

NOTE D'ORIENTATION n°2013-001/DATAR

PREPARATION DES PROGRAMMES EUROPEENS 2014-2020

Après plus de dix-huit mois de négociations entre les Etats européens et un premier échange infructueux entre les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen des 22 et 23 novembre 2012, **un accord a été trouvé sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020 lors du Conseil européen des 7 et 8 février derniers**. L'avis conforme du Parlement européen est requis pour confirmer cet accord et permettre l'élaboration d'un accord interinstitutionnel formel. D'ici le vote du Parlement européen, attendu pour juillet 2013, **l'accord du Conseil européen reste donc provisoire**.

Parallèlement, **la négociation européenne sur les différents règlements se poursuit**. Les règlements relatifs à la politique de cohésion (règlement général, FEDER, FSE et Coopération territoriale européenne) ont fait l'objet d'une position du Conseil et du Parlement européen. Des trilogues sont en cours afin de trouver des compromis entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Le règlement FEADER a fait l'objet d'un accord au Conseil et d'un accord au Parlement européen au mois de mars. Des trilogues sont engagés pour aboutir à un accord général pour l'été 2013. Le règlement FEAMP a fait l'objet d'une première orientation générale partielle au sein du Conseil le 23 octobre 2012. Les travaux du Parlement européen sur ce règlement ne débiteront en revanche qu'à la mi-2013.

En tout état de cause, l'adoption formelle des règlements ne pourra pas intervenir avant l'accord interinstitutionnel. La note en annexe fournit de plus amples précisions sur le déroulé de cette négociation.

Par le courrier daté du 19 avril 2013, l'architecture de la gestion, de la certification et de l'audit des fonds européens décidée pour la période 2014-2020 a été précisé. Bien que la négociation européenne soit encore en cours, cette décision permet de lancer formellement les travaux de préparation de la prochaine génération de programmes européens.

Dans ce contexte, la présente note a pour objectif de vous informer sur l'état d'avancement des travaux en cours et de définir des orientations communes pour les travaux restant à mener jusqu'à la complète finalisation des étapes nécessaires à la mise en œuvre de la prochaine programmation.

1. ARCHITECTURE DE GESTION, DE CERTIFICATION ET D'AUDIT DES FONDS EUROPEENS 2014-2020

La décision du gouvernement sur l'architecture de la gestion, de la certification et de l'audit des fonds européens figure en synthèse ci-dessous.

| AUTORITES DE GESTION DES PROGRAMMES EUROPEENS 2014-2020 | | | | | | |
|---|---|---|---|--|---|---|
| | ETAT | | | REGIONS | | |
| FEDER | Un programme national d'assistance technique (DATAR) | Programme « mutualisé » de niveau national (Ministère de l'Intérieur) pour les massifs et les fleuves pour lesquels une gouvernance interrégionale ne serait pas mise en place par les conseils régionaux | Programmes FEDER/FSE régionaux Corse (à confirmer) et Régions d'outre-mer ne souhaitant pas gérer les fonds européens (Préfets de région) | Programmes régionaux FEDER – FSE FEDER : toutes les mesures, à l'exception des PO gérés par l'Etat FSE : mesures « formation », 35% de l'enveloppe nationale | Programmes plurirégionaux FEDER pour les massifs de montagne et les bassins fluviaux pour lesquels une gouvernance interrégionale serait mise en place par les conseils régionaux | 12 programmes FEDER de coopération territoriale européenne (CTE). |
| FSE* | | Un programme national « Emploi et inclusion » (DGEFP), 65% de l'enveloppe nationale FSE Conventions de gestion passées entre l'Etat et les Conseils généraux sur le volet « inclusion » du programme | | | | |
| FEADER | Encadrement des mesures à « enjeu national » via un document d'encadrement national prévu dans les projets de règlements européens et dans le projet de loi de décentralisation | | | Programmes régionaux FEADER sur toutes les mesures FEADER, dans le respect de l'encadrement national | | |
| FEAMP | Un programme national FEAMP (DPMA) | | | Délégation d'une partie des mesures aux régions maritimes | | |

Il est proposé que la fonction d'autorité de certification des programmes régionaux FEDER et FSE soit confiée aux DRFIP. Le choix définitif des autorités de certification sera effectué avant le 30 juin 2013, à l'issue de l'examen, par un groupe de travail Etat-Régions, des conditions techniques de mise en œuvre d'une telle proposition.

Il est également décidé que :

- Dans le cas des programmes de coopération territoriale européenne, l'autorité de gestion du programme confie la fonction d'autorité de certification à un organisme compétent, avec l'accord de l'Etat ;
- L'Agence de Service et de Paiement (ASP) assure la fonction d'organisme payeur du FEAMP ;
- L'Agence de Service et de Paiement (ASP) assure la fonction d'organisme payeur de chaque programme de développement rural dans l'hexagone et les DOM. L'ODARC assure cette fonction en Corse.
- La Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC) assure la fonction d'autorité d'audit pour les fonds structurels (FEDER, FSE) et le FEAMP ;
- La Commission de Certification des Comptes des Organismes Payeurs (CCCOP) assure la fonction d'organe de certification des comptes des organismes payeurs du FEADER.

