

territoires

territoires en mouvement

Les fonds structurels européens 2007-2013

 La
documentation
Française 

Datar

Les fonds structurels européens 2007-2013

Ouvrage réalisé par l'équipe en charge
des politiques européennes
et l'équipe communication-publications
du cabinet de la DATAR

2^e édition actualisée

Collection dirigée par Amélie Durozoy,
animée par Muriel Thoin

Nos remerciements vont à Georges Mercier
pour son précieux concours.

Dans la même collection

40 ans d'aménagement du territoire
Les contrats de projets État-Régions
Les pôles de compétitivité
L'aménagement numérique du territoire
La montagne
Les systèmes productifs locaux
Entreprises et développement économique local
Les pôles d'économie du patrimoine
La prospective territoriale

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative – Paris, 2010
ISBN 978-2-11-007954-1

INTRODUCTION.....	5
-------------------	---

Chapitre 1

LES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE.....	9
---	----------

1957-1973 : LA NAISSANCE DES PREMIERS INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES	9
---	---

1974-1986 : FAIRE FACE À LA CRISE ET INTÉGRER DE NOUVEAUX MEMBRES	10
--	----

1987-1993 : LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.....	12
---	----

1994-1999 : LE DOUBLEMENT DES FONDS STRUCTURELS.....	16
--	----

2000-2006 : LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS ET L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE.....	17
---	----

Chapitre 2

2007-2013 : LA POLITIQUE DE COHÉSION FACE AUX ENJEUX DE LA MONDIALISATION ...	21
--	-----------

VERS UNE POLITIQUE DE COHÉSION ARTICULÉE AVEC LA STRATÉGIE DE LISBONNE	21
---	----

UNE APPROCHE PLUS STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION.....	24
---	----

UNE POLITIQUE DE COHÉSION ORGANISÉE AUTOUR DE TROIS GRANDS OBJECTIFS.....	26
--	----

LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES COMPLÉMENTAIRES DE LA POLITIQUE DE COHÉSION.....	32
---	----

Chapitre 3

ORIENTATIONS ET MISE EN ŒUVRE DES FONDS STRUCTURELS EN FRANCE	41
--	-----------

LES ORIENTATIONS : LE CADRE DE RÉFÉRENCE STRATÉGIQUE NATIONAL FRANÇAIS (CRSN).....	44
---	----

LE CADRE D'INTERVENTION : LES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS.....	55
--	----

LA MISE EN ŒUVRE : LES GESTIONNAIRES ET LES FINANCEMENTS	61
SUIVI, ÉVALUATION ET CONTRÔLES DES PROGRAMMES.....	73
CONCLUSION	83
ANNEXES	87
ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE PROGRAMMATION DE LA POLITIQUE DE COHÉSION.....	89
FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE COHÉSION AU NIVEAU EUROPÉEN	90
FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE COHÉSION EN FRANCE....	91
TYPOLOGIE DES INSTRUMENTS FINANCIERS.....	93
LES ESPACES FRANÇAIS IMPLIQUÉS DANS L'OBJECTIF COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE	97
STRATÉGIE DE LISBONNE : LES LIGNES DIRECTRICES POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (2005-2008)	106
POLITIQUE DE COHÉSION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN : DU SDEC À L'AGENDA TERRITORIAL EUROPÉEN.....	109
DES AIDES AUX ENTREPRISES, ELLES AUSSI ORIENTÉES VERS LA STRATÉGIE DE LISBONNE	111
TEXTES JURIDIQUES RELATIFS À LA POLITIQUE DE COHÉSION ET AUX POLITIQUES COMMUNAUTAIRES COMPLÉMENTAIRES	115
PRINCIPAUX ACRONYMES	119
BIBLIOGRAPHIE	121
WEBOGRAPHIE	122
GLOSSAIRE	125

L'action de l'Union européenne est bien souvent mal connue ou lointaine pour nos concitoyens. Seule la politique agricole commune, la célèbre PAC, semble avoir acquis une certaine visibilité. Pourtant, bien d'autres politiques de l'Union concourent à la vie quotidienne de millions d'Européens.

La politique de cohésion économique et sociale en fait partie. Elle vise à soutenir les régions en difficulté et à réduire les disparités territoriales entre pays membres de l'UE en finançant des actions en faveur du développement économique, de l'emploi, de la formation, de l'innovation, de l'environnement, aussi bien en zones urbaines qu'en milieu rural...

Pour la période qui s'ouvre, 2007-2013, des orientations nouvelles ont été données à cette politique afin de tenir compte de l'élargissement de l'Union à 12 nouveaux États membres et des évolutions économiques et sociales observées (cf. le 3^e rapport sur la cohésion de l'Union européenne).

Si les écarts de développement entre les anciens États membres se sont réduits sur la période 2000-2006, les disparités entre territoires internationaux se sont en revanche creusées. Mais l'effort essentiel reste à porter sur l'aide au développement des 12 États membres entrés dans l'Union européenne depuis 2004.

Dans ce contexte, si l'aide à ces 12 pays n'est pas discutée, un débat s'est engagé sur la nécessité de conserver une politique de cohésion dans les États

membres de l'ex-Europe des 15, en dehors donc des régions de l'objectif Convergence. Cette politique a finalement été préservée en ciblant l'objectif de réduction des disparités territoriales sur une stratégie volontariste en faveur de l'économie de la connaissance, de l'innovation et de la compétitivité face à un environnement économique international fortement concurrentiel (stratégie adoptée par les États membres au Conseil européen de Lisbonne en 2000 et révisée en 2004-2005). En outre, le développement durable demeure, plus que jamais, une priorité (stratégie adoptée au Conseil européen de Göteborg en 2001).

D'un point de vue financier, le budget total de l'Union européenne pour 2007-2013 est de 864,4 milliards d'euros. Les négociations sur ce budget, difficiles, ont porté sur des enjeux liés à l'arrivée des nouveaux membres, à l'évolution de la PAC et à l'avenir de la politique de cohésion. Par rapport à la période précédente, 2000-2006, cette dernière se renforce en valeur absolue en passant de 213 à 308 milliards d'euros, devenant ainsi devenu le premier poste budgétaire de l'Union.

La question de l'avenir de la politique de cohésion fera l'objet de nouvelles réflexions bien avant 2013, la Commission ayant ouvert à l'automne 2007, un large débat sur le sujet.

Cet ouvrage a pour objet de présenter comment la génération 2007-2013 de la politique de cohésion est mise en place en France, tout en donnant quelques clés historiques pour en comprendre la genèse.

La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et l'attractivité régionale (DATAR)

est largement impliquée dans la mise en œuvre de cette politique puisqu'elle coordonne le suivi des programmes au niveau national et joue une fonction d'interface entre la Commission européenne, les services de l'État (centraux et déconcentrés), les collectivités locales et les autres organismes concernés par les fonds structurels.

Il lui appartient de mieux faire connaître les objectifs et les acquis de cette politique, dont le renouvellement à l'horizon 2014 constitue pour la France un enjeu politique majeur.

PIERRE DARTOUT

Préfet,

Délégué interministériel à l'aménagement
du territoire et à l'attractivité régionale

L'acronyme DICT, mentionné dans la 1^{re} édition de cet ouvrage, a été remplacé, lorsque cela s'avérait nécessaire, par celui de DATAR. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DICT) a en effet pris, depuis le 15 décembre 2009, la dénomination de Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

Les étapes de la construction de la politique régionale

1957-1973 : la naissance des premiers instruments communautaires

Le 25 mars 1957, l'Allemagne, 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 » (article 3 du traité).

Il n'est cependant pas encore question d'organiser une politique spécifique à l'intention des régions en difficulté. Les premières politiques européennes, inscrites dans le traité de

« 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)

Rome, sont sectorielles : politique commune dans le domaine des transports et surtout politique agricole commune (PAC). Mise en œuvre à partir de 1962, cette dernière dispose d'un outil financier, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), qui comprend deux sections : une section «garantie», qui est l'instrument financier de la PAC, et une section «orientation», qui est un fonds structurel.

Première évolution notable, une direction générale, aujourd'hui connue sous le nom de «DG Regio», est créée au sein de la Commission européenne en 1967 pour préparer une politique régionale communautaire. Mais il va falloir attendre le début des années 70 pour que la nécessité d'une telle politique s'affirme réellement. En effet, jusqu'à présent les signataires du traité pensaient que les seules forces du marché (l'Europe était en pleine croissance économique) suffiraient à réduire les écarts de développement, ou qu'en tout état de cause les régions les plus en difficulté verraient leurs économies tirées par cette croissance économique.

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

L'année 1974 marque un tournant. La Communauté européenne doit faire face aux conséquences du premier choc pétrolier. Si des disparités économiques entre régions existaient déjà dans les années 60, 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 inexorable 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 a été conditionnée au fait qu'il ne devienne pas l'un des principaux contributeurs nets 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 » doit 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. En 1979, une section « hors quota » est créée pour financer des actions spécifiques en liaison avec d'autres politiques communautaires. Le fonctionnement du FEDER est ensuite révisé pour tenir compte de l'adhésion de la Grèce le 1^{er} janvier 1981. En s'élargissant au sud avec les adhésions de l'Espagne et du Portugal le 1^{er} janvier 1986, la CEE voit s'accroître les disparités économiques et sociales.

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, sont définis des programmes au bénéfice de territoires déterminés sur une période pluriannuelle (six ans) et dans le cadre desquels des fonds communautaires interviennent de manière coordonnée autour d'objectifs de développement communs.

1987-1993 : le nécessaire renforcement de la cohésion économique et sociale

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).

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 relancer 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 1^{er} 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 le plan monétaire, social et environnemental.

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 organisent la mise en œuvre des fonds autour de quatre grands principes.

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. Exemple : coordination de la politique de l'environnement avec celle des aides aux entreprises.

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 socioéconomiques. De même, d'autres critères socioéconomiques 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. Les plus importants sont les cinq «objectifs prioritaires».

Les cinq objectifs prioritaires

- *Objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement.*
- *Objectif 2 : reconverter des régions ou partie 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).*

Sont également créés 13 programmes aux thématiques plus ciblées, les initiatives communautaires, 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...).

Le principe de programmation

Les fonds structurels sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels, à l'image des PIM, pour une première période de programmation de cinq ans (1989-1993). En France, ces pro-

grammes 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 définissent 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 de constituer 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 organismes appropriés. Ce principe de partenariat intervient à toutes les étapes d'un programme : préparation, négociation, mise en œuvre, suivi et évaluation. Ce principe permet

« En offrant plus d'espace aux initiatives locales et en donnant davantage de responsabilité aux régions dans la conduite de leur développement, nous avons 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)

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.

1994-1999 : le doublement des fonds structurels

En 1992, suite à l'adoption du traité de Maastricht, la CEE se transforme en 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 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 d'une réforme de la PAC visant à maîtriser les excédents de production.

Des ajustements sont apportés au dispositif. La vocation des objectifs 1, 2 et 5 reste inchangée. Les rôles des objectifs 3 et 4 sont en revanche quelque peu redéfinis. Par ailleurs, avec l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède dans l'Union le 1^{er} 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 *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 le 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, 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 l'aménagement du territoire européen

Le 11 mai 1999, est adopté le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Celui-ci donne un cadre d'orientation politique, non contraignant, aux États membres de l'Union en matière d'aménagement du territoire (cf. annexe p. 107).

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

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.

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 communautaire 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'États et de gouvernements 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 communautaires passent, quant à elles, de 13 à 4.

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.*

Les initiatives communautaires :

- *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.*

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.

La dotation des fonds structurels pour les sept ans est fixée à 195 Md€, dont plus de 16 milliards pour la France. Les objectifs 1, 2 et 3 concentrent près de 94,65 % de la dotation communautaire des

fonds structurels contre environ 5,35 % pour les initiatives communautaires. Au sein des objectifs prioritaires, l'intensité de l'aide communautaire est beaucoup plus élevée dans les zones de l'objectif 1. Parallèlement, le Fonds de cohésion se voit attribuer 18 Md€ en faveur de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie et de la Grèce.

Cette période est également marquée par l'arrivée de 12 nouveaux États membres : 10 d'Europe centrale et orientale (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Chypre et Malte) à compter du 1^{er} mai 2004, rejoints par la Roumanie et la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007. Pour les aider à intégrer l'Union, des outils spécifiques d'assistance à la préadhésion sont mis en place. L'Instrument structurel de préadhésion (ISPA) et le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD) viennent compléter le programme Phare qui existe depuis 1989 à destination des pays d'Europe centrale et orientale.

2007-2013 : la politique de cohésion face aux enjeux de la mondialisation

Avec la période 2007-2013, les instances européennes ne font plus désormais référence qu'à la politique de cohésion, terme générique qui regroupe l'ancienne politique régionale et l'ancienne politique de cohésion de la période 2000-2006. Ce changement de terminologie reflète l'approche plus stratégique donnée aux nouveaux programmes financés dans le cadre de cette politique.

Vers une politique de cohésion articulée avec la stratégie de Lisbonne

Les réflexions sur l'avenir de la politique de cohésion après 2006 se sont réellement engagées en février 2004 avec la parution du 3^e rapport sur la cohésion. Sorte de bilan 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 communautaires en la matière.

Cependant, ce rapport met aussi en évidence les nombreux défis que va devoir relever l'Union. L'élargissement a pour conséquence d'accroître considérablement les disparités. 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 communautaire. 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 des 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 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.

La stratégie de Lisbonne

Lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement se sont fixé 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, a élargi 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. Enfin, en 2005, la stratégie de Lisbonne a été révisée. Aussi parle-t-on parfois de stratégie de Lisbonne renouvelée. Pour plus de commodités, cet ouvrage n'emploie que la dénomination « stratégie de Lisbonne ».

Un bilan de cette stratégie à mi-parcours, début 2005, montre cependant un réel retard pris sur les objectifs à atteindre : la R&D est loin de bénéficier des 3% de PIB fixés par la stratégie de Lisbonne; les créations d'emplois sont ralenties... 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») 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 communautaires, dont la politique de cohésion, dans les trois dimensions économique, sociale et environnementale de la stratégie de Lisbonne. La nouvelle

Prix 2004 et prix courants

Les montants en euros indiqués dans cet ouvrage sont comptabilisés :

- soit en prix 2004 (valeur de l'euro en 2004) ;
 - soit en prix courants, c'est-à-dire le prix 2004 augmenté de 2 % par an jusqu'en 2013.
- Prix courant = prix 2004 x 1,127.

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. Elle s'élève à 308 Md€ (prix 2004) pour les sept ans, soit un peu plus de 35 % du budget total de l'Union, et constitue la première politique de l'Union devant la PAC.

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). Présentées par la Commission en juillet 2005, les OSC sont définitivement adoptées par le Conseil européen en octobre 2006. Elles

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 et 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.

Les OSC, déclinaison des Lignes directrices intégrées (LDI)

Les OSC sont la traduction, au niveau de la politique de cohésion, des orientations fixées par les Lignes directrices intégrées (LDI) pour la croissance et l'emploi (cf. annexe p. 104). Adoptées par le Conseil 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 plan national de réforme (PNR) qui contient l'ensemble des politiques nationales participant aux objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne.

Ce document-cadre au niveau européen sert de base à chaque État membre pour établir à son tour 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 (*cf.* chapitre 3).

Une politique de cohésion organisée autour de trois grands objectifs

Présentation générale

Dans une volonté de simplification et de rationalisation, les instruments d'intervention de cette période 2007-2013 sont sensiblement réorganisés autour de trois nouveaux programmes :

- l'objectif Convergence destiné à soutenir la croissance et l'emploi dans les États membres et les régions les moins développées ;
- l'objectif Compétitivité régionale et emploi pour renforcer l'attractivité, la compétitivité et l'emploi des régions autres que celles éligibles à l'objectif Convergence ;
- l'objectif Coopération territoriale européenne ouvert à l'ensemble des territoires européens, héritier du programme Interreg III.

De fait, la notion de zonage, tel qu'il était pratiqué dans les générations antérieures, disparaît : tout territoire de l'Union bénéficie soit de l'objectif Convergence, soit de l'objectif Compétitivité régionale et emploi.

Autre nouveauté, comme en témoigne l'évolution d'Interreg III, les quatre initiatives communautaires qui figuraient dans la programmation 2000-2006 n'apparaissent plus comme des champs

d'intervention distincts des trois objectifs principaux. Forte de son apport à la construction européenne, Interreg a été élevée au rang de nouvel objectif à part entière. Ce nouveau programme jouera notamment un rôle important pour faciliter l'intégration des nouveaux États membres. 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.

La nouvelle programmation opère en effet une séparation plus nette entre la politique de cohésion, qui relève dans le nouveau budget de l'Union de la rubrique 1b «Cohésion pour la croissance et l'emploi», et les politiques agricoles, de développement rural, de soutien à la pêche et de l'environnement qui relèvent de la rubrique 2 du budget «Conservation et gestion des ressources naturelles». Ces dernières intègrent, en plus de l'ancien programme LEADER+, l'ancien programme en faveur de la pêche qui dépendaient jusque-là, tous deux, de la politique de cohésion.

