau national notamment via le Fonds social européen.

Instruments financiers

Par « Instruments financiers », ou « Instruments d'ingénierie financière », sont désignés des mécanismes d'aides remboursables par opposition aux simples subventions (aides non récupérables). Les instruments financiers peuvent revêtir des formes de financements variées : capital-risque, garantie, prêt, bonification d'intérêt, obligation convertible, etc.…

Partenariat

Chaque programme est élaboré dans le cadre d'un processus collectif associant les autorités nationales, régionales et locales, les partenaires sociaux et des organisations de la société civile du territoire qu'il recouvre. Ce partenariat s'applique à tous les stades du processus de programmation, depuis la conception jusqu'au stade du suivi et de l'évaluation, en passant par la gestion et la mise en œuvre. Cette démarche contribue à garantir que l'intervention est adaptée aux priorités et aux besoins du territoire concerné.

Programmation

La politique de cohésion ne finance pas directement des projets. Elle finance des programmes pluriannuels en lien avec les objectifs et les priorités de l'Union européenne.

Programme

Un programme est un document cadre qui présente les conditions générales de mise en œuvre des Fesi, élaboré par l'autorité de gestion et validé par la Commission européenne. Pour la période de programmation 2014-2020, il faut distinguer **cinq types de programmes :**

- ➔ les programmes opérationnels **régionaux** cofinancés par le Feder et le FSE ;
- ➔ les programmes de **développement rural** régionaux cofinancés par le Feader ;
- ➔ les programmes opérationnels **interrégionaux** cofinancés par le Feder ;
- ➔ les programmes **nationaux** cofinancés par le Feder, le Feamp, le Feader, le FSE et l'IEJ ;
- ➔ les programmes de **coopération territoriale européenne** (CTE), cofinancés par le Feder.

Proportionnalité

Le principe de proportionnalité est énoncé à l'article 5 du Traité de l'Union européenne, ses contours étant précisés par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. Il stipule que l'Union ne doit pas aller dans l'exercice de ses compétences au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Ainsi, dans la mesure du possible, elle doit :

- ➔ d'un point de vue formel, privilégier les moyens d'actions les moins contraignants pour les États membres (ex : la directive par rapport au règlement) ;

»

Glossaire

➔ sur le fond, éviter de prendre des législations excessivement détaillées.

Résultats et performance

Le budget axé sur les résultats et la performance est une initiative de l'UE qui vise à démontrer aux citoyens que les ressources de l'Union sont utilisées efficacement en veillant à maximiser les fonds consacrés aux priorités d'action de l'Union et à obtenir de meilleurs résultats par une application rigoureuse du cadre de contrôle et d'une budgétisation axée sur les réalisations.
http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm

Stratégie Europe 2020

Europe 2020 est la stratégie décennale de l'Union européenne pour l'emploi et la croissance. Elle a été adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010 pour créer les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle a défini cinq grands objectifs à atteindre d'ici la fin 2020. Ceux-ci concernent l'emploi, la recherche et le développement, le climat et l'énergie, l'éducation, ainsi que l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté. Chaque État membre a adopté ses propres objectifs nationaux dans chacun de ces domaines. Des actions concrètes menées aux niveaux européen et national sous-tendent la stratégie.

Subsidiarité (principe de)

Il s'agit d'un principe de régulation des compétences. Son application équivaut à faire intervenir le niveau institutionnel le plus apte à traiter une question. Ainsi un niveau supérieur

n'intervient que s'il est le plus efficace et apporte une valeur ajoutée. Ce principe a été défini à l'article 5 du Traité de l'Union européenne : *« en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».*

L'Europe sur Internet

www.europe-en-france.gouv.fr
www.fse.gouv.fr
www.réseaurural.fr
http://ec.europa.eu/regional_policy/
www.cget.gouv.fr

3 COLLECTIONS DU CGET
À DÉCOUVRIR

En détail
↓
Une thématique explorée
Un regard d'expert

En bref
↓
L'essentiel d'une étude
Des données concrètes et chiffrées

En somme
↓
Un retour d'expérience
Des informations pratiques

À télécharger sur **cget.gouv.fr**

Près de 28 milliards d'euros : tel est le montant que la France recevra de l'Europe au titre des Fonds européens structurels et d'investissement (Fesi) sur la période 2014-2020. Avec ces fonds, les acteurs de la cohésion des territoires disposent d'importantes ressources pour cofinancer des projets qui améliorent le quotidien des Français et préparent leur avenir. De l'économie à l'environnement, en passant par l'innovation, la formation, le développement urbain durable ou le numérique, de très nombreux domaines sont concernés tant en zones rurales qu'en zones périurbaines et urbaines, comme dans les quartiers de la politique de la ville.

En tant qu'autorité de coordination des Fesi, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) assure le suivi national de cette politique ambitieuse en faveur d'une économie intelligente, durable et inclusive, telle que définie dans la stratégie de l'Union européenne *Europe 2020*.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est un service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires. Il appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Retrouvez-nous sur
www.cget.gouv.fr
@CGET_gouv
/CGETgouv