L'attribution des fonctions citées dans la décision gouvernementale aux organismes indiqués résulte à ce stade d'une décision politique. Cette décision devra être confirmée, une fois les règlements européens formellement adoptés, au travers un ensemble d'actes juridiques nationaux décrits au point 2 de cette note.

2. PREPARATION DES DOCUMENTS NATIONAUX NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES EUROPEENS 2014-2020

Le démarrage officiel des programmes européens 2014-2020 nécessite que les textes stratégiques et juridiques nationaux suivants soient préalablement élaborés dans le courant de l'année 2013 :

- Les textes décrivant les principales autorités compétentes en matière de gestion, de certification, de paiement, d'audit et de coordination ;
- Les textes portant sur l'encadrement réglementaire des programmes et des fonds ;
- L'accord de partenariat.

En outre, plusieurs instruments sont actuellement en cours de préparation afin d'outiller les futures autorités de gestion dans la préparation, le démarrage et la mise en œuvre de leurs programmes (système d'information, évaluation, communication etc.).

2.1. Textes relatifs à la désignation des autorités compétentes en matière de gestion, de certification, de paiement, d'audit et de coordination

Conformément à l'article 3 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, un décret en Conseil d'Etat devra être adopté, afin de fixer les conditions dans lesquelles l'Etat confie la gestion des fonds européens aux Régions qui en font la demande, et les conditions dans lesquelles l'autorité de gestion du programme national du fonds social européen confie des délégations de gestion, en qualité d'organismes intermédiaires, aux départements qui en font la demande.

De plus, les textes suivants seront successivement élaborés dès l'adoption des règlements européens, en cohérence avec la décision gouvernementale sur l'architecture des fonds :

- Un décret précisant les autorités compétentes en matière d'audit, c'est-à-dire l'autorité d'audit pour le FEDER, le FSE et le FEAMP, et l'organe de certification des comptes des organismes payeurs pour le FEADER. Les missions de la Commission interministérielle de coordination des contrôles seront précisées dans ce cadre ;
- Un ensemble d'arrêtés désignant les autorités de gestion des programmes, les autorités de certification des programmes FEDER, FSE et FEAMP, les organismes payeurs des programmes FEADER (il y a aussi un organisme payeur pour le FEAMP) et l'autorité de coordination.

Dans cette optique, la mise en place d'un groupe de travail Etat-Régions a été convenue, avec pour objectif d'arrêter l'architecture de certification des programmes du FEDER et du FSE au 30 juin 2013.

2.2. Textes relatifs à l'encadrement réglementaire des programmes et des fonds

Trois textes complémentaires devront être conçus pour permettre aux différentes autorités d'utiliser les fonds conformément aux procédures nationales et à une organisation/gouvernance structurée :

- Un décret, ou à défaut une circulaire, qui permettra de déterminer le système de gestion et de contrôle des programmes, les missions et organisations précises des différentes autorités en la matière et les circuits financiers des fonds européens. Il permettra à la fois de définir un cadre commun à l'ensemble des fonds européens, les principes généraux applicables, le rôle

des administrations et des différentes autorités en charge de la gestion, du suivi, du paiement, de la certification et du contrôle.

- Un décret d'éligibilité interfonds (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) des dépenses cofinancées. Ce texte aura pour objectif de présenter les dépenses éligibles ainsi que les règles qui s'y rattachent et les principales pièces justificatives.
- Ces textes seront élaborés conjointement par l'Etat et les Conseils régionaux autorités de gestion dans le cadre du groupe de travail interfonds « réglementation » animé par la DATAR. Ce groupe intégrera, sur les questions spécifiques liées à la mise en œuvre des programmes de développement rural régionaux, les conclusions des travaux conduits au sein du groupe *ad hoc* ARF – Ministère de l'agriculture.

2.3.L'Accord de Partenariat

2.3.1. Définition

Les projets de règlements européens pour la période 2014-2020 visent à mettre les fonds européens au service de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Ils proposent dans ce cadre de renforcer la performance des fonds et l'approche stratégique de leur programmation en coordonnant plus étroitement les politiques européennes de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes et de la pêche. Cette coordination renforcée est

- impulsée depuis le niveau européen au travers du **Cadre Stratégique Commun (CSC)** annexé au règlement général, conformément à l'article 10 du règlement général,
- appliquée au niveau national via **l'Accord de Partenariat** qui définit une **stratégie d'intervention commune aux 4 fonds européens** dont bénéficie la France, conformément à l'article 14 du règlement général.