Du point de vue financier, la politique de cohésion 2007-2013 fait appel à trois fonds : le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion, selon le schéma suivant :

Objectifs	Fonds
Convergence	FEDER FSE Fonds de cohésion
Compétitivité régionale et emploi	FEDER FSE
Coopération territoriale européenne	FEDER FSE

Comme pour les périodes précédentes, les financements les plus importants sont consacrés aux pays et régions les plus en retard de développement. L'objectif Convergence se voit ainsi attribuer 81,5 % des 347 Md€ (en prix courants) consacrés durant l'ensemble de la période à la politique de cohésion. L'objectif Compétitivité régionale et emploi perçoit 16 % et l'objectif Coopération territoriale européenne 2,5 %.

Le earmarking

Lors du Conseil européen de décembre 2005, les chefs d'État et de gouvernements ont souhaité assurer une meilleure concentration des fonds de la politique de cohésion sur les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Pour ce faire, il a été convenu que 60 % des fonds alloués à l'objectif Convergence devraient financer des projets rentrant dans le cadre de cette stratégie, ce taux étant fixé à 75 % pour l'objectif Compétitivité régionale et emploi. Cet engagement est appelé earmarking.

Les catégories de dépenses prioritaires sont détaillées dans le règlement général des d'utilisation des fonds (règlement CE n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006). Elles portent sur 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.

L'objectif Convergence

Cet objectif s'adresse aux régions confrontées à des difficultés structurelles et concerne essentiellement les nouveaux États membres. Il vise à stimuler la croissance et l'emploi 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 84 régions situées dans 17 États membres, soit 154 millions d'habitants, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Sous un régime transitoire dégressif (*phasing out*), sont également concernées 16 régions disposant d'un PIB à peine supérieur au seuil des 75 % en raison de l'effet statistique dû à l'élargissement (soit 16,4 millions d'habitants).

Les sommes allouées à cet objectif s'élèvent à 282,8 Md€ en prix courants (81,5 % du montant total des fonds alloués à la politique de cohésion).

Elles sont réparties de la manière suivante :

- 199,3 Md€ pour les régions relevant de l'objectif Convergence ;
- 14 Md€ réservés aux régions en soutien transitoire dégressif ;

- 69,5 Md€ pour le Fonds de cohésion dont bénéficient les 15 États membres connaissant les retards de développement les plus importants (les 12 nouveaux États membres ainsi que la Grèce, l'Espagne et le Portugal).

En France, les départements d'outre-mer (DOM) sont éligibles à cet objectif. Ils bénéficient d'une enveloppe de 3,190 Md€ (prix courants) pour l'ensemble de la période 2007-2013, dont 481 M€ au titre de la dotation spécifique « régions ultrapériphériques » (RUP).

Les RUP soutenues par l'Union

L'Union européenne soutient, par des mesures spécifiques de développement, des RUP que sont les DOM, les Açores (Portugal) ainsi que Madère et les îles Canaries (Espagne). Il s'agit de contrebalancer les handicaps créés par l'éloignement et l'insularité.

L'objectif Compétitivité régionale et emploi

Cet objectif couvre toutes les zones 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 27, 168 régions de 19 États membres sont concernés, 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.

55 Md€ (prix courants), soit 16 % de la dotation totale des fonds de la politique de cohésion, sont attribués à cet objectif, dont 11,4 Md€ pour les régions bénéficiant de la mise en œuvre progressive de l'aide. Pour la période 2007-2013, la France est le premier bénéficiaire de cet objectif, avec 10,256 Md€ alloués à l'ensemble du territoire métropolitain.

L'objectif Coopération territoriale européenne

Cet objectif vise à renforcer la coopération entre les différents territoires de l'Union. Il prend le relais, en l'amplifiant, de l'ancienne initiative communautaire Interreg III de la période 2000-2006. 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 (*cf.* cartes p. 95);
- 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 sept programmes (*cf.* cartes p. 100);
- 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 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.

Les 8,7 Md€ (prix courants) alloués à cet objectif, soit 2,5 % du budget total de la politique de cohésion, se répartissent de la manière suivante :

- 6,44 Md€ pour la coopération transfrontalière;
- 1,83 Md€ pour la coopération transnationale;
- 445 M€ pour la coopération interrégionale.

La France bénéficie au titre de ce programme d'une enveloppe de 860 M€ (soit 748 M€ en prix 2004), ce qui la place au premier rang des États bénéficiaires.

Les politiques communautaires complémentaires de la politique de cohésion

D'autres politiques sectorielles, hors de la politique de cohésion, concourent à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Elles peuvent être classées en deux groupes :

- celles favorisant la compétitivité, en particulier les politiques de la recherche, de l'innovation, de l'éducation, des transports (rubrique 1a du budget de l'UE). Ces programmes, contrairement à ceux de la politique de cohésion, sont mis en œuvre directement par la Commission européenne, souvent par voie d'appels à projets ;
- celles favorisant la « conservation et la gestion des ressources naturelles » telles que la politique de développement rural (au sein de la PAC) et celles en faveur des zones de pêche (rubrique 2). Mises en œuvre au niveau national et/ou régional, leurs interventions sont coordonnées avec celles de la politique de cohésion.

La compétitivité pour la croissance et l'emploi

Parvenir à atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne nécessite :

- des investissements dans la recherche et le développement (R&D), en particulier dans le domaine des TIC, génératrices de productivité ;
- un meilleur cofinancement des réseaux transeuropéens (RTE) de transports et d'énergie ; un environnement plus propice et favorable à l'esprit

d'entreprise, en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME);

- un système d'enseignement et de formation de qualité supérieure;
- ainsi qu'un système d'achat et de consommation efficace et rentable de l'énergie.

Différents programmes et stratégies d'action vont servir de support privilégié à la mise en œuvre de ces objectifs :

7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT)

Le 7^e PCRDT est essentiellement destiné à développer les réseaux de recherche fondamentale et de R&D, *via* des appels à projets. Il s'adresse à des universités, des centres de recherche, des entreprises, voire des administrations. Doté de 53,2 Md€ sur sept ans, il se décompose en quatre programmes :

- le programme Coopération, visant à stimuler la coopération entre chercheurs et renforcer les liens entre l'industrie et la recherche dans un cadre transnational;
- le programme Idées, devant servir à renforcer la recherche exploratoire en Europe, c'est-à-dire la découverte de nouvelles connaissances qui changent fondamentalement notre vision du monde et notre mode de vie;
- le programme Personnes, destiné à améliorer les perspectives de carrière des chercheurs en Europe, notamment en facilitant leur mobilité, et à attirer plus de jeunes chercheurs de qualité;
- le programme Capacités, afin de doter les chercheurs d'outils performants pour pouvoir renforcer la qualité et la compétitivité de la recherche européenne.

Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP)

Le CIP soutient des actions en faveur de la compétitivité des entreprises destinées à accroître le potentiel d'innovation au sein de l'UE. Doté de 3,621 Md€, il prend plus spécialement en compte les intérêts des PME, sources de créations d'emplois, et l'éco-innovation, forme d'innovation favorisant un développement respectueux de l'environnement.

Le CIP se compose de trois programmes :

- le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise, visant spécifiquement les PME. Il rassemble les actions visant à promouvoir l'esprit d'entreprise, la compétitivité industrielle et l'innovation ;
- le programme d'appui stratégique en matière de TIC, qui a pour objectif de promouvoir l'adoption et l'exploitation des TIC, pilier de l'économie de la connaissance ;
- le programme Énergie intelligente-Europe, qui contribue à recourir aux énergies nouvelles et renouvelables.

Stratégie Éducation et formation 2010

Pour réaliser les objectifs de Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union ont souligné la nécessité d'assurer non seulement une transformation radicale de l'économie européenne, mais aussi de moderniser les systèmes d'éducation afin qu'ils deviennent, d'ici 2010, une référence, au niveau mondial, en matière de qualité.

C'est pourquoi les États membres et la Commission ont adopté, en 2002, un programme de travail, intitulé Éducation et formation 2010, qui vise à atteindre trois buts majeurs :

- améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'Union européenne;
- assurer que ceux-ci soient accessibles à tous;
- ouvrir l'éducation et la formation au monde extérieur.

Ce programme englobe toutes les actions en matière d'éducation et de formation au niveau européen, y compris l'enseignement et la formation professionnelle (« processus de Copenhague ») ou le développement de l'espace européen de l'enseignement supérieur (« processus de Bologne »).

Réseaux transeuropéens de transport

Les infrastructures européennes de transport se sont essentiellement développées dans des contextes nationaux. Mais la construction européenne, notamment bâtie sur la libre circulation des personnes et des biens, et le renforcement de la cohésion économique et sociale rendent nécessaire l'interconnexion et l'interopérabilité entre ces réseaux nationaux, dans des conditions d'accès accrues et dans un meilleur respect de l'environnement.

Pour répondre à ces attentes, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, en juillet 1996, des orientations pour le développement d'un réseau transeuropéen de transport (RTE-T) (décision n° 1692/96/CE du 23 juillet 1996). Ces orientations couvrent les objectifs, les priorités, la définition de projets d'intérêt commun et les grandes lignes des actions envisagées en matière de routes, de voies ferrées, de voies navigables, d'aéroports, de ports maritimes et fluviaux et les systèmes de gestion du trafic qui desservent l'ensemble du continent et assurent l'essentiel du trafic à grande

distance. Les 30 projets prioritaires sélectionnés dans le cadre de cette politique bénéficieront d'un financement communautaire de l'ordre de 8 Md€ pour la période 2007-2013.

La conservation et la gestion des ressources naturelles

Agriculture et développement rural

En Europe, malgré une grande diversité de situations, les régions rurales présentent en général des revenus par habitant inférieurs d'environ un tiers à la moyenne européenne, des faibles taux d'activité des femmes et un secteur des services moins développé. Depuis la réforme de la PAC, l'intervention de l'UE en faveur du développement rural s'est renforcée afin d'aider les zones rurales à répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux actuels.

La PAC repose désormais sur deux piliers :

- le premier, destiné au soutien des marchés agricoles et aux restructurations liées à l'arrivée des nouveaux États membres, est financé pour 2007-2013 par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA);
- le second, consacré au développement rural, bénéficie d'un nouvel instrument financier le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il est doté de 77,6 Md€ dont 6,4 Md€ pour la France.

C'est ce second pilier qui concourt plus spécialement à la réalisation de la stratégie de Lisbonne. Afin de guider sa mise en œuvre, le Conseil a adopté, le 20 février 2006, des Orientations stratégiques pour le développement rural (OSDR), document de même nature que les OSC adoptées pour

la politique de cohésion. Ces orientations insistent notamment sur la nécessité de stimuler la croissance, de créer des emplois dans les zones rurales et d'améliorer le développement durable. Il s'agit également d'assurer une cohérence avec les autres politiques communautaires, en particulier dans le domaine de la cohésion.

En concordance avec cette stratégie, le règlement du FEADER, adopté en septembre 2005, prévoit que celui-ci intervienne sur quatre axes, à savoir :

- l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration;
- l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural par le soutien à la gestion de l'espace;
- l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et l'encouragement de la diversification des activités économiques;
- la mise en œuvre de stratégies locales de développement rural qui s'inspire de l'expérience positive acquise, depuis une quinzaine d'années avec l'initiative communautaire LEADER.

LEADER : de l'expérimentation à la reconnaissance

Dédié au développement local en milieu rural, le programme LEADER a vu le jour au début des années 90 dans le cadre des initiatives communautaires, ces programmes expérimentaux et novateurs lancés par la Commission européenne.

Les bénéficiaires sont des territoires ruraux dont les acteurs publics (par exemple les collectivités locales) et privés (par exemple les entreprises, les associations) s'unissent autour d'un projet commun de développement intégré, c'est-à-dire un projet qui intervient sur différents volets (économie, culture, social, environnement...).

Fort de la plus-value apportée, la Commission a souhaité, pour la période 2007-2013, intégrer totalement le principe de cette démarche, qui laisse une large place aux initiatives des territoires, dans le programme de développement rural financé par le FEADER. Une reconnaissance du travail accompli.

Pêche

L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), qui cofinçait sur la période 2000-2006 des actions en faveur des secteurs de la pêche, de l'aquaculture et de l'industrie de transformation et de commercialisation des produits de la mer, est remplacé, pour la période 2007-2013, par le Fonds européen pour la pêche (FEP).

Ce nouveau fonds concourra à la mise en œuvre de la dernière réforme de la politique commune de la pêche (PCP), axée sur une gestion durable des stocks et la protection de l'environnement, tout en pérennisant les activités pêche et en renforçant le développement d'entreprises économiquement viables.

Doté de 3,849 Md€, le FEP intervient sur cinq axes prioritaires :

- l'adaptation de la flotte de pêche communautaire;
- l'aquaculture, la pêche dans les eaux intérieures, la transformation et la commercialisation;
- les actions collectives : projets qui contribuent au développement durable ou à la conservation de ressources, à l'amélioration des services offerts par les ports de pêche, au renforcement des marchés des produits de la pêche ou à la promotion de partenariats entre les scientifiques et les professionnels du secteur de la pêche;

- le développement durable des zones côtières de pêche : mesures et initiatives qui ciblent la diversification et le renforcement du développement économique dans les zones de pêche touchées par le déclin des activités de pêche ;
- l'assistance technique : le FEP peut financer les actions de préparation, de suivi, d'appui administratif et technique, d'évaluation, d'audit et de contrôle nécessaires pour la mise en œuvre du règlement proposé.

Par rapport à la période de programmation précédente, le FEP reflète les principes de la nouvelle approche vers la simplification, la planification stratégique et une responsabilité plus importante pour les États membres concernant le choix et la mise en œuvre des fonds. Il est en effet l'instrument unique pour les dépenses effectuées au titre de la PCP au lieu des quatre rubriques budgétaires de la période 2000-2006.

Orientations et mise en œuvre des fonds structurels en France

À partir des Orientations stratégiques communautaires, la France a rédigé, à l'instar des autres États membres, une stratégie nationale d'utilisation des fonds structurels, formalisée au sein d'un Cadre de référence stratégique national (CRSN). Ce document a été préparé, dès 2004, par la DIACT avec les associations nationales d'élus et les ministères concernés. C'est à partir des orientations du CRSN qu'ont été élaborés les différents programmes financés, dont le contenu et les conditions d'application sont précisés dans des documents-cadres appelés programmes opérationnels (PO), anciennement DOCUP dans la génération 2000-2006.

La préparation du CRSN et des PO a conduit à réunir un large partenariat qui se poursuivra au cours de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation. Pour la Commission européenne, le partenariat, en particulier avec les collectivités territoriales, revêt une importance capitale pour associer notamment les régions aux différents stades de la programmation. Au-delà de l'association des services concernés de l'État et des collectivités territoriales, l'un des enjeux majeurs de la nouvelle génération de programmes réside dans l'implication

effective des partenaires sociaux, du monde de l'entreprise ainsi que du monde associatif. En effet, la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne suppose de mettre en place, au niveau des programmes mais aussi des projets financés, des partenariats associant les collectivités publiques, les entreprises et les établissements de recherche et d'enseignement supérieur. Les modalités concrètes de cette association doivent être précisées dans les PO.

Le développement d'un bon partenariat, dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme, garantit que ce dernier répond aux besoins et aux attentes des territoires et des acteurs et que ces derniers s'approprient la stratégie et participent à l'émergence de projets de qualité. Dans un processus partenarial, la question est moins : « Qui fait quoi ? » que : « Comment fait-on quelque chose ensemble ? » La nouvelle période 2007-2013 se caractérise également par une plus grande subsidiarité. Les règlements communautaires ont précisé les responsabilités des États membres en matière de gestion des fonds et de contrôle financier. Une plus grande confiance est ainsi accordée aux systèmes de gestion et de contrôle des États membres. En contrepartie, ceux-ci doivent s'assurer dès le début des programmes de leur bon fonctionnement.

Le renforcement de la subsidiarité dans la gestion des fonds structurels est également marqué par la plus grande latitude donnée aux États membres quant au contenu des programmes mis en œuvre. Un PO décrit les grandes priorités d'utilisation du fonds concerné et les principes de sélection des projets mais n'encadre pas les mesures opérationnelles. Il peut faire plus facilement l'objet de modifications au cours de la période de programmation.

Le rôle de la DATAR et des autres acteurs français

La DATAR coordonne, pour la France métropolitaine, le suivi des PO au niveau national, ce rôle étant dévolu au ministère en charge de l'Outre mer pour PO des régions d'outre-mer (Délégation générale à l'outre-mer – DéGéOM).

La DATAR anime, par ailleurs, le réseau des correspondants « Europe » présents au sein des préfectures de région (secrétariat général pour les affaires régionales) et des conseils régionaux. Elle a également une fonction d'interface entre la Commission européenne, les services de l'État (centraux et déconcentrés), les collectivités territoriales et les autres organismes concernés par les fonds structurels. En revanche, la Délégation n'intervient pas, dans la gestion directe des fonds structurels.

La responsabilité de la gestion des fonds et de leur mise en œuvre revient aux autorités de gestion :

- pour le FEDER, les préfets de région ou, à titre expérimental, certaines régions,*
- pour le FSE, le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – DGEFP).*

Le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche coordonne, pour sa part, la mise en œuvre des programmes de développement rural relevant de la politique agricole commune.

Par ailleurs, la responsabilité financière finale, au niveau national, revient :

- pour le FEDER au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales,*
- pour le FSE au ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (DGEFP).*

Les orientations : le Cadre de référence stratégique national français (CRSN)

Statut et structure du CRSN

L'élaboration du CRSN

Expression du partenariat souhaité par la Commission européenne, le CRSN français a été élaboré sur la base d'une vaste concertation conduite, tout au long des années 2005 et 2006, par la DIACT, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le ministère chargé de l'Outre-mer avec l'ensemble des acteurs français impliqués dans la mise en œuvre des fonds structurels.

Ont notamment été consultés : les collectivités territoriales et leurs associations représentatives, des organisations socioprofessionnelles et des associations liées au développement local. Adressé à la Commission européenne à l'automne 2006, le CRSN a été validé par cette dernière le 4 juin 2007.

Le CRSN est un document-cadre commun à l'ensemble des acteurs qui concourent à la mise en œuvre de la politique de cohésion, en France, sur la période 2007-2013. Il :

- expose les choix opérés par la France pour la mise en œuvre, au plan national, des OSC;
- fixe les principaux enjeux et axes d'intervention des fonds structurels pour les années à venir;
- constitue un instrument de référence pour la rédaction des programmes opérationnels;
- donne corps aux ambitions et objectifs déclinés dans le Programme national de réforme.

Le CRSN établit tout d'abord un diagnostic de la situation socioéconomique et territoriale de la France. Puis il différencie les priorités définies pour les régions d'outre-mer, qui dépendent de l'objectif Convergence, et celles qui s'appliquent aux régions de métropole dans le cadre de l'objectif Compétitivité régionale et emploi.

Au sein de chaque objectif, il distingue la contribution de chaque fonds en précisant d'une part les orientations relatives à la politique de l'emploi et à l'inclusion sociale financées par le FSE, et d'autre

part celles relatives à l'attractivité et à la compétitivité des territoires financées par le FEDER.

Une approche territoriale spécifique permet, en outre, de mettre en évidence les enjeux et les stratégies d'action privilégiées sur les territoires urbains, ruraux et les espaces interrégionaux (massifs montagneux et bassins fluviaux). Par ailleurs, bien que les règlements européens n'imposent pas aux États membres de préciser leurs orientations en la matière, la France consacre un chapitre spécifique à la coopération territoriale.

Priorités pour les régions métropolitaines : objectif Compétitivité régionale et emploi

Dans le cadre de l'objectif Compétitivité régionale et emploi, les autorités françaises se sont engagées à cibler 75 % des crédits FEDER et FSE octroyés à la métropole sur les priorités de la stratégie de Lisbonne (*cf.* annexe p. 106).

Intervention du FEDER

Le contenu du diagnostic socioéconomique et territorial de la France ainsi que les priorités exprimées par les régions françaises lors de la préparation du CRSN renvoient largement aux trois thèmes principaux d'intervention du FEDER :

- innovation et économie de la connaissance ;
- environnement et prévention des risques ;
- accès aux services de transport et de télécommunications d'intérêt économique général.

Par ordre de priorité, la promotion de l'innovation et de l'économie de la connaissance constitue un enjeu central pour améliorer la compétitivité des territoires. Cet objectif nécessite de renforcer les moyens en recherche et développement (R&D), plus particulièrement dans le secteur privé (innovations technologiques et non technologiques, soutien à l'investissement, technologies de l'information et de la communication, ingénierie de projet, veille technologique...). Les PME, qui constituent des acteurs essentiels de l'innovation et du dynamisme économique, doivent notamment pouvoir bénéficier du développement de partenariats entre acteurs économiques, autorités publiques et institutions de recherche. L'anticipation des mutations industrielles et une meilleure exploitation des secteurs porteurs impliquent dans ce contexte d'accorder une attention particulière à la diffusion des technologies et des services d'information et de communication.

Les stratégies régionales pour l'innovation

La Commission européenne invite au renforcement de la coopération entre universités, centres de recherche et entreprises. L'objectif visé est de préparer les régions et les emplois aux changements technologiques. De plus, il s'agit de trouver les bonnes « spécialisations » en accompagnant la montée en puissance des activités de conception, de recherche et de design dans les secteurs très exposés à la concurrence internationale ou dans les secteurs à forte valeur ajoutée.

La traduction de ces orientations est clairement affichée dans le CRSN et dans les programmes opérationnels FEDER. Ils prévoient la conception et

la mise en œuvre d'une stratégie régionale d'innovation, selon les étapes suivantes :

- identification des besoins locaux des entreprises ainsi que des politiques menées par les collectivités territoriales,*
- création d'un comité stratégique chargé de définir une politique d'innovation territoriale,*
- définition d'une politique régionale d'animation et d'évaluation.*

Dans une perspective de développement durable, la recherche de compétitivité doit s'accompagner d'un soutien aux innovations dans le domaine environnemental, en particulier en ce qui concerne la promotion des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et la gestion des ressources naturelles (protection de la biodiversité, gestion de l'eau, réduction de la pollution atmosphérique, gestion des ressources foncières...). Sous l'impulsion forte de la France (en particulier alors qu'elle exerçait la présidence du Conseil de l'Union au second semestre 2008), l'intervention du FEDER en matière d'efficacité énergétique a été élargie au logement social dans la limite de 4 % des enveloppes régionales (Règlement CE 397/2009). L'amélioration de la prévention et de la gestion des risques naturels est également partie prenante de cette démarche.

La politique de cohésion intervient également en faveur des projets d'infrastructures de transport, même si elle dispose de moyens financiers (FEDER) limités en ce domaine par rapport à ceux de la politique « transport » de l'UE (hors politique de cohésion). En la matière, le CRSN souligne la nécessité de concilier les objectifs de développement économique, d'attractivité des territoires,

de qualité de vie, de lutte contre les pollutions et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les financements devront ainsi se focaliser sur des projets structurants et s'inscrire dans la perspective d'un développement durable des transports et de promotion de l'intermodalité : plates-formes d'échange, rail, ferroutage, voies fluviales, transports urbains propres...

Intervention FSE

Dans le domaine de l'emploi, les enjeux importants pour la France relèvent surtout des premiers axes d'intervention du FSE :

- adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ;
- accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ;
- renforcement de la cohésion sociale et lutte contre les discriminations pour l'inclusion sociale ;
- investissement dans le capital humain par l'amélioration du système d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Au regard des perspectives démographiques, il convient également de renforcer l'accès à l'emploi des jeunes et des seniors, ainsi que de promouvoir la diversité dans toutes les composantes du monde du travail.

De surcroît, le principe de l'égalité femme/homme doit être intégré dans les actions conduites dans les domaines de l'emploi et de la formation, combiné à des actions plus spécifiques.

À ces fins, un volume significatif de projets, comportant des objectifs de progression, doit concerner soit les travailleurs expérimentés, soit l'accès des jeunes au marché de l'emploi, soit l'égalité entre les femmes et les hommes afin d'améliorer leur taux d'emploi. Enfin, un effort significatif doit être

entrepris en matière de formation tout au long de la vie.

Ces orientations stratégiques pour l'intervention du FSE de 2007 à 2013 doivent ainsi concourir également à la réalisation des objectifs quantifiés suivants :

- Concernant les seniors, augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans de deux points par an pour atteindre 50 % en 2010, par le soutien à la mise en œuvre de stratégies globales de vieillissement actif et au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans;
- Concernant les jeunes, diminuer le surchômage des jeunes en réduisant l'écart entre le taux de chômage des moins de 25 ans et celui des adultes de plus de 25 ans (2,8 fois en 2005) pour rejoindre la moyenne communautaire de 2,5 (UE à 25);
- Concernant les femmes :
 - contribuer à la suppression des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes d'ici 2010, par le soutien à la mise en œuvre des politiques d'égalité dans les entreprises;
 - contribuer à l'augmentation du taux d'emploi des femmes à hauteur de 60 % en 2010;
- Concernant la formation tout au long de la vie, en augmenter le taux d'accès pour l'ensemble des adultes de 25 à 64 ans à l'horizon 2010, afin de se rapprocher du standard communautaire de 12,5 %, en soutenant les actions de formation tant pour les salariés que pour les demandeurs d'emploi.

Spécificités et priorités pour les DOM : objectif Convergence

Classées régions ultrapériphériques (RUP) en raison de leur éloignement du continent européen, les DOM se caractérisent par de fortes spécificités qui les distinguent des régions métropolitaines :

- les activités économiques subissent des surcoûts en matière de transport; la concurrence des pays environnants est importante; 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;
- la démographie se caractérise par une forte proportion de jeunes de moins de 20 ans (36 % en moyenne contre 25 % en métropole) et une pression migratoire très significative;
- le taux de chômage y est plus de deux fois supérieur à celui de la métropole (27,7 % contre 10 % en métropole, en juin 2005). Se pose notamment la question de l'intégration des jeunes au marché du travail et du renforcement de la cohésion sociale.

Espaces attractifs au sein de leur environnement régional, les DOM 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 socioéconomique 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.

La dimension territoriale

Le CRSN ne se limite pas cependant à la définition de priorités sectorielles. Il insiste également sur la nécessité de prendre en compte différents territoires aux enjeux spécifiques. Cette approche accorde une place importante à la définition de stratégies d'intervention au sein de «territoires de projet», qu'ils soient urbains ou ruraux.

En milieu urbain, l'intégration de l'ancien programme URBAN au sein des objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi, la suppression du zonage et les orientations de la stratégie de Lisbonne obligent à combiner, plus que par le passé, les interventions en faveur de la compétitivité régionale et celles de solidarité envers des zones fragiles, en particulier dans les quartiers en crise. Suite à des appels à projets lancés dans la plupart des régions, 60 projets urbains intégrés (PUI) sont ainsi mis en œuvre dans les programmes régionaux.

Au sein des territoires ruraux, malgré l'évolution démographique favorable constatée ces dernières

années, des écarts importants peuvent être observés entre les territoires connaissant un regain de croissance et d'emplois et ceux dont la fragilité s'accroît. Compte tenu de cette diversité, les programmes opérationnels doivent s'attacher à promouvoir le rôle moteur des territoires les plus dynamiques tout en soutenant les partenariats et les stratégies territoriales à même de stimuler les espaces moins prospères.

Par ailleurs, des modalités d'actions particulières sont accordées aux espaces plurirégionaux (massifs, bassins fluviaux) ainsi qu'aux zones à handicaps géographiques et naturels (zones humides, littoral, îles, péninsules) qui sont confrontées à des contraintes de développement très spécifiques (préservation de l'environnement naturel et prévention des risques ; accessibilité et développement économique respectueux des conditions naturelles...) mais disposent également d'opportunités particulières. Des programmes opérationnels plurirégionaux ont été mis en place à cette fin (*cf.* p. 55).

Priorités pour l'objectif Coopération territoriale européenne

Durant la période 2000-2006, dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg III, les actions et réseaux de coopération européens soutenus par les fonds structurels se sont intensifiés. La coopération européenne est devenue une composante incontournable de la compétitivité, de la cohésion et du développement durable des territoires. Afin de capitaliser les expériences ainsi menées et de

préparer le nouvel objectif Coopération territoriale européenne, la France a choisi d'inclure dans le CRSN un volet relatif à ces programmes, bien que cela n'ait pas été obligatoire.

Sur le territoire métropolitain, il s'agit en particulier de rechercher une meilleure articulation entre les coopérations transfrontalières et transnationales, notamment sur des questions où l'échelle d'intervention dépasse les actions de proximité. C'est notamment le cas dans le domaine maritime, dans celui de la prévention des risques naturels et technologiques, des transports, de la mobilité ou bien encore en matière de réseaux de recherche et de développement technologique.

Cette articulation suppose également de veiller à la cohérence entre les politiques et outils d'intervention nationaux, régionaux et locaux (par exemple en matière de projets métropolitains ou de massifs). Elle nécessite l'élaboration de stratégies territoriales communes entre les acteurs, préalables indispensables à l'identification de projets à forte valeur ajoutée européenne et à fort impact territorial.

Pour les régions d'outre-mer, l'objectif poursuivi consiste à mieux intégrer les territoires concernés dans leur espace géographique en réduisant les barrières qui limitent les possibilités d'échanges avec les pays environnants. Ces régions sont situées à proximité de nombreux pays des Caraïbes et de l'océan Indien en phase d'intégration au sein de regroupements favorisés par la communauté internationale. L'intégration régionale recouvre donc un champ large qui va de la coopération régionale, bilatérale ou multilatérale, à la promotion de secteurs économiques compétitifs en vue de favoriser et développer les échanges.

La coopération interrégionale répond, quant à elle, à une demande forte des partenaires régionaux et locaux, en lien avec le développement et la compétitivité territoriale. Ce partenariat est conçu et envisagé pour enrichir les démarches et les politiques territoriales, notamment en relation avec les pays de l'élargissement.

Une stratégie nationale pour le développement rural et la pêche

Les programmes de développement rural, financés par le FEADER dans le cadre de la politique agricole commune, et ceux concernant la pêche, financés par le FEP, suivent les mêmes principes d'élaboration que ceux financés dans le cadre de la politique de cohésion.

Chaque État membre a tout d'abord été invité à préparer une stratégie nationale. En matière de développement rural, la France a rédigé, en prenant appui sur les OSDR de la Commission, un document-cadre : le programme stratégique national de développement rural (PSNDR, équivalent du CRSN).

Celui-ci comporte :

- un état des lieux des espaces ruraux;*
- une stratégie assurant la cohérence avec les orientations communautaires;*
- les priorités choisies par la France pour les interventions du FEADER, assorties d'indicateurs de suivi et d'évaluation.*

La France a préparé un autre PSN en ce qui concerne les interventions en faveur de la pêche. Ce document comprend notamment une présentation socioéconomique et environnementale du secteur, une analyse de ses forces et faiblesses ainsi que les priorités d'interventions.

Le cadre d'intervention : les programmes opérationnels

Les PO des objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi

En France, 36 PO sont mis en œuvre pour les objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi.

Pour l'objectif Convergence :

- quatre PO régionaux (un par DOM) financés par le FEDER;
- quatre PO régionaux (un par DOM) financés par le FSE.

Pour l'objectif Compétitivité régionale et emploi :

- 22 PO régionaux financés par le FEDER;
- quatre PO plurirégionaux financés par le FEDER;
- un programme national fortement déconcentré financé par le FSE.

S'y ajoute un programme national d'assistance technique Europact (*cf. infra*).

Les programmes plurirégionaux

Pour la première fois, des programmes plurirégionaux sont mis en œuvre :

- deux pour des massifs de montagne : Alpes et Massif central;
 - deux pour des bassins hydrographiques : Loire et Rhône.
- Instaurés à la demande des partenaires locaux, ils permettront de mieux appréhender certains enjeux pour lesquels l'échelle régionale est inadaptée. C'est en particulier le cas dans le domaine du développement durable et de la prévention des risques. Ces programmes sont complémentaires des conventions de massif et des contrats interrégionaux mis en œuvre dans le cadre des contrats de projets État-Régions 2007-2013 (*cf. p. 59*). Par ailleurs, les trois autres massifs métropolitains (Vosges, Jura, Pyrénées) disposent d'un volet interrégional spécifique au sein du PO de la région du préfet coordonnateur de massif.

Les PO de l'objectif Coopération territoriale européenne

Dans le cadre de l'objectif Coopération territoriale européenne, la France est impliquée dans 19 programmes, conduits en partenariat avec les autres États membres :

- 12 programmes transfrontaliers avec l'Espagne, l'Italie, la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg, la Belgique, le Royaume-Uni, le Brésil, le Surinam ou des pays de l'espace Caraïbe et de l'océan Indien ;
- 7 programmes concernant 13 espaces de coopération transnationale, toutes les régions françaises étant impliquées au sein de l'un d'eux (*cf.* annexe p. 100).

La France participe également au volet coopération interrégional de cet objectif à travers :

- Le programme couvrant l'ensemble de l'Union ainsi que la Norvège et la Suisse.
- Les trois programmes en réseaux destinés à favoriser l'échange d'expériences et les bonnes pratiques :
 - Urbact, sur les questions urbaines ;
 - ESPON/ORATE, observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen ;
 - Interact, destiné à l'accompagnement technique des programmes de coopération.