La structure de l'Accord de Partenariat est définie par l'article 14 du projet de règlement général. Elle comprend **les chapitres suivants** :

- L'élaboration de la stratégie de l'Accord de Partenariat, reposant sur une analyse des disparités, des besoins de développement et des potentiels de croissance ;
- Un récapitulatif des évaluations ex-ante des programmes ;
- L'identification des objectifs thématiques mobilisés au niveau national parmi les 11 proposés par le règlement général, et, pour chacun, les résultats attendus ;
- La définition de l'architecture de la programmation ;
- La définition d'orientations en matière de développement territorial intégré ;
- La vérification et la synthèse des conditions d'une mise en œuvre efficace de l'Accord ;
- Une maquette financière.

2.3.2. Préparation

Conformément à l'article 5 du projet de règlement général, la préparation de l'Accord de Partenariat doit se faire en associant le partenariat national, qui comprend « *les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes, les partenaires économiques et sociaux, et les organismes représentant la société civile, dont des partenaires environnementaux, des organisations*

non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'égalité des chances et la non-discrimination ».

Cette association du partenariat se matérialise à travers :

- Une concertation préalable du partenariat national. Lancée le 20 décembre 2012 selon le calendrier figurant en annexe de cette note, elle se terminera le 9 juillet prochain à l'occasion du séminaire de restitution qui se tiendra à Tours à l'invitation conjointe de la DATAR, de l'ARF et de la Région Centre ;
- Une itération étroite avec les autorités de gestion des programmes sur la base des projets d'accord de partenariat et des projets de programmes, jusqu'à finalisation complète de ces documents.

La préparation de l'Accord de partenariat est assurée par le dispositif Interfonds, qui réunit les ministères compétents et l'ARF.

Conformément à l'article 23 du projet de règlement général tel que révisé en trilogue, l'Accord de partenariat doit être **transmis à la Commission européenne quatre mois après la publication du Règlement général**. Dans l'hypothèse avancée par la Commission européenne d'une adoption des règlements en juillet 2013, l'Accord de partenariat devrait donc être transmis à la Commission européenne au **31 octobre 2013**.

Cette date de transmission pourra évoluer en fonction de l'avancée des négociations européennes. Toutefois, à ce stade, elle doit être considérée comme un objectif collectif que l'ensemble des travaux préparatoires doit concourir à atteindre.

Dans cette optique, **trois versions de travail de l'Accord de partenariat seront transmises aux autorités de gestion des programmes :**

- **La version du 17 mai** contiendra des éléments développés sur la préparation de l'Accord de partenariat, le diagnostic national, les objectifs thématiques mobilisés, l'architecture des programmes, ainsi qu'un plan détaillé sur l'approche du développement territorial intégré et les conditions d'une mise en œuvre efficace de l'Accord. Aucun élément financier ne figurera dans cette version ;
- **La version du 22 juillet** contiendra une version actualisée des éléments développés dans la version du 17 mai, sur la base des derniers retours de la concertation nationale et des indications fournies par les autorités de gestion des programmes, une version développée des points ayant fait l'objet d'un plan détaillé dans la version du 17 mai, et, dans la mesure du possible, une première version de la maquette financière consolidée de l'Accord.
- **La version de la fin septembre** contiendra une version consolidée de l'ensemble des chapitres de l'Accord de partenariat en vue de sa finalisation.

Les autorités de gestion des programmes seront invitées à réagir à ces versions (cf. calendrier de préparation des programmes au point 3 de cette note).

2.3.3. Négociation avec la Commission européenne

Une fois l'Accord de Partenariat finalisé, il sera transmis à la Commission européenne, qui devra le valider in fine. Pour faciliter sa validation, il sera élaboré dans le cadre d'un dialogue entre la France et la Commission européenne, conformément à l'article 13 du règlement général.

Une négociation formelle entre la Commission et l'Etat membre sur l'Accord de partenariat débutera dès la publication des règlements européens ; pour ce faire, la Commission devrait transmettre à l'Etat un mandat de négociation officiel. Toutefois, la Commission européenne a souhaité faire précéder cette négociation formelle d'un échange informel avec chaque Etat membre, sur la base d'un « *position paper* » des services de la Commission, transmis à la France le 9 novembre 2012. Le *position paper* contient les éléments stratégiques que la Commission compte voir figurer dans l'Accord de Partenariat français. A ce titre, deux étapes de dialogue informel seront organisées entre la France, représentée par des représentants de l'Etat et des Conseils régionaux, et la Commission européenne, les 17 mai et 19 juillet prochains.

3. PREPARATION DES PROGRAMMES EUROPEENS

Conformément à l'article 23 du règlement général, **les autorités de gestion des programmes sont invitées à prendre en charge l'élaboration de leur(s) programme(s).**

Dans ce cadre, elles devront tenir compte, en particulier, des éléments suivants.

3.1. Calendrier de préparation

L'article 23 prévoit que « *Les programmes doivent être transmis en même temps que l'Accord de Partenariat, ou au plus tard trois mois après. Les programmes de coopération territoriale européenne [CTE] doivent être soumis au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur [du] règlement* ». Dans l'hypothèse d'une transmission de l'Accord de partenariat au 31 octobre 2013, les programmes européens devront donc être transmis à la Commission européenne **au plus tard le 31 janvier 2014**. Cette date de transmission pourra évoluer en fonction de l'avancée des négociations européennes.