Europact : le nouveau programme d'appui et de coordination technique

Durant la génération 2000-2006, l'appui technique à la mise en œuvre des programmes était assuré par deux programmes spécifiques :

- le programme national d'assistance technique (PNAT), dédié à la conduite d'actions de formation, d'informations, d'études...;
- le programme national informatique (PNI), dédié au suivi informatique des projets, assuré par le logiciel PRESAGE (cf. p. 70).

Pour la génération 2007-2013, ces deux programmes sont rassemblés en un seul, le programme européen d'appui et de coordination technique (Europact). Celui-ci a pour principaux objectifs :

- d'assurer un suivi stratégique de la politique de cohésion (orientations et programmes);
 - de coordonner au plan institutionnel un appui technique à la mise en œuvre des programmes et des projets;
 - d'améliorer la lisibilité de l'action de l'Union européenne par une information sur les réalisations de la politique de cohésion économique et sociale.
- Doté de 67,7 M€ (FEDER et contrepartie nationale), il concerne les trois objectifs (Convergence, Compétitivité régionale et emploi et Coopération territoriale européenne).

Le contenu et l'élaboration des PO

Chaque programme doit contenir :

- un diagnostic du territoire ou de la thématique concernée (forces et faiblesses);
- la justification de la stratégie et des priorités retenues;
- les axes d'intervention prioritaires accompagnés d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de suivi;
- le plan de financement;
- les dispositions relatives à la mise en œuvre des programmes;
- la liste indicative des grands projets (projets excédant 25 M€ pour l'environnement et 50 M€ pour les autres projets).

Les PO tiennent compte également des engagements nationaux en matière de ciblage sur les dépenses relevant de la stratégie de Lisbonne.

Conformément au souhait de la Commission européenne, la préparation des PO a donné lieu à une large concertation. Les PO régionaux ont ainsi été élaborés par les partenaires locaux (représentants des administrations de l'État, des collectivités territoriales, du monde socioéconomique) puis transmis à la Commission européenne pour examen et validation. Celle-ci s'assure qu'ils contribuent aux objectifs et aux priorités des orientations communautaires et du CRSN. Les PO français ont été adoptés à l'issue de la phase de négociation de 2007 avec la Commission européenne (ils sont consultables sur les sites internet des préfetures de région). Les documents de mise en œuvre (DOMO) ont également été adoptés pour chaque PO.

Complémentarité entre PO et contrats de projets État-Régions

La période 2007-2013 de cette 4^e génération de fonds structurels européens est identique à celle de la 5^e génération de contrats État-Régions. Cette convergence des calendriers n'est pas fortuite. Ces contrats constituent, en effet, le principal dispositif national en matière d'aménagement et de développement des territoires et agissent en complémentarité avec les programmes européens.

Les champs d'intervention des contrats État-Régions sont cohérents avec les priorités européennes de la stratégie de Lisbonne. De plus, ils privilégient une concentration des moyens financiers sur des grands projets bien identifiés et structurants pour les territoires.

Les deux exercices ont reposé sur un même diagnostic et ont débouché sur des stratégies d'intervention complémentaires. Enfin, le suivi de ces deux types de programmes est réalisé sur un même outil de gestion (cf. p. 70) et leur évaluation est coordonnée (cf. p. 74).

Les contrats État-Régions

Ils ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique. L'État, la région et d'autres collectivités territoriales s'accordent sur un programme d'actions sur sept ans (cinq ans avant la génération 2000-2006) en matière d'aménagement et de développement du territoire régional. Dénommés « contrats de plan » jusqu'en 2006, la nouvelle génération de contrats couvrant la période 2007-2013 est appelée « contrats de projets État-Régions » (CPER). Elle mobilise 12,74 Md€ de crédits de l'État (et au total environ 30 Md€ de crédits publics)

Les programmes en faveur du développement rural et de la pêche

Le programme stratégique national de développement rural (PSNDR) a servi de base à la préparation des programmes de développement rural

(PDR) équivalents, en matière de développement rural, aux programmes opérationnels. La France en comptera six :

- un pour l'Hexagone, dit programme de développement rural hexagonal (PDRH), approuvé par la Commission le 19 juillet 2007 ;
- un pour la Corse ;
- quatre pour chaque DOM.

Concernant plus spécifiquement LEADER, la sélection des 223 groupes d'action locale (GAL), réunissant les acteurs publics et privés des territoires bénéficiaires, s'est faite en 2008 par appels à projets. La sélection a été assurée par les préfetures de région (DRAF) et les conseils régionaux sur la base d'une analyse menée par un groupe d'experts régional.

Dans une optique de décroisement, la Commission européenne a, par ailleurs, demandé aux États membres de constituer des réseaux ruraux regroupant l'ensemble des acteurs du monde rural. Ceux-ci permettent de valoriser les bonnes pratiques. La France dispose d'un réseau rural national copiloté par la DATAR et le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, depuis 2008, et de 26 réseaux régionaux copilotés par les préfetures de régions et les conseils régionaux.

La France dispose, par ailleurs, d'un programme opérationnel national pour la pêche, rédigé en cohérence avec les orientations du plan stratégique national pêche. Concernant l'ensemble du territoire français (métropole et DOM), ce PO a été établi sur la base d'une consultation de l'ensemble des représentants de la filière concernée, ainsi que des autres partenaires intéressés tels que les représentants des collectivités territoriales et des ministères, réunis au

sein du Comité stratégique national (CSN). Il comprend quatre axes prioritaires d'intervention :

- axe 1 : adaptation de la flotte (aide publique à l'arrêt définitif des activités de pêche, investissement à bord des navires...);
- axe 2 : aquaculture et pêche dans les eaux intérieures (investissements productifs, mesures aqua-environnementales...), transformation et la commercialisation des produits (modernisation du mareyage...);
- axe 3 : mesures d'intérêt commun (développement de nouveaux marchés, protection et développement de la faune et de la flore aquatique...);
- axe 4 : développement durable des zones de pêche.

La mise en œuvre : les gestionnaires et les financements

Les autorités de gestion des programmes

La mise en œuvre de chaque programme est pilotée par une autorité de gestion désignée par l'État membre.

Autorité de gestion (AG)

L'AG est chargée de la gestion et de la mise en œuvre d'un programme opérationnel conformément aux principes de bonne gestion financière (cf. article 60 du règlement 1083/2006 portant dispositions générales sur les fonds européens). Elle veille :

- à la régularité des opérations dont elle pilote la programmation et vérifie la réalisation;
- à la réalisation conforme des évaluations;
- à la diffusion des informations nécessaires aux autorités de certification...

Elle organise également les travaux du comité de suivi et lui transmet les documents permettant de réaliser un suivi qualitatif de la mise en œuvre du programme.

En France, les autorités de gestion, pour la politique de cohésion, la politique de développement rural et la politique de la pêche sont les suivantes :

Objectif	PO ou PDR	Autorités de gestion ou autorités de gestion déléguées
Compétitivité et emploi	21 PO régionaux FEDER métropole (hors Alsace)	Préfets de région
	PO régional FEDER Alsace	Conseil régional d'Alsace (1)
	4 PO plurirégionaux FEDER	Préfet coordonnateur de massif ou de bassin hydrographique
	PO FSE national	Ministère en charge de l'emploi
	FSE déconcentré	Préfets de région
Convergence	4 PO FEDER outre-mer	Préfets de région
	FSE outre-mer	Préfets de région
Coopération territoriale (2)	Transfrontalier	7 autorités uniques de gestion françaises sur 12 programmes (3)
	Transnational	4 autorités uniques de gestion françaises sur 7 programmes (3)
	Programme coopération interrégionale	Conseil régional Nord-Pas-de-Calais
	URBACT	Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV)
	ESPO/ORATE	Luxembourg, ministère de l'Aménagement du territoire
	Interact	Région de Bratislava (République Tchèque)
Commun aux 3 objectifs	Europact	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) + ministère chargé de l'outre-mer (pour les régions de l'objectif Convergence)
Programmes de développement rural	PDR FEADER métropole (hors Corse)	Ministère de l'Agriculture et de la pêche
	PDR FEADER Corse	Collectivité territoriale de Corse
	PDR FEADER outre-mer	Préfets de région
Pêche	PO national	Ministère en charge de la pêche - avec délégation totale de l'autorité de gestion au préfet de région en Corse et dans les DOM - avec délégation partielle en métropole

(1) Durant la période 2000-2006, le conseil régional d'Alsace s'est vu transféré, à titre expérimental, la fonction d'autorité de gestion du programme régional Alsace objectif 2. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a fourni le cadre juridique de cette expérimentation. Celle-ci sera renouvelée sur la période 2007-2013 (décision du Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires du 6 mars 2006 et communiqué du Conseil des ministres du 7 septembre 2007), un nouveau cadre juridique étant en préparation.

(2) Dans la mise en œuvre des programmes de la coopération territoriale, une autorité unique de gestion est désignée pour chaque programme, par l'ensemble des États membres partenaires de l'espace de coopération. Toutefois, lorsque l'autorité unique de gestion n'est pas française, une autorité nationale référente est désignée pour la France. Si l'autorité unique de gestion est française, celle-ci joue obligatoirement le rôle d'autorité nationale. Pour le cas où l'autorité unique de gestion est étrangère, une AN doit être désignée. Cette dernière se trouve garante du bon déroulement du programme en France (cf. p. 66), chaque État restant responsable des fonds dépensés sur son territoire.

Par ailleurs, un chef de file est nommé pour chaque projet mis en œuvre au sein d'un programme. Il doit rendre compte auprès de l'autorité unique de gestion de sa bonne réalisation et reçoit la contribution des fonds européens qu'il répartit entre les différents partenaires conformément à leurs engagements initiaux. Déjà expérimentée lors de la période précédente, la règle du chef de file permet de mieux coordonner la démarche et renforce la solidarité nécessaire à la bonne mise en œuvre du projet de coopération.

(3) Cf. liste en annexe p. 99 et 103.

La subvention globale : outil partenarial de gestion déléguée

La subvention globale permet à une autorité de gestion de déléguer à un organisme tiers (ci-après dénommé organisme intermédiaire) une responsabilité particulière dans la mise en œuvre d'une partie d'un programme : sélection des projets financés, tâches de gestion, de contrôle... Le recours à cet outil de gestion, déjà utilisé dans la période 2000-2006, a été renforcé sur 2007-2013 afin de tenir compte des évolutions liées à la décentralisation.

Ainsi, la subvention globale peut être utilisée pour des enveloppes financières représentant jusqu'à 50 % des programmes FEDER et 60 % des programmes FSE (dans la limite de 40 % de ces 60 % aux collectivités territoriales). Ce mécanisme permet ainsi une plus grande responsabilisation des partenaires délégataires, en particulier les collectivités territoriales qui mettent elles-mêmes en œuvre les mesures du PO qui correspondent à leur domaine de compétence.

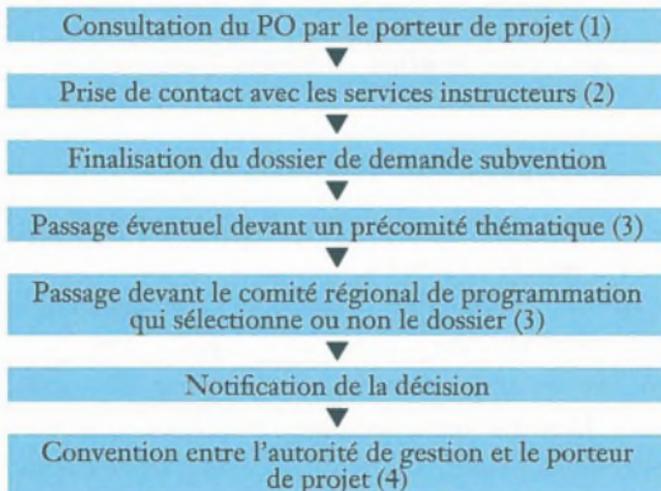
Le choix du gestionnaire de la subvention globale appartient à l'autorité de gestion. Il doit permettre de répondre plus efficacement aux objectifs du programme. Cette délégation doit s'inscrire dans une stratégie globale définie dans les programmes opérationnels. Elle doit être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui permettront à l'autorité de gestion de veiller à la bonne allocation des ressources et au respect de la stratégie globale.

Chaque fois que l'exercice d'une fonction ou partie d'une fonction est confié par l'autorité de gestion à un organisme intermédiaire, une convention est passée entre l'autorité de gestion et le délégataire. Cette convention précise les objectifs et résultats attendus et vise à garantir la complémentarité des interventions, la visibilité des opérations par l'ensemble des partenaires, le maintien de la piste d'audit et la responsabilité financière de l'organisme intermédiaire.

Ce mécanisme intervient pour les seuls fonds structurels. Il n'est pas prévu réglementairement pour le FEADER.

La procédure de sélection des projets

Procédure classique, hors appel à projets



(1) Le bénéficiaire potentiel doit vérifier que son projet correspond bien à l'une des priorités du PO.

(2) Les services instructeurs ont pour tâche d'informer et de recevoir les porteurs de projets et d'animer les dispositifs d'aide au montage des projets. La nature du service instructeur varie selon les mesures du PO. Au-delà des services des préfectures, il peut s'agir en matière économique d'une région, en matière sociale d'un conseil général ou en matière d'environnement de l'ADEME.

(3) Le comité régional, commun à tous les fonds, est mis en place selon des modalités d'organisation définies localement. Il a pour objet de coordonner les travaux de programmation liés aux différents fonds afin d'assurer la complémentarité et la cohérence de leurs interventions et la bonne information du partenariat. Le comité est coprésidé par le préfet de région, le

Le cas de la subvention globale

Dans le cas d'une subvention globale, la sélection des opérations est de la responsabilité de l'organisme intermédiaire. Toutefois, la possibilité de recourir à des subventions globales s'avérant beaucoup plus importante pour la période 2007-2013 que pour la période 2000-2006, la Commission européenne a souhaité un encadrement plus précis de cette pratique, afin de conserver la cohérence stratégique de chaque programme. En conséquence, « les projets sont présentés, pour avis préalables consultatifs, au comité régional unique de programmation dans les conditions définies par la convention passée entre l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire afin de vérifier la cohérence d'ensemble de la programmation et de s'assurer de la bonne diffusion de l'information auprès du partenariat » (cf. circulaire du 13 avril 2007 relative au suivi, à la gestion et au contrôle des fonds structurels, du FEADER et du FEP pour la période 2007-2013).

président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse et, dans les régions d'outre-mer, le président du conseil général. Afin d'assurer le bon fonctionnement de ce comité, des formations réduites adaptées à un champ thématique ou à un fonds peuvent être mises en place.

4) Cette convention mentionne le montant de la subvention européenne, le calendrier de réalisation du projet et les obligations qui incombent au porteur de projet. Parmi celles-ci figure l'obligation de publicité, qui consiste pour le bénéficiaire à informer le public de la participation de l'Union européenne à son action. La subvention européenne n'est versée qu'une fois le projet, ou une tranche du projet, réalisés.

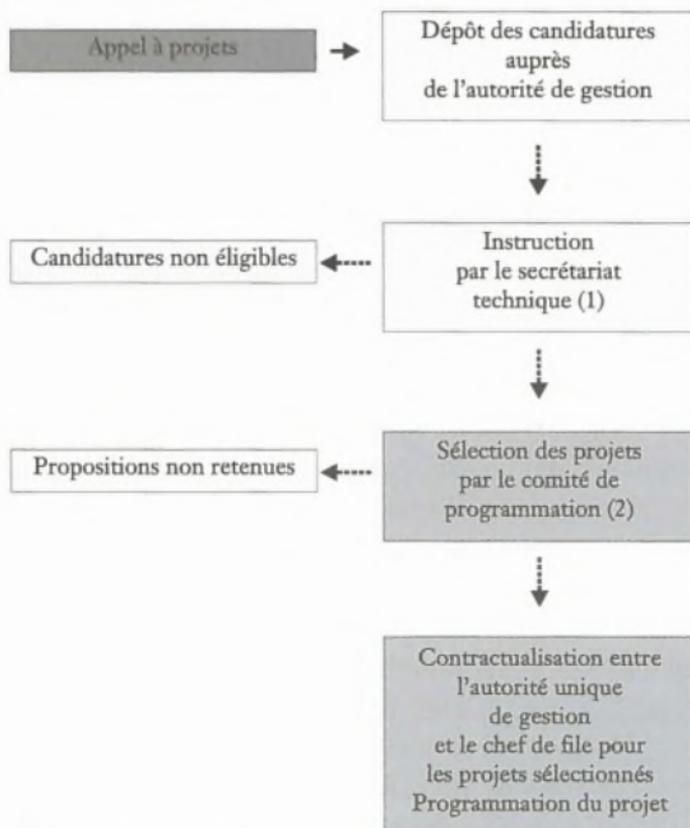
Les appels à projets

La sélection des dossiers peut également s'effectuer *via* des appels à projets.

Dans le cadre des objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi, un grand nombre de régions ont en lancé pour des opérations dans les quartiers urbains en difficulté. Ils s'adressent principalement aux villes et aux agglomérations et prennent le relais du programme URBAN de la génération 2000-2006. Des appels à projets sur d'autres thématiques ne sont pas exclus. Les programmes de l'objectif Coopération territoriale européenne sont, quant à eux, exclusivement mis en œuvre par des appels à projets. Il en est de même pour l'axe 4 du nouveau programme de développement rural, successeur de l'initiative LEADER.

Pour être sélectionné, le projet d'un programme doit avant tout être intégré, c'est-à-dire intervenir de manière complémentaire sur différents domaines notamment social, environnemental, culturel et économique. Il doit également être porté par un ensemble d'acteurs.

Circuit de sélection d'un projet d'un programme de l'objectif Coopération territoriale



(1) Le secrétariat technique commun est la cheville ouvrière du programme qu'il met en œuvre sous l'autorité de l'autorité unique de gestion.

(2) Les comités de programmation sont représentatifs de la zone de partenariat et peuvent impliquer, selon les pays concernés, l'État central et/ou des collectivités territoriales.

Les flux financiers

Si la Commission a fixé la dotation globale de fonds structurels revenant aux États membres pour la période 2007-2013, ces derniers déterminent sa répartition entre le FEDER et le FSE. En métropole, au sein de l'objectif Compétitivité régionale et emploi, le gouvernement français a opté pour 56 % de FEDER (soit 5,11 Md€) et 44 % de FSE soit (3,98 Md€). Cette décision se justifie notamment par le fait que le FEDER n'est plus limité par un zonage, accroissant ainsi son territoire d'intervention et triplant la population éligible. Pour l'outre-mer, au sein de l'objectif Convergence, le FEDER représente deux tiers des crédits, contre un tiers pour le FSE. Autre évolution, il revenait à la Commission, dans les précédentes périodes de programmation, de fixer quelles dépenses étaient éligibles au FEDER et au FSE. Pour la période 2007-2013, cette tâche revient aux États membres.

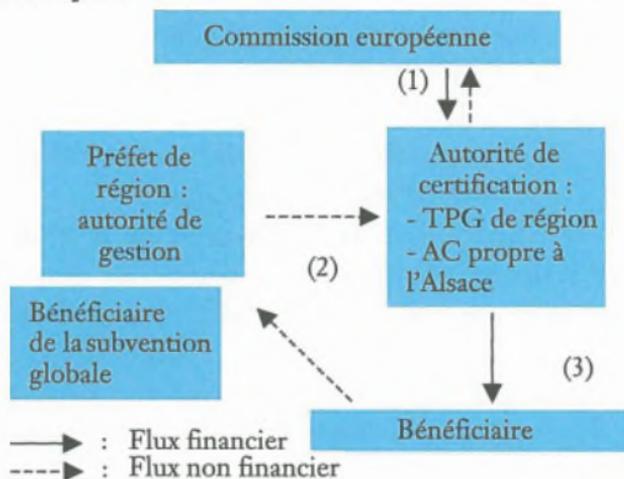
L'autorité de certification

L'autorité de certification d'un programme opérationnel est chargée en particulier d'établir et de transmettre à la Commission les états certifiés des dépenses et les demandes de paiement, de certifier que l'état des dépenses est exact et que les dépenses déclarées sont conformes aux règles communautaires et nationales (cf. article 61 du règlement 1083/2006 portant dispositions générales sur les fonds européens). L'autorité de certification est également l'organisme de paiement des fonds. À ce titre, elle reçoit les paiements effectués par la Commission et procède aux versements des subventions aux bénéficiaires.

Dès l'adoption d'un programme, une avance de 5 % a été versée en deux fois par la Commission à l'autorité de gestion en 2007 puis en 2008. Dans le cadre des mesures de réponse à la crise économique et des mesures de simplification de gestion, les programmes ont bénéficié, en 2009, d'une avance supplémentaire de 2,5 % (règlement 284/2009). Au fur et à mesure de la mobilisation de cette avance pour le versement des aides aux bénéficiaires, l'autorité de certification peut adresser trois ou quatre fois par

an un appel de fonds à la Commission européenne. L'aide communautaire est versée au bénéficiaire par l'autorité de certification, après contrôle de «service fait» attestant de la réalité des dépenses par la présentation de factures acquittées ou pièces comptables de valeur probante équivalente. En France, l'autorité de certification est les trésoriers-payeurs généraux de région, hormis pour les programmes de coopération territoriale et le PO Alsace pour lesquels, dans le cadre de l'expérimentation de la gestion déléguée des fonds, la Caisse de dépôts et consignation (CDC) a été désignée autorité de certification par appel d'offres.

Flux financiers pour les objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi



(1) Flux non financier : Transmission des demandes de paiement certifiées par l'autorité de certification

Flux financier : Versement des crédits de la Commission

(2) Flux non financier : Envoi des demandes de paiement des bénéficiaires après contrôle de service fait en vue de certification

(3) Flux non financier : Envoi des demandes de paiement du bénéficiaire à l'autorité de certification (remontées des factures acquittées)

Flux financier : Paiement par le trésorier-payeur général de région, autorité de certification et organisme de paiement

PRESAGE, un outil pour le suivi financier

En France, le suivi financier des fonds européens est assuré à partir du logiciel PRESAGE (programme régional et européen de suivi, d'analyse, de gestion et d'évaluation). Le projet, porté par la DATAR, a vu le jour en 1997. Ce logiciel est connecté en réseau à l'ensemble des acteurs : autorité de gestion, autorité de certification, services de l'État et des collectivités territoriales. Il permet de suivre et de gérer, grâce à une mise à jour en temps réel au sein d'une base de données commune, l'ensemble des opérations depuis le dépôt de la demande de subvention, en suivant les différentes étapes de la vie du dossier : instruction, programmation, engagements et mandatements des fonds structurels et des cofinancements... Il permet également de disposer d'un ensemble d'informations et d'indicateurs utiles pour l'analyse et l'évaluation des programmes.

Par son apport dans la fiabilisation de la gestion et la transparence qu'il offre à tous les niveaux, PRESAGE est devenu un outil central pour le suivi des programmes européens en France. Reconnu comme tel par l'ensemble des acteurs tant au niveau local qu'au niveau central et européen, il compte plus de 5 000 utilisateurs et près de 300 000 dossiers créés. Pour la période 2007-2013, le suivi des CPER est également assuré par ce logiciel.

Le logiciel a également été adapté aux particularités des programmes de coopération territoriale. Dénommé PRESAGE-CTE, il intègre tous les éléments propres à la gestion commune des projets de coopération.

Une version modernisée de PRESAGE, accessible via Internet, a été déployée avec succès en 2009 et la valorisation des données est maintenant grandement facilitée par un info-centre.

Les principes de gestion

Les principes de bonne gestion applicables sur la période 2000-2006 restent d'actualité, soit, en fonction des caractéristiques de gestion des fonds :

- information, animation et aide au montage des projets;
- délais d'instruction raisonnables;
- programmation régulière de projets prêts à être mis en œuvre;
- opérations de vérification et de certification des dépenses en continu afin d'accélérer les remontées de dépenses à la Commission et d'éviter les pertes de crédits par dégagement d'office;
- récupération des crédits non utilisés en vue de leur reprogrammation;
- qualité et conduite régulière des contrôles et audits d'opérations;
- correction rapide des irrégularités financières éventuelles et des dysfonctionnements des procédures;
- modifications des programmes à tout moment pour améliorer la consommation et la qualité de gestion des fonds.

Du point de vue de la gestion financière, certaines souplesses ont été introduites dans les règlements communautaires. Le taux plafond d'intervention d'aide communautaire ne s'applique plus à l'axe prioritaire d'un programme mais au niveau du

Le dégagement d'office

Un programme est exécuté sous forme de sept tranches annuelles. Chaque tranche est engagée automatiquement au mois d'avril. Mais si la réalisation du programme prend du retard, la part des fonds de la tranche de l'année (n) non dépensée au 31 décembre de l'année (n + 2) est dégagée d'office. C'est-à-dire qu'elle est perdue. Cette disposition exigeante nécessite que les gestionnaires des programmes aient la préoccupation constante de mobiliser les maîtres d'ouvrage afin que les opérations soient réalisées dans les délais.

programme lui-même donnant plus de souplesse à la gestion. De même, les remboursements de fonds communautaires ne sont plus calculés en fonction de chaque mesure comme en 2000-2006 mais en fonction des axes prioritaires des programmes opérationnels. Enfin, le programme peut être clôturé partiellement avant la date finale d'éligibilité des dépenses au 31 décembre 2015.

Pour la période 2007-2013, le gouvernement français insiste particulièrement sur l'importance des mesures de simplification de la gestion, sur les mesures d'animation des fonds et sur le renforcement de la gouvernance partenariale des futurs programmes (cf. circulaire du 13 avril 2007 relative au dispositif de suivi, de gestion et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds européens).

En matière de gestion, il s'agit de veiller à une utilisation efficace des crédits européens afin d'optimiser leur impact économique, d'assurer leur consommation régulière pour éviter leur perte par dégagement d'office et de maintenir la rigueur de leur gestion pour écarter les risques de suspension de paiement ou de corrections financières.

Les programmes doivent également faire l'objet d'une politique de communication et d'information ambitieuse auprès de l'ensemble des citoyens, par la voie de plans déclinés aux niveaux national et régional (cf. circulaire du 12 février 2007 relative aux projets financés par l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale). Cette communication doit permettre de garantir une information transparente des porteurs de projets sur les modalités d'accès aux fonds, de faire émerger de bons projets mais aussi de faire connaître l'impact de l'intervention de l'Union.

Pour le grand public, celle-ci reste en effet lointaine et abstraite. C'est pourquoi la Commission européenne insiste pour que les opérations financées dans le cadre de la politique de cohésion, qui répondent aux attentes quotidiennes de nos concitoyens, soient mieux valorisées.

Suivi, évaluation et contrôles des programmes

Les comités de suivi : lieux d'expression du partenariat

Des comités de suivi se réunissent, en général deux fois par an, pour faire le point sur l'avancement des programmes. Dans un souci de complémentarité et de cohérence, et comme l'autorisaient les règlements, la France a mis en place un comité par région prenant en compte les différents programmes gérés à cette échelle.

Chaque comité coordonne ainsi les travaux de suivi liés :

- au programme FEDER ;
- au volet déconcentré du programme national FSE, ou au programme régional FSE pour les DOM ;
- au volet déconcentré du programme de développement rural hexagonal FEADER ou aux programmes régionaux de développement rural (Corse et DOM) ;
- et, s'il y a lieu, au volet déconcentré du programme national FEP, selon des modalités de fonctionnement à définir localement.

Ce comité :

- approuve les critères de sélection des opérations financées et les éventuelles révisions ;
- évalue, de façon continue, les progrès réalisés pour atteindre les objectifs spécifiques des programmes ;
- présente aux principales parties prenantes des programmes l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme au niveau régional ainsi que les travaux de suivi propres à chaque fonds ;
- débat de la complémentarité et des lignes de partage entre les fonds pour adapter, le cas échéant, les programmes ;
- met en lumière les approches innovantes, notamment en termes de partenariat et de mise en œuvre et faire émerger les bonnes pratiques.

La composition des comités de suivi est arrêtée par les autorités de gestion des programmes. Expression du partenariat souhaité par la Commission, ils réunissent en général : les services de l'État (emploi, agriculture etc.), les collectivités territoriales, les différents cofinanceurs, les partenaires sociaux, les représentants du monde de l'entreprise et du milieu associatif.

Le suivi du CRSN

Groupe de suivi du CRSN et groupes thématiques

Le suivi de la mise en œuvre du CRSN est assuré dans le cadre d'un Groupe suivi (GSCRSN), piloté par la DATAR en lien avec l'Association des Régions de France (ARF) et la Commission européenne (DG Regio). Ce Groupe de suivi de haut

niveau se réunit à raison de deux fois par an en moyenne.

Le Groupe de suivi du CRSN a validé, lors de son installation le 30 octobre 2008, la mise en place de quatre groupes thématiques : innovation, développement durable, urbain, TIC. Chacun de ces groupes réunit des représentants des ministères, des services déconcentrés de l'État, de la Commission européenne, des conseils régionaux et du monde économique. Ces groupes thématiques ont pour objectifs :

- d'évaluer la contribution des PO aux objectifs du CRSN et de la politique de cohésion ;
- de formuler des recommandations opérationnelles pour améliorer la contribution des fonds structurels aux stratégies de développement des territoires ;
- de diffuser et capitaliser les bonnes pratiques régionales développées dans le cadre des programmes ;
- de réfléchir à la future politique de cohésion.

Les recommandations des groupes thématiques sont examinées et approuvées par le GSCRSN, puis transmises à l'attention des autorités gestion et des autorités de gestion déléguées, en vue d'améliorer l'efficacité de la programmation (coordination entre services, animation territoriale, articulation avec les autres fonds,...).

Rapport stratégique du CRSN

Conformément aux règlements communautaires, chaque Etat doit en outre élaborer un rapport stratégique triennal sur la mise en œuvre des objectifs du CRSN et des programmes opérationnels. La DATAR coordonne, en lien avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Délégation générale à l'Outre-mer (DéGéOM), la rédaction de ce rapport stratégique sur le suivi du CRSN et la mise en œuvre des PO

2007-2013. Ce rapport qui vise à valoriser les résultats positifs de la programmation à mi-parcours, a été transmis début 2010 à la Commission européenne. Du point de vue de la Commission, ces rapports stratégiques nationaux participent de l'évaluation en continu de la politique de cohésion (avancement des thématiques prioritaires, identification des bénéficiaires) et ont vocation à fournir des arguments et des exemples concrets dans le débat sur l'avenir de la politique de cohésion.

Une évaluation des programmes renforcée

De nouvelles règles

L'évaluation constitue un enjeu majeur des programmes européens. Elle vise à formuler des analyses et des recommandations nécessaires à la définition des programmes, à leur pilotage, à leur révision éventuelle et à la préparation des programmes suivants. Elle permet d'améliorer l'efficacité et l'utilité des PO en proposant le cas échéant leur modification en cas de difficultés de mise en œuvre, ou si les priorités initialement définies semblent en décalage avec la situation régionale ou les besoins des territoires. Elles peuvent donc être de nature stratégique ou opérationnelle et interviennent avant, pendant et après la période de programmation.

Sur la période 2007-2013, une plus grande flexibilité est accordée à cet exercice. L'évaluation, jusqu'ici globale et respectant un calendrier imposé, par les règlements communautaires, poursuit une logique davantage réactive, ciblée, en phase avec les besoins, notamment lorsque le système de suivi décèle des difficultés de mise en œuvre ou d'atteinte des objectifs.

Les États membres mènent une évaluation *ex ante* pour chaque programme opérationnel selon les conditions fixées par les règlements. L'évaluation *ex ante* constitue un processus itératif et interactif avec les personnes en charge de l'élaboration du programme et porte principalement sur les enseignements tirés de l'expérience, l'évaluation de la solidité de l'analyse socioéconomique et environnementale, l'évaluation de la pertinence et de la cohérence du programme, des impacts attendus et du dispositif de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

Pendant la période de programmation, les États membres effectuent des évaluations, selon une approche continue, liées au suivi des programmes opérationnels, en particulier lorsque leurs réalisations s'écartent de manière significative des objectifs initialement prévus ou lorsque des propositions sont présentées en vue de réviser les programmes opérationnels.

La Commission peut également effectuer des évaluations à son initiative et en partenariat avec l'État membre concerné. La Commission effectue une évaluation *ex post* en coopération étroite avec l'État membre et les autorités de gestion. Cette évaluation couvre l'ensemble des programmes opéra-

Selon l'article 47 du règlement (CE) 1083/2006, les évaluations visent à améliorer la qualité, l'efficacité et la cohérence de l'intervention des fonds ainsi que la stratégie et la mise en œuvre des programmes opérationnels eu égard aux problèmes structurels spécifiques des États membres et régions concernés.

tionnels au titre de chaque objectif et examine le degré d'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience de la programmation des fonds, ainsi que leur impact socioéconomique. Elle vise à tirer des enseignements concernant la politique de cohésion économique et sociale. Elle recense les facteurs contribuant au succès ou à l'échec de la mise en œuvre des programmes opérationnels et dégage les bonnes pratiques.