Toutefois, vu l'imbrication des contenus de l'Accord de partenariat et de l'ensemble des programmes, la stratégie de chaque programme européen, et la maquette financière qui en découle, devront être finalisées à la date de transmission de l'Accord de partenariat. Les autorités de gestion des programmes pourront utiliser la flexibilité prévue pour finaliser les autres aspects des programmes. Dans cette optique, **les autorités de gestion des programmes sont invitées à transmettre aux directions d'administration centrale compétentes trois versions de travail successives de leurs programmes**, sur la base des indications fournies par les Directions générales compétentes de la Commission européenne, en cohérence avec le calendrier de préparation de l'Accord de Partenariat afin de faciliter le processus itératif :

- **Une première version le 15 juin (30 juin pour les programmes de développement rural)** accompagnera la réaction à la première version de travail de l'Accord de partenariat. Elle contiendra les éléments suivants :

Pour les programmes opérationnels FEDER et FSE, des éléments portant sur la stratégie du programme (section 2.1 du modèle de programme opérationnel proposé par la Commission, cf. point 3.3.1 ci-dessous), l'architecture du programme (sections 3.A.0, 3.A.1 et 3.A.21 hors indicateurs du modèle de PO), l'approche du développement territorial (Section 5.1 et 5.2 hors tableaux, section 7 le cas échéant) et la vérification des conditions ex-ante applicables au programme (section 10) ;

Pour les programmes de développement rural, l'analyse AFOM (Atouts, faiblesses, opportunités, menaces) et les besoins en découlant par priorité, et sous-priorités, et les premiers éléments exposant les orientations stratégiques (choix des priorités et sous-priorités) et la logique d'intervention (combinaison pertinente des mesures). Cette première version pourra également présenter un plan détaillé du programme. Aucun élément financier ne figurera dans cette version ;

- **Une deuxième version le 13 septembre** accompagnera la réaction à la seconde version de travail de l'Accord de partenariat. Elle contiendra une version actualisée des éléments développés dans la première version, une version développée des points ayant fait l'objet d'un plan détaillé dans la première version, et une première version de la maquette financière du programme.
- **Une troisième version mi-octobre**, qui contiendra une version consolidée de l'ensemble des chapitres du programme en vue de sa finalisation.

Les différentes versions des programmes devront être transmises par les autorités de gestion via un groupe de travail dédié sur l'outil collaboratif de la DATAR. Elles seront automatiquement adressées aux administrations centrales coordinatrices des fonds tels que désignées dans la décision du gouvernement sur la gestion des fonds européens, à savoir le Ministère de l'intérieur pour le FEDER, la DGEFP pour le FSE, la DGPAAT pour le FEADER, la DPMA pour le FEAMP, ainsi que la DATAR au titre de la coordination interfonds et la DÉGÉOM pour les programmes des régions ultrapériphériques.

Par ailleurs, à l'invitation de la Commission européenne, des rencontres bilatérales seront organisées avec chaque autorité de gestion des programmes du FEDER et du FSE en juin 2013 (cf. annexe), dans le but d'échanger sur le projet de programme. Un calendrier spécifique pourra être prévu pour les PDR en fonction du calendrier général de la PAC.

3.2. Règles générales de préparation applicables aux programmes des quatre fonds (articles 23 et 24 du règlement général)

3.2.1. L'enveloppe financière des programmes

Bien qu'un accord soit intervenu au Conseil européen des 7 et 8 février derniers, l'enveloppe allouée à la France pour chaque fonds européen et pour chaque programme ne pourra être formellement déterminée qu'une fois qu'un accord interinstitutionnel sera intervenu entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne. La préparation de la stratégie des programmes doit donc, en tout état de cause, être lancée avant la détermination des enveloppes financières.

Toutefois, comme convenu lors de la rencontre entre le cabinet du Premier ministre, les directions d'administration centrale et les élus régionaux le 18 avril 2013, un groupe de travail Etat – Régions est mis en place dès à présent afin de réfléchir conjointement aux critères qui présideront la

ventilation de l'enveloppe allouée à chacun des fonds entre les différents programmes. Ces travaux seront conduits sur la base des enveloppes indicatives découlant de l'accord du Conseil européen, afin d'identifier des enveloppes prévisionnelles indicatives par fonds et par programme.

Compte tenu des liens étroits entre 1^{er} et 2nd pilier et de l'existence d'un cadre national, un sous-groupe spécifique FEADER se réunira pour travailler à la répartition des enveloppes par Programme de Développement Rural.