L'évaluation en France

En France, la DATAR est responsable du processus d'évaluation des programmes opérationnels cofinancés par le FEDER et des contrats de projets État-Régions (CPER). Ces deux exercices se déroulant sur la même période, 2007-2013, un dispositif commun d'évaluation des PO régionaux FEDER et des CPER a été mis en place. Il s'agit de renforcer le suivi et l'évaluation des programmes et de mieux harmoniser les méthodes d'évaluation (*cf.* circulaire du 4 mai 2007 relative à l'évaluation des CPER et des programmes européens). Ces évaluations doivent permettre d'améliorer l'efficacité des moyens engagés au niveau européen, national et régional, et de donner plus de cohérence à l'action publique. Deux niveaux de pilotage de l'évaluation ont été définis :

- Un pilotage national par une instance nationale d'évaluation commune aux CPER et aux programmes régionaux européens financés par le FEDER. Associant des représentants de l'État central et déconcentré, de collectivités, des experts, etc., cette instance est chargée :
 - de définir les orientations thématiques à prendre en compte au niveau régional ;

- d'engager les évaluations à l'échelle nationale et de coordonner les travaux réalisés par le niveau régional sur une thématique commune;
- de consolider et valoriser les évaluations régionales et nationales.
- Un pilotage régional par un comité régional de l'évaluation du CPER et du programme FEDER. Associant l'État, la région et des experts, ce comité est chargé :
 - d'orienter les évaluations régionales;
 - d'établir un bilan annuel de ces évaluations et des suites à leur donner;
 - de proposer les modalités de leur diffusion et de leur communication.

Les cas particuliers de l'évaluation stratégique environnementale

Nouveauté de la génération 2007-2013, les PO et les CPER font l'objet d'une évaluation stratégique environnementale en application de la directive du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 (directive 2001/42/CE) relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Cette évaluation accompagne chacune des étapes de la préparation des programmes et a pour objectif d'apprécier les incidences potentielles sur l'environnement des actions financées dans le cadre de ces programmes. Il s'agit en particulier d'identifier les impacts négatifs et de proposer des inflexions dans la rédaction des programmes afin de minorer ces impacts négatifs en proposant des dispositions correctrices.

Les obligations en résultant comprennent la préparation d'un rapport environnemental et la conduite de consultations, notamment du public et d'une

autorité environnementale ayant une responsabilité spécifique en matière d'environnement.

Les différents niveaux de contrôle

Pour garantir la fiabilité et la régularité de la gestion des opérations cofinancées par les fonds structurels, plusieurs types de contrôles sont effectués.

Les contrôles des bénéficiaires

Les contrôles de «service fait» sont réalisés par l'autorité de gestion, au minimum sur pièces. Ils portent sur toutes les opérations et donnent lieu à la délivrance d'un certificat indispensable au paiement de la dépense concernée. Ils portent également sur la réalité et la conformité physique de l'opération réalisée par rapport à ce qui était prévu, ainsi que sur la réalité et l'éligibilité des dépenses effectuées par le maître d'ouvrage.

Les contrôles d'opérations sont réalisés pour chaque période de 12 mois à partir du 1^{er} juillet 2008 sur un échantillon d'opérations selon une méthode statistique établie par l'autorité d'audit (*cf. infra*). Ils sont réalisés sur place sur la base de documents comptables et des données conservées par le bénéficiaire. Il s'agit de vérifier que l'opération est éligible, que les dépenses déclarées correspondent aux pièces comptables et justifications conservées par le bénéficiaire et sont conformes aux règles communautaires et nationales.

Les contrôles du système de gestion

Des contrôles « qualité de gestion » sont réalisés en interne, en général par les préfetures de région (secrétariat général pour les affaires régionales) pour s'assurer du respect des procédures par l'ensemble des services impliqués en interne, au sein des services instructeurs et des organismes bénéficiaires de subventions globales.

Des contrôles « qualité certification » sont quant à eux assurés, en général, par le trésorier-payeur général de région, pour s'assurer de l'éligibilité des dépenses déclarées.

L'autorité d'audit

L'ensemble de ce dispositif de contrôle est validé et coordonné par une troisième autorité dite d'audit. Dans un contexte de subsidiarité renforcée, celle-ci :

- délivre l'avis de conformité du système de gestion et de contrôle en début de programme et émet au cours de la période une opinion annuelle sur le fonctionnement de chaque système de gestion;
- réalise les audits de système de gestion et de contrôle;
- coordonne les contrôles d'opérations réalisés par les préfetures de région (pour le FEDER) et les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (pour le FSE);
- établit la déclaration de validité en vue de la clôture des programmes;
- transmet à l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) les fiches d'irrégularités établies par les autorités de gestion. En effet, les irrégularités, c'est-à-dire les actes de gestion susceptibles de créer un préjudice financier pour l'Union euro-

péenne, même si elles ne relèvent pas d'une intention frauduleuse, doivent être signalées à l'OLAF. Cette fonction est assurée par une autorité indépendante des organes de gestion : en France, il s'agit de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

Les audits des services de la Commission européenne seront, en conséquence, réduits aux seules circonstances exceptionnelles.

Conclusion

À peine la période de programmation 2007-2013 est-elle entamée que déjà se profile la question de l'avenir de la politique de cohésion. « Comment faire pour qu' [elle] conserve toute son efficacité au profit du développement régional et de la convergence, compte tenu des changements sociaux et économiques annoncés ? », s'interroge Danuta Hübner, la Commissaire européenne en charge de cette politique de 2004 à 2009, dans le 4^e rapport sur la cohésion de l'Union (2007).

Au vu du bilan de la période 2000-2006, le processus de convergence économique et sociale entre États et régions européennes a progressé, même si d'importantes disparités territoriales demeurent, notamment au niveau infrarégional. Malgré un faible niveau de PIB par habitant, les pays d'Europe centrale et orientale connaissent de forts taux de croissance et leur niveau de productivité augmente rapidement. A contrario, les régions ouest-européennes ont un niveau de croissance plus faible et 29 régions (notamment en France, en Italie et en Espagne) ont vu leur productivité diminuer.

Pour atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne, l'Europe doit, selon le 4^e rapport sur la cohésion, créer quelque 23,5 millions d'emplois supplémentaires et améliorer sensiblement son niveau d'innovation. Il s'agit notamment d'adapter l'économie et les sociétés aux changements démographiques en cours alors que 60 % des régions européennes perdent de la population ou

maintiennent leur croissance uniquement grâce aux migrations. L'innovation et la recherche d'une meilleure compétitivité doivent permettre d'anticiper les mutations industrielles et d'affronter la concurrence internationale en position favorable. Leur efficacité dépend dans une large mesure de la constitution de partenariats stratégiques entre États, entreprises, acteurs sociaux et collectivités locales. Cette conception se reflète dans le Cadre de référence stratégique national (CRSN) et sa déclinaison dans les programmes opérationnels.

Plusieurs enjeux devront ainsi trouver réponse pour cette période :

- réussir le pari de la compétitivité tout en renforçant la cohésion économique et sociale mais aussi territoriale ;
- stimuler les initiatives des porteurs de projets qui s'inscrivent dans les nouvelles priorités ou qui n'étaient pas éligibles sur 2000-2006 ;
- améliorer la notoriété de cette politique auprès du grand public car elle répond au « besoin d'Europe » au quotidien exprimée par nos concitoyens ;
- renforcer les pratiques d'évaluation afin de démontrer l'impact de cette politique.

À plus long terme, le 4e rapport sur la cohésion identifie plusieurs défis à relever notamment :

- renforcer la pression globale pour restructurer et moderniser ;
- faire face aux changements climatiques, à la hausse des prix de l'énergie ;
- réfléchir aux nouveaux déséquilibres démographiques et à la montée de tensions sociales qui en découlent.

Le 4e rapport sur la cohésion a ouvert un débat sur l'avenir de cette politique dans la perspective de la période de programmation 2014-2020. Depuis, de

nombreuses occasions d'en débattre ont été offertes à l'initiative :

- soit des présidences successives de l'Union européenne. La présidence française en a fait, par exemple, un sujet majeur d'échange entre les ministres de l'aménagement du territoire et de la politique de cohésion réunis le 26 novembre 2008 à Marseille ;
- soit de la Commission européenne, notamment à l'occasion de la présentation en avril 2009 du rapport sur l'avenir de la politique de cohésion commandé par Danuta Hübner à Fabrizio Barca, expert indépendant et directeur général au ministère italien de l'économie.

L'année 2010 sera consacrée à un approfondissement de ce débat en lien avec la réforme du budget communautaire dans son ensemble (préparation de la négociation sur les prochaines perspectives financières de l'Union), avant que la négociation officielle ne s'engage en 2011 à partir des propositions de la Commission.

UE 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive

En mars 2010, la Commission a rendu public, en vue du sommet européen des 25 et 26 mars et après une large consultation sur l'après stratégie de Lisbonne, son projet de nouvelle stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi. Cette stratégie, baptisée « UE 2020 », vise à une croissance intelligente, durable et inclusive pour remplacer l'Agenda de Lisbonne, adopté en 2000, qui, tout en donnant une impulsion décisive à l'orientation des fonds structurels 2007-2013, a partiellement

échoué à faire de l'Europe « l'économie du savoir la plus dynamique au monde d'ici 2010 ». Le nouvel agenda place l'innovation, l'inclusion sociale et la croissance verte au cœur du modèle de compétitivité de l'Union. Il propose de renforcer la gouvernance et le suivi de la stratégie, avec en particulier des objectifs chiffrés et une surveillance plus stricte des programmes nationaux de réforme, l'une des faiblesses majeures de la stratégie de Lisbonne. La stratégie UE 2020 affirme clairement que la croissance économique doit servir le renforcement de la cohésion économique et sociale et bénéficier à toutes les régions de l'Union, afin de renforcer la cohésion territoriale. Le lien entre politique de cohésion et stratégie européenne pour une croissance durable et l'emploi, déjà important, est conforté, les fonds structurels devant rester, selon la Commission, des « mécanismes primordiaux » pour la réalisation des objectifs prioritaires de l'Union.

Annexes



Évolution du dispositif de programmation de la politique de cohésion

2000-2006		2007-2013	
Objectifs	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Objectif 1	FEDER FSE FEOGA Orientation IFOP	Convergence	FEDER FSE
Objectif 2	FEDER (+ FEOGA Garantie)	Compétitivité régionale et emploi	FEDER FSE
Objectif 3 URBAN II	FSE FEDER		
EQUAL	FSE		
Interreg III	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
LEADER +	FEOGA Orientation	Développement rural	FEADER
Politique agricole et restructuration du secteur de la pêche	FEOGA Garantie	Politique agricole	FEAGA
	IFOP	Pêche	FEP

Financement de la politique de cohésion au niveau européen

Budget de l'Union européenne pour la période 2007-2013 (prix 2004 en M€)

Crédits d'engagement	Total 2007-2013	Pourcentage du total
1. Croissance durable	382 139	44,2
<i>Dont :</i>		
– 1 a. <i>Compétitivité pour la croissance et l'emploi (1)</i>	74 098	8,6
– 1 b. <i>Cohésion pour la croissance et l'emploi (2)</i>	308 041	35,6
2. Conservation et gestion des ressources naturelles (3)	371 344	43,0
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	10 770	1,2
4. L'UE acteur mondial	49 463	5,7
5. Administration	49 800	5,8
6. Compensations	800	0,1
Total crédits d'engagement	864 316	100,0

Source : Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière conclu entre le Parlement européen (PE), le Conseil et la Commission le 17 mai 2006.

(1) Dont politiques en faveur de la recherche et de l'innovation.

(2) Politique de cohésion.

(3) Dont politique agricole commune, développement rural, pêche.

Financement de la politique de cohésion en France

Source : CRSN.

Dotations allouées à la France pour la période 2007-2013 (prix 2004 en Md€)

Objectif Convergence : 2,83 Md€

- FEDER : 2,03 Md€ (dont 0,427 Md€ au titre des RUP et 0,01 Md€ pour l'assistance technique)
- FSE : 0,798 Md€

Objectif Compétitivité régionale et emploi : 9,1 Md€

- FEDER : 5,11 Md€
- FSE : 3,98 Md€

Objectifs Coopération territoriale : 0,748 Md€ (FEDER seul)

Répartition des enveloppes régionales FEDER/FSE en France pour la période 2007-2013

Objectif Convergence dans les DOM (prix 2004 en Md€)

	FEDER/FSE	FEDER RUP	Total
Guadeloupe	539,089	106,738	645,828
Guyane	316,668	42,871	359,539
Martinique	361,783	95,176	456,960
La Réunion	1 175,956	182,622	1 358,579
Total	2 393,498	427,408	2 820,907
Assistance technique nationale	10		10

Objectif Compétitivité régionale et emploi en France métropolitaine (prix 2004 en M€)

	FEDER	FSE
Alsace	67,37	110,56
Aquitaine	348,16	159,13
Auvergne	183,49	76,88
Basse Normandie	160,92	83,11
Bourgogne	164,67	85,62
Bretagne	267,7	162,65
Centre	174,08	123,04
Champagne-Ardenne	164,67	73,93
Corse	133,51	15,17
Franche-Comté	121,25	66,21
Haute Normandie	194,6	125,29
Île-de-France	127,4	474,55
Languedoc-Roussillon	239,95	142,3
Limousin	112,92	40,81
Lorraine	282,29	121,15
Midi-Pyrénées	357,57	153,8
Nord-Pas-de-Calais	621,97	304,63
PACA	268,18	252,64
Pays de la Loire	268,18	182,03
Picardie	178,79	113,12
Poitou-Charentes	178,79	102,31
Rhône-Alpes	296,41	319,17
TOTAL régional	4 912,88*	3 288,11*

(*) S'ajoutent à ces montants, pour atteindre le total FEDER/FSE de l'objectif Compétitivité régionale et emploi (9,1 Md€) :

- 200 M€ au titre des programmes interrégionaux en faveur des massifs et des bassins hydrographiques et au titre du programme national d'assistance technique ;
- 700 M€ au titre du programme national FSE (hors part gérée en région).

Typologie des instruments financiers

Le Fonds de cohésion

Le Fonds de cohésion, qui intervient dans le cadre de l'objectif Convergence, ne concerne pas la France. Il est réservé aux États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire : la Bulgarie, la Roumanie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Mais l'Espagne est également éligible, à titre transitoire, car son RNB par habitant est inférieur à la moyenne de l'Europe des 15.

Ce fonds aide ces pays à réduire leur retard économique et social et à stabiliser leur économie. Il finance ainsi :

- la construction de réseaux transeuropéens de transport, notamment les projets prioritaires d'intérêt européen définis par l'Union ;
- des actions en faveur de l'environnement. À ce titre, il peut aussi intervenir dans des projets liés à l'énergie ou aux transports, pour autant qu'ils présentent des avantages manifestes pour l'environnement (recours aux énergies renouvelables, soutien à l'intermodalité, etc.).

Le Fonds de cohésion est désormais soumis aux mêmes règles de programmation, de gestion et de contrôle que le FSE et le FEDER.

Le Fonds européen agricole et de développement rural (FEADER)

Fonds unique pour le financement de la politique de développement rural, le FEADER est entré en

service le 1^{er} janvier 2007. Il est destiné à soutenir des actions en faveur de :

- la compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
- l'environnement et la gestion de l'espace rural ;
- la qualité de la vie et la diversification des activités agricoles dans les zones rurales.

Le FEADER finance aussi des stratégies de développement local (projets de type LEADER) et des actions d'assistance technique.

Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le FEDER vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux. Il finance :

- des aides directes aux investissements réalisés dans les entreprises (en particulier les PME) afin de créer des emplois durables ;
- des infrastructures liées notamment à la recherche et à l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et au transport ;
- des mesures en faveur du développement régional et local : l'assistance et les services aux entreprises, la création d'instruments financiers (fonds de capital-risque, fonds de développement local, etc.), la mise en réseau, la coopération et l'échange d'expérience entre les régions, les villes et les acteurs sociaux, économiques et environnementaux ;
- des mesures d'assistance technique.

Le FEDER peut intervenir au titre des trois nouveaux objectifs de la politique régionale pour la période 2007-2013 : Convergence, Compétitivité régionale et emploi, Coopération territoriale européenne.

Le Fonds européen pour la pêche (FEP)

Le secteur de la pêche dispose pour la période 2007-2013 d'un nouveau fonds : le FEP. Remplaçant l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), il interviendra pour faciliter l'application de la dernière réforme de la politique commune de la pêche (PCP) et soutenir les restructurations nécessaires liées à l'évolution du secteur.

Le Fonds social européen (FSE)

Le FSE, qui intervient dans le cadre des objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi, vise à améliorer l'emploi au sein de l'Union. À ce titre, il soutient les actions des États membres dans les domaines suivants :

- l'adaptation des travailleurs et des entreprises : apprentissage tout au long de la vie, conception et diffusion d'organisations du travail novatrices ;
- l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi, des personnes inactives, des femmes et des migrants ;
- l'intégration sociale des personnes défavorisées et la lutte contre la discrimination sur le marché du travail ;
- la réforme des systèmes éducatifs et la mise en réseau des établissements d'enseignement supérieur, des centres de recherche et de technologie et des entreprises.

L'Instrument d'aide de préadhésion (IAP)

Depuis janvier 2007, l'IAP remplace une série de programmes et d'instruments financiers communautaires destinés aux pays candidats ou aux candidats potentiels à l'adhésion (PHARE, ISPA...).

- Les interventions de l'IAP comportent cinq volets :
- l'aide à la transition et au renforcement des institutions;
 - la coopération transfrontalière;
 - le développement régional;
 - les ressources humaines;
 - le développement rural.