3.2.2. Les travaux d'évaluation préalables

Deux types d'évaluations sont requis par les règlements européens dans le cadre de la préparation des programmes européens, avec pour objectif général d'améliorer la qualité de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes opérationnels:

- l'évaluation *ex-ante* pour les programmes des quatre fonds conformément à l'article 48 du règlement général,
- l'évaluation stratégique environnementale (ESE) pour les programmes opérationnels du FEDER, les programmes de développement rural et le programme opérationnel FEAMP, conformément à la directive 2001/42/CE. Le document d'orientation de la Commission européenne indique « *qu'il est probable, qu'en principe, une ESE ne sera pas demandée pour les programmes cofinancés par le FSE* ». Toutefois, dans le cas de programmes FEDER-FSE, l'ESE devra porter sur l'intégralité du programme. Il appartiendra à l'évaluateur de préciser les mesures FSE qui relèvent de l'ESE et celles qui n'en relèvent pas et les raisons de ce choix.

Vu l'architecture des programmes européens 2014-2020, **les autorités de gestion des programmes sont invitées à effectuer les évaluations qui les concernent**. Le cas échéant, elles sont invitées à mener une évaluation *ex-ante* unique pour les programmes plurifonds FEDER-FSE. Si elles choisissent de lancer des marchés communs au FEDER, au FSE et au FEADER, des livrables spécifiques au FEADER doivent être exigés du fait des dispositions spécifiques au fonds.

En outre, elles sont invitées à exiger de leur évaluateur la rédaction d'une synthèse de l'évaluation *ex-ante* de leurs programmes, afin de faciliter la rédaction de la synthèse de l'ensemble des évaluations *ex-ante* des programmes des quatre fonds qui doit figurer dans l'Accord de partenariat. Cette synthèse devra porter sur les points suivants :

- Le caractère approprié des objectifs thématiques et priorités de financement du programme ;
- La cohérence interne du programme et sa relation avec les autres instruments européens et nationaux pertinents ;
- La cohérence des allocations financières vis-à-vis des objectifs du programme et des résultats attendus ;
- La cohérence entre les objectifs thématiques sélectionnés dans le programme, les résultats et le règlement général et les recommandations spécifiques du Conseil.

Elles s'appuient, pour réaliser ces travaux d'évaluation, sur les documents suivants :

- les documents de la Commission européenne : le document d'orientation sur l'évaluation *ex-ante* FEDER-FSE (janvier 2013) et les lignes directrices pour l'évaluation *ex-ante* des programmes de développement rural (août 2012) ;

- les documents nationaux : les cahiers des charges types proposés par la DATAR pour l'ESE et l'évaluation *ex-ante* pour le FEDER, et le rapport récapitulatif des travaux préparatoires à la réalisation d'une évaluation *ex-ante* pour le FSE 2014-2020 (avril 2013).

3.2.3. L'élaboration de la stratégie des programmes

Les autorités de gestion des programmes, lors de l'élaboration de la stratégie de leur(s) programme(s), devront :

- Associer le partenariat, conformément à l'article 5 du règlement général. Il est rappelé que le partenariat inclut « *les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes, les partenaires économiques et sociaux, et les organismes représentant la société civile, dont des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'égalité des chances et la non-discrimination* ». Pour ce faire, elles sont invitées à s'appuyer sur le document de travail des services de la Commission sur le principe de partenariat dans la mise en œuvre des fonds du cadre stratégique commun (cf. annexe).
- Garantir la cohérence de la stratégie avec le Cadre stratégique commun et l'Accord de Partenariat. La phase d'itération entre l'Etat et les autorités de gestion des programmes qui sera organisée dans le cadre de la préparation de l'Accord de Partenariat devra permettre de faciliter la cohérence de ces documents.
- Pour les régions concernées, définir, en fonction des besoins et potentiels de développement identifiés dans le diagnostic régional, la contribution des interventions prévues dans le programme à la Stratégie maritime pour l'océan atlantique et à son plan d'action.

3.2.4. La vérification des conditions ex-ante

Chaque Etat membre est tenu d'évaluer, « *dans le cadre de l'établissement de l'accord de partenariat ou des programmes* », le caractère applicable des conditions ex-ante fixées dans le règlement général et les règlements par fonds, et le respect des conditions ex-ante applicables (*art. 17 du projet de règlement général*).

Vu le nombre de programmes, **l'Etat se charge**, dans le cadre de la préparation de l'Accord de partenariat, **de la vérification des conditions ex-ante ayant trait à la transposition de la législation européenne** en droit national d'une part, à l'existence d'un cadre stratégique exclusivement national lorsque la condition ex-ante y fait une référence explicite, et **des conditions générales du règlement général, applicables à l'ensemble des programmes** (point encore en cours de négociation pour le FEADER). La vérification de ces conditions ex-ante sera effectuée, dans la mesure du possible, d'ici la fin mai 2013. Le résultat en sera transmis aux autorités de gestion des programmes. Dans l'hypothèse où certaines conditions ex-ante ne seraient pas remplies, l'Etat élaborerait un plan d'action et un calendrier d'ici l'été 2013. Ces éléments seront ensuite transmis aux autorités de gestion des programmes.