Les pays bénéficiaires de l'IAP sont :

- les pays candidats à l'adhésion (Croatie, Turquie et ancienne République yougoslave de Macédoine), éligibles aux cinq volets;
- les pays candidats potentiels appartenant aux Balkans occidentaux qui ne sont éligibles qu'aux deux premiers volets.

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

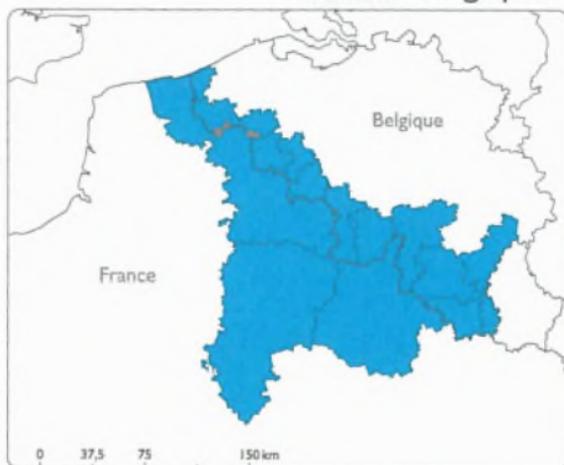
Coopération transfrontalière

Source : Commission européenne.

Réalisation : DIACT - Observatoire des territoires \ K. H. \ août 2007.

© EuroGeographics pour les limites administratives

France / Belgique



Grande région France / Belg. / All. / Lux.



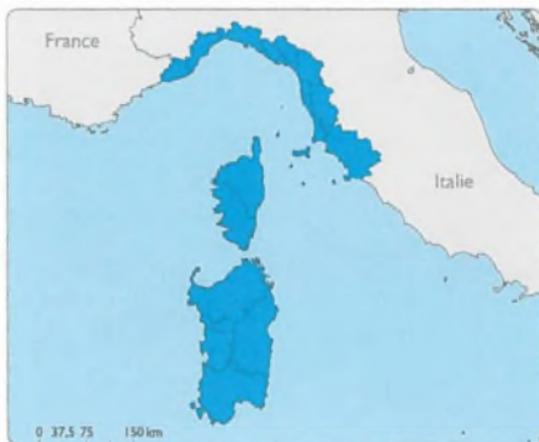
Rhin supérieur France / Allemagne / Suisse



France / Suisse



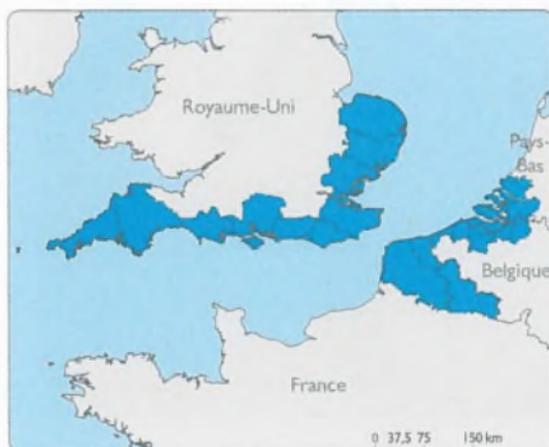
France / Italie / Îles



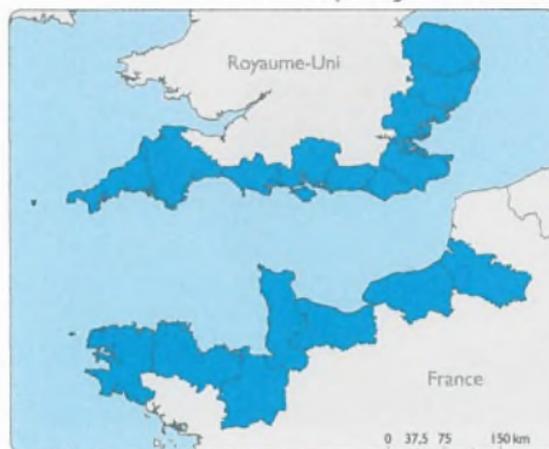
Alcotra France / Italie



Programme mer du Nord France / R-U / Pays-B. / Belg.



Programme Manche France / Royaume-Uni



France / Espagne



Programme	Autorité unique de gestion
France/Espagne	Consortio de la communauté de travail des Pyrénées Rassemble les 7 régions transfrontalières concernées
Alcotra	Région Piémont (Italie)
France/Italie/Îles	Région Toscane (Italie)
France/Suisse	Conseil régional de Franche-Comté
Rhin supérieur	Conseil régional d'Alsace
Grande région	Wallonie à titre transitoire, puis Groupement européen de coopération territoriale sous présidence du préfet de Lorraine
France/Belgique	Wallonie
Programme mer du Nord Programme Manche	Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais Conseil régional de Haute-Normandie
Amazonie	Conseil régional de Guyane
Océan indien	Conseil régional de La Réunion (fusion avec le programme transnational)
Caraïbes	Conseil régional de la Guadeloupe (fusion avec le programme transnational incluant la Guyane)

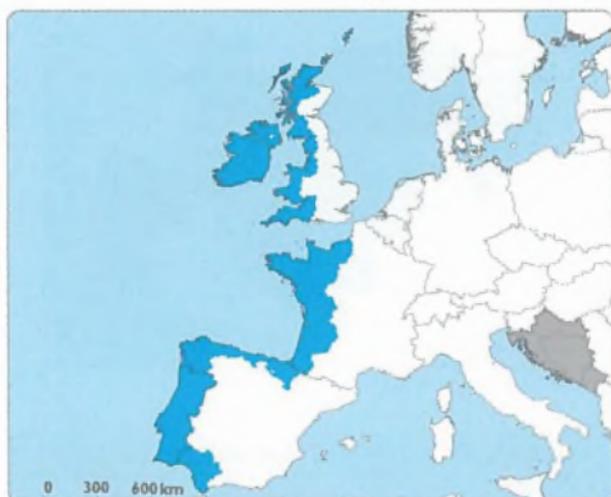
Coopération transnationale

Source : Commission européenne.

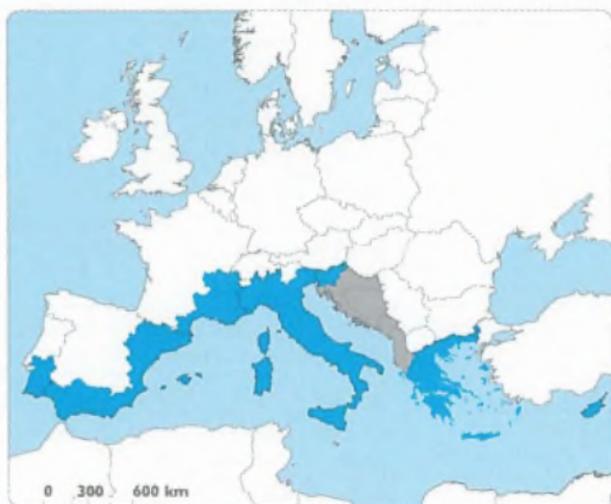
Réalisation : DIACT - Observatoire des territoires \ K. H. \ août 2007.

© EuroGeographics pour les limites administratives

Espace atlantique

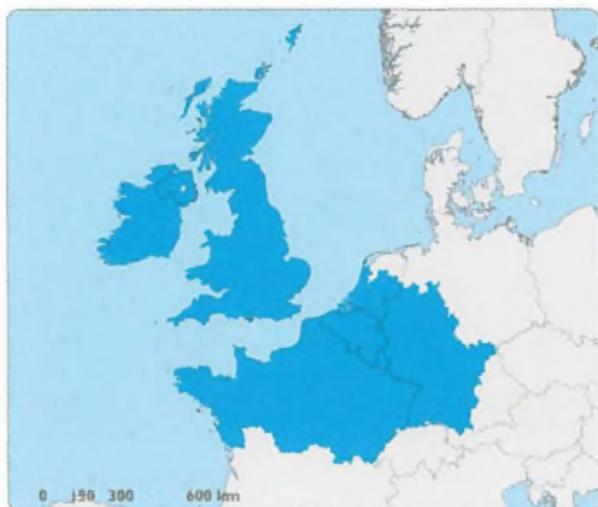


Espace méditerranéen



- Pays de l'UE concernés par le programme
- Pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE (soutenus par l'Instrument d'aide à la pré-adhésion) intégrés au programme.

Nord-ouest européen



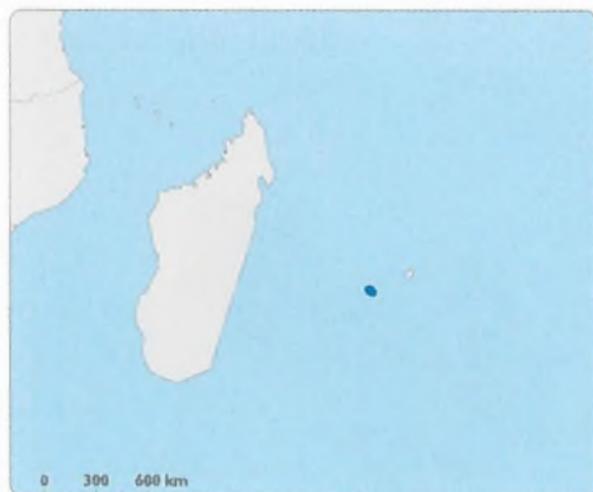
Sud-ouest de l'europe



Caraïbes.



Océan Indien



Espace alpin



Programme	Autorité unique de gestion
Nord-ouest européen	Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
Espace atlantique	Commission Nord Portugal
Espace alpin	Land de Salzbourg
Espace méditerranéen : – voisinage (IEVP) – FEDER	Région Sardaigne Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Sud-ouest de l'Europe	Région Cantabria (Espagne)
Océan Indien	Conseil régional de La Réunion
Caraïbes	Conseil régional de la Guadeloupe

Stratégie de Lisbonne : les lignes directrices pour la croissance et l'emploi (2005-2008)

Adoptées par le Conseil en octobre 2006, à la suite de la révision de la stratégie de Lisbonne, les Lignes directrices intégrées (LDI) regroupent les grandes orientations des politiques économiques de l'Union pour la période 2005-2008.

Lignes directrices macroéconomiques

- (1) Garantir la stabilité économique pour une croissance durable
- (2) Sauvegarder la pérennité économique et budgétaire, préalable à la création d'emplois plus nombreux
- (3) Favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi
- (4) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance
- (5) Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi
- (6) Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM

Lignes directrices microéconomiques

- (7) Accroître et améliorer les investissements dans la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, en vue d'établir un espace européen de la connaissance
- (8) Faciliter l'innovation sous toutes ses formes
- (9) Faciliter la diffusion et l'usage des TIC et construire une société de l'information pleinement inclusive

- (10) Renforcer les avantages compétitifs de sa base industrielle
- (11) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance
- (12) Développer et approfondir le marché intérieur
- (13) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, récolter les fruits de la globalisation
- (14) Rendre l'environnement des entreprises plus compétitif et encourager l'initiative privée grâce à l'amélioration de la réglementation
- (15) Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement plus favorable aux PME

Lignes directrices pour l'emploi

- (16) Étendre, améliorer et relier les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires
- (17) Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale
- (18) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail
- (19) Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emplois, y compris pour les personnes défavorisées et les inactifs
- (20) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail



(21) Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux

(22) Assurer une évolution des coûts du travail et des mécanismes de fixation des salaires favorable à l'emploi

(23) Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain

(24) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences

Politique de cohésion et aménagement du territoire européen : du SDEC à l'Agenda territorial européen

L'aménagement du territoire ne relève pas des compétences de l'Union européenne. Pour autant, ce domaine fait bien partie des préoccupations des États membres.

Le 11 mai 1999, a été adopté le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), cadre d'orientation politique commun aux différents États membres de l'Union, mais non contraignant. Ce document encourage le développement d'une Europe polycentrique, c'est-à-dire reposant sur une armature de pôles urbains répartis de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire européen. L'objectif est d'éviter une concentration excessive de la puissance économique et de la population dans le cœur de l'Union, parfois baptisé « Pentagone » (Londres, Paris, Milan, Munich, Hambourg). Sont également préconisées de nouvelles relations ville-campagne, un accès « équivalent » aux infrastructures de transports et de télécommunications et au savoir ainsi qu'une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel.

Les orientations politiques du SDEC inspirent notamment les politiques d'aménagement du territoire des États membres, les politiques sectorielles – comme celle des transports – qu'elles soient communautaires ou nationales. La politique de cohésion de l'Union est également concernée : la coopération entre territoires européens, promue par le SDEC, s'est en particulier concrétisée durant la période 2000-2006 à travers l'initiative communautaire Interreg III qui comprenait un volet coopération transfrontalière, un volet coopération

transnationale et un volet coopération interrégionale. Pour la période 2007-2013, le relais sera pris par l'objectif Coopération territoriale européenne. La politique de cohésion, si elle est bien qualifiée «d'économique et sociale», n'est cependant pas encore qualifiée de «territoriale».

Pour franchir une nouvelle étape en matière d'aménagement du territoire européen, un Agenda territorial européen a donc été adopté le 25 mai 2007, lors d'une réunion des ministres de l'Aménagement du territoire à Leipzig. Ce document, qui s'adosse à une analyse de l'état du territoire européen et des tendances à l'œuvre, identifie les politiques communautaires qui ont un impact territorial ainsi que les grands rendez-vous européens les concernant afin de saisir ces occasions pour faire avancer l'idée de cohésion territoriale en Europe. L'objectif est de s'accorder sur des priorités politiques pour répondre aux enjeux territoriaux de l'Union, qui se traduiront en un plan d'actions visant à un développement durable et à la cohésion du territoire européen.

L'Agenda territorial européen vise à renforcer :

- les liens entre les principales orientations du SDEC et les objectifs de croissance économique, de développement durable et d'emploi portés par les stratégies de Lisbonne et Göteborg;
- la gouvernance territoriale, en favorisant un dialogue intensif et les collaborations entre partenaires territoriaux (monde de l'entreprise, communauté scientifique, autorités locales et régionales, organisations non gouvernementales, politiques sectorielles).

Parallèlement, au cours de cette même réunion, a été adoptée le 24 mai 2007 la charte de Leipzig, document abordant la place des villes dans le développement en Europe.

Des aides aux entreprises, elles aussi orientées vers la stratégie de Lisbonne

Afin d'éviter toute distorsion de concurrence, les aides publiques aux entreprises, réglementées par la politique communautaire de concurrence aux articles 87 et suivant du traité de la Communauté européenne (TCE), sont strictement encadrées. Elles sont, par principe, interdites par le droit communautaire, sous réserve des exceptions définies par le TCE. Tout projet d'octroi d'une aide nouvelle doit être notifié en temps utile à la Commission par l'État membre concerné.

Toutefois, depuis 2001, la Commission a adopté des règlements qui permettent aux États membres d'accorder certaines catégories d'aides aux entreprises sans notification préalable lorsque celles-ci remplissent les critères prescrits dans ces règlements.

Sous la dénomination « aides d'État », sont rassemblées les aides accordées par les autorités publiques de chaque État dans le respect des règles de concurrence fixées par l'Union européenne.

Dans son plan d'action sur les aides d'État lancé à l'été 2005, la Commission avait annoncé une réforme du dispositif réglementaire pour réduire et réorienter les aides publiques aux entreprises vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Ainsi, les nouveaux textes normatifs adoptés par la Commission ont réduit les taux d'aide, la part de populations couvertes par les aides régionales à l'investissement productif des entreprises, mais augmentent en contrepartie les aides *de minimis* (de faible montant) et accroissent les possibilités d'aide à la recherche, au développement et à l'innovation.

Les aides qui n'ont pas à être notifiées à la Commission européenne

L'État, les collectivités locales et les organismes publics peuvent utiliser les règlements suivants qui précisent les règles applicables aux aides dans chaque catégorie.

Les aides à finalité régionale (AFR) :

La Commission a adopté le règlement n° 1628/2006 du 24 octobre 2006 qui permet aux pouvoirs publics d'allouer des aides dans les zones AFR aux entreprises, quels que soient leur taille et leur secteur. Les AFR ont pour objectif de stimuler le développement économique des régions européennes défavorisées à travers l'investissement et la création d'emplois. La prime à l'aménagement du territoire, mise en œuvre par la France, rentre dans ce cadre.

Les aides *de minimis* :

La Commission européenne a adopté le 15 décembre 2006 le nouveau règlement *de minimis* qui concerne toutes les catégories d'entreprises, quelle que soit leur taille. Il autorise des aides n'excédant pas le plafond de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux. L'assiette éligible n'est pas prédéfinie.

Le règlement s'applique aux aides octroyées aux entreprises de tous les secteurs et inclut ainsi désormais le secteur des transports et, sous certaines conditions, la transformation et la commercialisation des produits agricoles à l'exception des secteurs suivants : la pêche et l'aquaculture, la production primaire des produits agricoles, les aides liées à l'exportation, les aides soumises à la préférence de produits nationaux, le secteur houiller, les aides

pour l'acquisition de véhicules de transport routier et les aides aux entreprises en difficulté.