Les autorités de gestion des programmes, en tenant compte de la stratégie de leur programme, se chargent de

- L'identification des conditions ex-ante générales et spécifiques applicables à leur programme parmi la liste de l'ensemble des conditions applicables au fonds concerné ;

- Pour chaque condition ex-ante applicable à leur programme, de la vérification des conditions ex-ante qui ne sont pas vérifiées au niveau de l'Accord de partenariat ;
- Elaborer d'ici la transmission du programme à la Commission, pour les conditionnalités qui ne seraient pas remplies, un plan d'action et un calendrier spécifique.

Pour ce faire, elles sont invitées à s'appuyer sur les éléments suivants :

- La liste des conditions ex-ante et leur niveau de vérification (AP/programme) figurant en annexe ;
- Les éléments d'orientation fournis, à titre indicatif, par la Commission européenne pour le FEDER et le FSE, et dont l'extrait pertinent figure en annexe.

Pour ce qui concerne le FEADER, il convient d'attendre que la liste des conditions ex ante à vérifier soit stabilisée suite aux trilogues. Par ailleurs, la DG Agri n'a pas encore fait savoir si elle élaborera des lignes directrices spécifiques ou non.

3.2.5. L'élaboration des indicateurs de réalisation, de résultat et du cadre de performance (art. 19 et 24 du règlement général)

- *Les indicateurs (art. 24 du règlement général)*

Dans chaque programme doivent obligatoirement figurer des indicateurs financiers, de réalisation et de résultat, sur la base desquels la performance du programme sera mesurée tout au long de la programmation.

Certains indicateurs de réalisation et de résultats figurent en annexe des règlements spécifiques à chaque fonds¹ : il s'agit d'indicateurs dits « communs ». Ceux-ci devront obligatoirement être utilisés lorsqu'ils s'inscrivent dans la stratégie du programme. Ces indicateurs feront l'objet d'une consolidation nationale. Dans le cas du FEADER, les autorités de gestion devront utiliser les indicateurs définis dans le système commun de suivi et d'évaluation élaboré par la DG Agri.

Afin de répondre aux exigences réglementaires, les autorités de gestion devront, lorsque les indicateurs communs ne suffisent pas, développer des indicateurs spécifiques au programme. Cela est notamment le cas pour les indicateurs de résultat du FEDER, dans la mesure où aucun indicateur commun n'existe. Ces indicateurs spécifiques pourront, lorsque cela est possible, faire l'objet d'une agrégation au niveau national.

Enfin, les autorités de gestions pourront, à leur propre initiative, développer tout autre indicateur qui lui semblerait nécessaire pour effectuer le suivi et l'évaluation de son programme.

Un groupe de travail Etat-Régions est mis en place sur les questions de suivi et d'évaluation des programmes FEDER – FSE, qui approfondira les réflexions relatives aux indicateurs d'ici les prochains mois.

¹ Ou devant faire l'objet d'actes délégués dans le cadre de la négociation européenne.

- *Le cadre de performance (art. 19 du règlement général)*

Pour mettre en œuvre l'examen de la performance, chaque programme devra mettre en place un cadre de performance.

Les projets de règlement prévoient que ce cadre contient, pour chaque priorité, un indicateur financier, un ou plusieurs indicateurs de réalisation, et le cas échéant, de résultat. Au niveau national, les cadres de performance des programmes ne devront pas contenir d'indicateurs de résultats.

Pour chaque indicateur, une valeur intermédiaire pour 2018 et une valeur cible finale pour 2022 devront être déterminées. La revue de performance qui sera menée en 2019 consistera à examiner l'atteinte des valeurs intermédiaires fixées. L'atteinte de ces valeurs pourra déclencher l'attribution d'une réserve de performance. A contrario, la non-atteinte de ces valeurs pourrait déclencher des suspensions de paiement. Ces deux derniers points font actuellement l'objet de négociations au niveau européen. Il conviendra par conséquent d'en préciser les conditions d'application ultérieurement.

3.2.6. Développement territorial intégré : objectifs et utilisation des instruments disponibles (art 28 à 31 et art.99 du projet règlement général).

Les projets de règlements européens fixent deux obligations en matière de développement territorial :

- Pour le FEDER, « *au moins 5 % des ressources du FEDER attribuées au niveau national dans le cadre de l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi" sont alloués aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable [...] dans le cadre desquelles les villes ou d'autres organes sous-régionaux ou locaux (ci-après dénommés "autorités urbaines") sont associés à la sélection des opérations.* ».
- Dans le cadre du FEADER « *Une part de 5 % au moins de la participation totale du FEADER au programme de développement rural est réservée à Leader.* » (art. 65.5 du règlement FEADER).

Du fait des évolutions réglementaires dans le cadre de la négociation européenne, les démarches de développement territorial intégré peuvent être mise en œuvre par le biais de plusieurs outils :

- Des outils de programmation, à savoir, pour tous les fonds, l'investissement territorial intégré (ITI), ou, pour les programmes du FEDER et du FSE, un programme opérationnel spécifique ou un axe territorial au sein d'un programme opérationnel.
- Un outil de gouvernance : le Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL), correspondant à la démarche « Leader » existant dans le cadre du FEADER, qui est ouverte aux autres fonds.