Les aides à la formation :

Régies pas le règlement n° 68/2001 du 12 janvier 2001, ces aides sont destinées aux entreprises dans le domaine de la formation, quels que soient leur secteur et leur taille, sur l'ensemble du territoire. Elles portent aussi bien sur les dépenses relatives au personnel qu'au matériel. Le règlement a été prolongé jusqu'au 30 juin 2008.

Les aides à l'emploi :

Le règlement n° 2204/2002 du 12 décembre 2002 prévoit des aides à la création d'emploi et à l'embauche des travailleurs défavorisés et handicapés. Elles sont destinées à toutes les entreprises quelle que soit leur taille. Comme le précédent, ce règlement a été prolongé jusqu'au 30 juin 2008.

Les aides aux PME :

Le règlement n° 70/2001 du 12 janvier 2001 modifié par le règlement 1857/2006 du 15 décembre 2006 définit la notion de PME et permet notamment à celles-ci de bénéficier d'aides à l'investissement productif ou d'aides au conseil.

Ces aides peuvent également être destinées aux services de conseil, à la recherche et au développement, aux études de faisabilité technique, à la couverture de coûts d'obtention des brevets ou en faveur de la production agricole primaire. La durée de validité de ce règlement est également fixée au 30 juin 2008.

Les aides qui doivent être notifiées à la Commission européenne

Dans chacun des domaines couverts par un encadrement, les États doivent notifier les projets d'aide ou de régime d'aide à la Commission européenne et attendre leur approbation par celle-ci, avant leur mise en œuvre.

Il existe des encadrements pour :

- des aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI);
- des aides au capital-investissement;
- des aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté;
- des aides pour la protection de l'environnement;
- certaines aides à finalité régionale (*cf.* en France, pour les petites entreprises en zone AFR).

Les règles de cumul d'aide

Les aides qui entrent dans le champ d'application des articles 87 et 88 du traité CE, qu'elles soient d'origine communautaire, nationale, régionale ou locale, sont par principe cumulables.

Le principe retenu étant que sur une même assiette de dépense, on ne pourra cumuler deux aides publiques sans toutefois dépasser le taux d'aide prévu par l'encadrement ou le règlement communautaire concerné.

Toutes les aides sont comptabilisées sous forme d'équivalent-subvention brut permettant ainsi de connaître le montant total de l'aide versé à l'entreprise. Lorsqu'une entreprise réalise une demande d'aide publique, elle est tenue de déclarer l'ensemble des aides reçues ou sollicitées pour le projet qu'elle présente et l'ensemble des aides publiques qu'elle a perçues durant les trois dernières années.

Textes juridiques relatifs à la politique de cohésion et aux politiques communautaires complémentaires

Textes communautaires relatifs à la politique de cohésion

- Décision (CE) n° 2005/600/CE du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres
- Communication de la Commission, *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi : Orientations stratégiques communautaires 2007-2013* COM (2005) 299
- Décision n° 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion
- Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion
- Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional
- Règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen
- Règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion
- Règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un Instrument d'aide de préadhésion (IAP)
- Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Textes français

- Circulaire DIACT/Outre-mer du 6 avril 2006 relative à la préparation des programmes opérationnels régionaux 2007-2013
- Circulaire n° 5215/SG du 4 mai 2007 relative à l'évaluation des contrats de projets et des programmes européens
- Circulaire n° 5213/SG du 25 avril 2007 relative à la mise en œuvre des contrats de projets 2007-2013 (cf. annexe 2-II relative aux indicateurs nationaux dans les programmes opérationnels FEDER et les CPER 2007-2013)
- Circulaire du ministre délégué à l'Industrie du 2 avril 2007 relative à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie régionale de l'innovation pour les entreprises
- Circulaire interministérielle du 5 octobre 2006 (NOR INTK0600087C) relative à la dimension urbaine des programmes opérationnels régionaux des objectifs Convergence et Compétitivité régionale et emploi
- Circulaire n° 5210/SG du 13 avril 2007 relative au dispositif de gestion des programmes cofinancés par le FEDER, le FSE, le FEP et le FEADER pour la période 2007-2013
- Décret n° 2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013
- Circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire du 10 novembre 2006 (Normat/K/06/00003C) relative aux programmes de coopération territoriale européenne 2007-2013
- Circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire du 10 novembre 2006 relative à la répar-

tition des fonds européens 2007-2013 pour la coopération territoriale européenne

– Circulaire n° 5197/SG du 12 février 2007 relative à la communication sur les projets financés par l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale

– Décret n° 2007-1303 du 3 septembre 2007 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes cofinancés par les fonds structurels pour la période 2007-2013 (en cours de révision)

– Décret n° 2009-1452 du 24 novembre 2009 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural

Politiques complémentaires

Textes relatifs au développement rural et à la pêche

– Décision du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)

– Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

– Règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le FEADER

– Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, du 27 juillet 2006, relatif au Fonds européen pour la pêche (FEP)

Règlements relatifs aux aides accordées aux acteurs économiques

- Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*
- Règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des PME
- Règlement (CE) n° 364/2004 de la Commission du 25 février 2004 modifiant le règlement (CE) n° 70/2001 en ce qui concerne l'extension de son champ d'application aux aides à la recherche et au développement
- Règlement (CE) n° 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale
- Règlement (CE) n° 397/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant le règlement (CE) no 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional en ce qui concerne l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et en énergies renouvelables dans le secteur du logement.

Directives européennes

- Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Évaluation stratégique environnementale)
- Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services

Principaux acronymes

CIP : Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation

CPER : Contrats de projets État-Régions

CRSN : Cadre de référence stratégique national

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DOM : Département d'outre-mer

ESE : Évaluation stratégique environnementale

FEADER : Fonds européen agricole de développement rural

FEAGA : Fonds européen agricole de garantie

FEDER : Fonds européen de développement régional

FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

FEP : Fonds européen pour la pêche

FSE : Fonds social européen

IAP : Instrument d'aide de préadhésion

IFOP : Instrument financier d'orientation de la pêche

LDI : Lignes directrices intégrées

OSC : Orientations stratégiques communautaires

OSDR : Orientations stratégiques pour le développement rural

PAC : Politique agricole commune

PCRDT : Programme-cadre de recherche et de développement technologique

PDRH : Programme de développement rural hexagonal

PIM : Programme intégré méditerranéen

PRDF : Plan régional de développement de la formation professionnelle

PSNDR : Programme stratégique national de développement rural

RUP : Région ultrapériphérique

SDEC : Schéma de développement de l'espace communautaire

SRADT : Schéma régional d'aménagement et de développement territorial

SRDE : Schéma régional de développement économique

Bibliographie

Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération, Commission européenne, février 2004.

Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, mai 2007.

La politique de cohésion 2007-2013, commentaires et textes officiels, Commission européenne, janvier 2007.

Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Vers un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne, Commission européenne, 1999.

Cadre de référence stratégique national (document consultable sur internet : www.diact.gouv.fr rubrique « Europe » ; www.projetsdeurope.gouv.fr rubrique « actualité »).

An Agenda for a reformed cohesion policy, Barca Fabrizio, rapport indépendant préparé à la demande de Danita Hübner, commissaire européenne à la politique régionale, avril 2009. Consultable sur le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_fr.htm

Les sites français

- www.projetsdeurope.gouv.fr

Site de référence sur la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion économique et sociale en France. Ce site comprend notamment une rubrique « actualité », une banque de projets cofinancés par les fonds structurels, des documents de référence mais aussi des informations grand public... Les porteurs de projets peuvent déposer leur dossier de demande de fonds en ligne à partir de ce site qui dispose d'une interface avec PRESAGE, le logiciel de suivi et de gestion des différents programmes régionaux.

- www.datar.gouv.fr

Site de la DATAR présentant des informations sur la politique européenne de cohésion économique et sociale et sur les programmes européens (cf. version finale intégrale du CRSN).

- www.fse.gouv.fr

Site du ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité donnant des informations sur les programmes financés par le FSE.

- www.europe-urbain.org

Ce site internet a vocation à servir de support à l'animation et à l'appui à la mise en œuvre du volet urbain des programmes opérationnels 2007-2013.

- www.reseaurural.fr

Site d'information sur le programme de développement rural et sur LEADER, devenu pour la période 2007-2013 un axe du 2^e pilier de la politique agricole commune.

- www.touteurope.fr

Portail français sur les questions européennes : institutions, vie pratique, actualités... La rubrique

«L'UE en action» propose des informations sur la politique de cohésion.

- www.eurosfaire.pdr

Site ayant pour objectif de faciliter l'accès à l'information sur la recherche en Europe. Il donne en particulier des informations sur le 7^e PCRD.

Sites consacrés à la coopération territoriale

- www.urbact.eu/fr/

Site en français et en anglais dédié à Urbact, programme européen d'échange pour un développement urbain durable

- www.interact-eu.net

Site en anglais consacré à Interact, programme européen sur la bonne gouvernance dans le domaine de la coopération territoriale (cf. liens avec l'ensemble des programmes opérationnels de coopération territoriale)

- www.interreg4c.net

Site en anglais relatif à Interreg IVC, programme européen pour aider les régions d'Europe à partager leur expérience (transferts de connaissance, échanges de bonnes pratiques)

- www.espaces-transfrontaliers.org

Site de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT).

Les sites européens

- http://europa.eu/pol/reg/overview_fr.htm

Site de la Commission européenne présentant l'actualité de la politique régionale, des textes juridiques (règlements des fonds), des documents, etc.

• http://ec.europa.eu/employment_social/index_fr.html
Site de la Commission européenne donnant des informations sur le FSE et la stratégie européenne de l'emploi.

• <http://cordis.europa.eu/fr>

Portail officiel pour la participation au 7^e PCRD et le suivi des développements connexes dans le secteur européen de la science et de la technologie.

• http://europa.eu/pol/agr/index_fr.htm

Site de la Commission européenne donnant des informations sur la politique agricole commune.

Additionnalité (principe d') :

Ce principe d'action des fonds structurels signifie que l'aide de la Communauté ne doit pas conduire les États à réduire leurs efforts, mais vise à compléter ceux-ci. Les États doivent, sauf situation particulière, maintenir leurs dépenses publiques au moins au même niveau que pendant la période précédente.

Autorité de certification :

Selon l'article 61 du règlement 1083/2006 portant dispositions générales sur les fonds structurels, l'autorité de certification d'un programme opérationnel est chargée en particulier d'établir et de transmettre à la Commission les états certifiés des dépenses et les demandes de paiement, de certifier que l'état des dépenses est exact et que les dépenses déclarées sont conformes aux règles communautaires et nationales. L'autorité de certification reçoit les paiements effectués par la Commission et procède, en règle générale, aux paiements au bénéficiaire chef de file.

Autorité de gestion :

Toute autorité ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre, ou l'État membre lorsqu'il exerce lui-même cette fonction, pour gérer un programme opérationnel. En référence à l'article 60 du règlement 1083/2006 portant dispositions générales sur les fonds européens, l'autorité de gestion est chargée de la gestion et de la mise en œuvre d'un programme opérationnel. Elle veille à la régularité des opérations, à la réalisation conforme des évaluations, à la diffusion des informations nécessaires aux autorités

de certification... Elle oriente également les travaux du comité de suivi et lui transmet les documents permettant de réaliser un suivi qualitatif de la mise en œuvre du programme.

Axe prioritaire :

Une des priorités de la stratégie retenue dans un programme opérationnel consistant en un groupe d'opérations liées entre elles et ayant des objectifs spécifiques mesurables.

Concentration (principe de) :

L'intervention des fonds structurels est concentrée sur les territoires ou les publics les plus en difficulté. Ces territoires ou publics sont sélectionnés à partir de critères socioéconomiques.

Earmarking :

Le *earmarking* consiste en une liste de champs d'intervention, identifiés par la Commission européenne, à l'intérieur desquels les programmes opérationnels doivent réaliser une certaine proportion de leurs projets. Dans les zones de l'objectif Compétitivité régionale et emploi, 75 % des fonds devront être alloués aux projets directement issus de ces champs d'intervention. Pour les zones de l'objectif Convergence, le seuil est fixé à 60 %.

FEDER (Fonds européen de développement régional) :

Le FEDER est destiné à réduire les déséquilibres entre les régions de la Communauté. Ce fonds, créé en 1975, octroie des aides financières au développement des régions défavorisées.

FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) :

Le FEADER est le nouveau fonds, unique, créé pour financer la politique de développement rural (au sein de la politique agricole commune).

Fonds de cohésion :

Créé en 1993, ce fonds s'adresse aux pays connaissant les retards de développement les plus importants. Il cofinance la réalisation de projets dans les domaines de l'environnement et de l'infrastructure des transports.

FSE (Fonds social européen) :

Créé en 1960, le FSE est le principal instrument de la politique sociale communautaire. Il cofinance des actions en faveur de la formation et de la reconversion professionnelles et de la création d'emplois. Son action concerne notamment la promotion de l'égalité des chances, la réinsertion professionnelle des chômeurs, la formation tout au long de la vie, ainsi que l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production.

LDI (Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi) :

Il s'agit d'un texte unique rassemblant, pour la période 2005-2008, les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) de l'Union européenne ainsi que les lignes directrices pour l'emploi. Les LDI représentent le principal instrument politique pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

OSC (Orientations stratégiques communautaires) :

Les OSC énoncent les principes et priorités de la politique européenne de cohésion économique et sociale pour la période 2007-2013. Ainsi, selon ces orientations qui s'appuient sur la stratégie de Lisbonne, les programmes cofinancés par cette politique doivent prendre en compte les quatre priorités suivantes :

- améliorer l'attractivité des États membres, des régions et des villes;

- encourager l'innovation, l'entrepreneuriat et l'économie de la connaissance;
- créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises;
- prendre en compte la dimension territoriale.

Les OSC suggèrent également des moyens devant permettre aux régions européennes de tirer pleinement parti de l'enveloppe de 308 Md€ affectée à la politique de cohésion pour 2007-2013.

Les autorités nationales se sont appuyées sur ces orientations pour élaborer leurs priorités et plans stratégiques nationaux (CRSN).

Partenariat (principe de) :

Principe d'action des fonds structurels qui implique une concertation la plus étroite possible entre la Commission européenne et les autorités compétentes de chaque État au niveau national, régional ou local, dès le stade préparatoire et jusque dans la mise en œuvre des actions.

PO (Programme opérationnel) :

Un PO est un document-cadre qui présente les conditions générales de mise en œuvre d'un programme financé par un fonds structurel. Il remplace, pour la période 2007-2013, le DOCUP (document unique de programmation) de la période 2000-2006. Élaboré par l'autorité de gestion du programme et validé par la Commission européenne, le PO définit une stratégie de développement selon un ensemble cohérent de priorités.

Programmation (principe de) :

Principe d'action des fonds structurels qui vise à l'élaboration de programmes pluriannuels de développement. La programmation suit un processus de décision partenarial, en plusieurs étapes, jusqu'à la

prise en charge des actions par les porteurs de projet publics ou privés.

PCRDT (Programmes-cadres de recherche et développement technologique) :

Les PCRDT constituent, depuis 1984, l'instrument de la politique commune de la recherche et de la technologie. Ils définissent, dans un cadre stratégique, les objectifs, les priorités et le volume de financement global des mesures communautaires visant à encourager la recherche. Le 7^e PCRDT, qui couvre la période 2007-2013, est doté d'un budget de 53,2 Md€.

Stratégie de Lisbonne :

Cette stratégie, adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, assigne pour objectif à l'Union européenne de bâtir, d'ici 2010, «l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Structurée en LDI, elle a été révisée en 2005.

Stratégie de Göteborg :

Adoptée au Conseil européen de Göteborg de juin 2001, cette stratégie complète celle de Lisbonne en y intégrant la nécessité d'un développement durable de l'Union.

Les acteurs locaux occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent et se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pédagogiques présentant aux acteurs de l'aménagement du territoire, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

Plus de 12,7 milliards d'euros : tel est le montant que la France recevra de l'Europe au titre des fonds structurels pour la période 2007-2013. Avec ces fonds, les acteurs de l'aménagement du territoire disposent d'importantes ressources pour cofinancer leurs projets de développement. De l'économie à l'environnement en passant par la formation, les transports ou les technologies de l'information et de la communication, de très nombreux domaines sont concernés en zones rurales comme en zones urbaines. Les fonds structurels vont ainsi être l'un des principaux vecteurs de la mise en œuvre de la « stratégie de Lisbonne », cet objectif ambitieux que les États membres se sont fixé et qui vise à doter l'Europe de « l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ».

Diffusion

Direction de l'information légale et administrative

La **documentation** Française

Tél 01 40 15 70 10

www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France

Prix : 9 €

DF : 5TM19740

ISBN : 978-2-11-007954-1



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

*Ministère de l'espace rural
et de l'aménagement du territoire*

Datar