Les autorités de gestion peuvent utiliser tout ou partie de ces outils dans le but d'appliquer les dispositions des règlements européens mentionnées ci-dessus, ainsi que les dispositions spécifiques de niveau national suivantes :

- **Chaque programme opérationnel régional FEDER/FSE devra appliquer la disposition de l'article 7, paragraphe 2 du règlement FEDER** relative au fléchage d'une part minimale de 5% de l'enveloppe FEDER sur des actions intégrées pour le développement urbain durable. Dans ce cadre, chaque programme devra appliquer la convention-cadre conclue entre le ministre de la ville et l'association des régions de France, les programmes opérationnels régionaux comprendront un volet politique de la ville, qui représentera au minimum 10 % de l'enveloppe globale des PO régionaux. L'objectif global de 10 % sera modulé en fonction de l'importance du fait urbain et des disparités socio-urbaines observées dans chacune des régions Les crédits européens du volet politique de la ville seront prioritairement fléchés en direction des EPCI abritant les quartiers prioritaires, tels qu'ils résulteront de la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville en 2013.
- Afin d'encourager les dynamiques portées par les acteurs locaux dans tous les types de territoires, une augmentation substantielle de la part consacrée par chacun des FESI aux démarches de développement local dans la période 2007-2013 sera recherchée ;

3.3. Dispositions spécifiques à chaque fonds

3.3.1. Dispositions spécifiques aux programmes opérationnels du FEDER et au FSE (article 87 du règlement général)

- *Architecture des programmes*

Les autorités de gestion sont invitées à utiliser les éléments d'orientation fournis par la Commission européenne dans les documents suivants, qui figurent en annexe de cette note :

- Template PO (traduction indicative en français)
- Fiche SFC

Ces documents fixent les 13 sections constitutives des programmes opérationnels du FEDER et du FSE :

1. Préparation du PO et association des partenaires
2. Stratégie pour la contribution du PO à la stratégie EU2020
3. Description des axes prioritaires du PO
4. Plan de financement du PO
5. Approche intégrée du développement territorial
6. Besoins spécifiques des zones géographiques les plus affectées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus exposés au risque de discrimination ou d'exclusion sociale
7. Besoins spécifiques des zones géographiques souffrant de handicaps démographiques ou naturels sévères et permanents
8. Autorités responsables de la gestion, du contrôle et de l'audit et rôle des partenaires
9. Coordination
10. Conditionnalités ex-ante
11. Réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires
12. Principes horizontaux
13. Annexes

- *Concentration thématique (article 4 du règlement FEDER, article 4 du règlement FSE)*

Chaque programme opérationnel FEDER devra appliquer les exigences de concentration thématique définies à l'article 4 du règlement FEDER. Conformément au règlement, cette disposition ne s'applique pas au Programme national d'assistance technique.

Les autorités de gestions seront invitées à présenter une première analyse du respect de ces seuils dans leur(s) programme(s) lors de la transmission de la première version de travail du 15 juin.

- *Désignation d'organismes intermédiaires*

Les autorités de gestion des programmes FEDER et FSE peuvent confier la gestion d'une partie d'un programme opérationnel à un organisme intermédiaire par convention dite de « subvention globale » entre les deux parties. Cet organisme intermédiaire doit présenter des garanties de solvabilité et de compétence dans le domaine concerné ainsi qu'en matière de gestion administrative et financière.

- *Dispositions spécifiques aux programmes opérationnels interrégionaux FEDER*

Suite à la décision gouvernementale sur l'architecture de la gestion des fonds, les Conseils régionaux sont invités à transmettre à la DATAR, dans les délais les plus brefs, des éléments témoignant de leur organisation sur les espaces interrégionaux identifiés.

Les espaces interrégionaux qui feront l'objet d'un programme opérationnel interrégional sont soumis à l'ensemble des dispositions s'appliquant aux programmes opérationnels du fonds. Toutefois, du fait de leur spécificité, l'autorité de gestion pourra considérer, dans le cadre de la vérification des conditions ex-ante applicables à leur programme, que les conditions relatives à l'existence de documents stratégiques (en particulier la stratégie de spécialisation intelligente) sont remplies lorsque ces conditions sont remplies dans programmes opérationnels des régions situées dans l'espace interrégional.

Un groupe de travail Etat-Régions est mis en place afin d'identifier et de préciser les dispositions spécifiques à ces programmes au regard des exigences des règlements européens.

3.3.2. Dispositions spécifiques aux programmes de développement rural (article x du règlement FEADER)

- *Architecture du programme*

Les programmes de développement rural régionaux (PDRR) seront élaborés en tenant compte des lignes directrices communiquées par la DG Agri (cf. annexe « *Elements for successful programming* ») et en intégrant les dispositions établies au titre du cadre national élaboré conformément à l'article 7§3 du futur règlement de développement rural conformément à l'accord passé entre l'ARF et le ministre de l'agriculture. Ce cadre national sera construit selon un processus de co-élaboration Etat (MAAF)/ Régions qui accompagnera l'élaboration des PDRR et dont les premières conclusions sont attendues pour la fin du mois de juin. Il comprendra 2 volets :

- un volet comportant les éléments communs (en particulier les mesures) à tous les PDRR (transmis à la Commission) ;

- un volet stratégique et méthodologique qui traitera des grandes orientations pour le 2nd pilier, des liens 1^{er}/2nd pilier et des questions méthodologiques qu'il est nécessaire d'organiser pour garantir le fonctionnement efficace des systèmes mis en œuvre tout au long de la programmation tels que les relations AG/OP, le circuit de gestion des dossiers etc. Ce second volet ne fera pas l'objet d'une transmission à la Commission européenne.

Il définira également les orientations pour l'utilisation des crédits du MAAF qui viendront en cofinancement de certaines actions du programme.

Conformément à l'alinéa III de l'article 3 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, relatif au FEADER, un décret en Conseil d'Etat précisera en tant que de besoin les orientations prévues dans le cadre national.

Un comité national Etat régions est également prévu pour veiller à l'harmonisation des actions mentionnées ci-dessus.

- *Part minimale de FEADER allouée à l'instrument LEADER*

Chaque programme de développement rural devra appliquer la disposition de l'article 65.6 du règlement FEADER relative au fléchage d'un minimum de 5% de l'enveloppe de FEADER sur l'initiative LEADER.

- *Part minimale de FEADER allouée à la priorité de l'Union pour le développement rural n°6*

Chaque programme de développement rural régional devra consacrer un minimum de 10% à la priorité de développement rural n°6 portant sur la promotion de l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales (art.5 du projet de règlement FEADER).

- *Part minimale de FEADER allouée aux mesures en faveur de l'environnement, du changement climatique et de la gestion de l'espace*

Le considérant 28 du projet de règlement de développement rural tel qu'il a été proposé par la Commission prévoit que les Etats membres devraient maintenir le niveau d'efforts réalisé sur la période actuelle et dépenser un minimum de 25 % de l'enveloppe FEADER allouée à chaque programme pour les mesures agri-environnementales, l'agriculture biologique et le soutien aux zones soumises à handicaps naturels.

Cette disposition a fait l'objet de nombreuses discussions tant au niveau du Conseil que du Parlement. Elle pourra donc encore évoluer suite aux trilogues.

3.4. DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX PROGRAMMES NATIONAUX

3.4.1. Le programme opérationnel national FSE

La préparation du programme opérationnel national FSE « emploi-inclusion » et son articulation avec les programmes opérationnels régionaux feront l'objet d'une réunion conjointe entre la DGEFP et l'ARF. Des orientations complémentaires seront fournies afin de veiller à la cohérence d'ensemble et à la complémentarité des interventions financées dans les champs respectifs de ces programmes opérationnels.

Dans le même temps, la concertation sera engagée sur le plan technique avec l'ensemble des partenaires impliqués pour identifier les priorités d'action du futur Programme Opérationnel national et les modalités de leurs articulations avec les Programmes Opérationnels régionaux autour d'une stratégie régionale concertée avec les conseils régionaux.

3.4.2. Le programme opérationnel national FEAMP

Un groupe de travail spécifique Etat-Régions sur le FEAMP sera mis en place par la DPMA en vue de préparer le programme. Des orientations complémentaires spécifiques seront fournies dans ce cadre.

3.4.3. Le programme mutualisé pour les massifs et les fleuves

La mise en place d'un tel programme, et le périmètre de ce dernier, ne sera formellement décidée qu'après que les Conseils régionaux ont manifesté leur intérêt à piloter les démarches interrégionales.

Le cas échéant, il sera constitué d'un axe prioritaire par espace interrégional. Dans ce cadre, chaque autorité de gestion déléguée se chargera, sous la coordination de l'autorité de gestion :

- De l'élaboration d'une stratégie pour son espace interrégional ;
- De la réalisation d'une évaluation ex-ante et d'une ESE
- De l'élaboration d'un cadre de performance propre à son espace interrégional.

En matière de vérification des conditionnalités ex-ante, les dispositions spécifiques aux programmes opérationnels interrégionaux s'appliquent également au programme mutualisé.

3.4.4. Le programme national d'Assistance technique à vocation interfonds

Un programme national d'assistance technique à vocation interfonds est mis en place, avec pour objectif d'assurer l'appui aux autorités de gestion dans la mise en œuvre des fonds, et le suivi stratégique de l'Accord de partenariat. Ce programme est notamment le support financier du futur système d'information destiné à la gestion et au pilotage des fonds européens, indispensable à leur mise en œuvre efficace. Ce système d'information est interministériel et partenarial. Il sera articulé avec les outils spécifiques du FEADER et du FEAMP (Isis et Osiris).

Un groupe de travail interministériel et partenarial a été constitué, avec pour mission de définir les missions, la gouvernance et le besoin de financement de ce programme. Dans l'attente des résultats de ce groupe de travail, 1% de l'enveloppe nationale FEDER/FSE est réservée pour le programme

national d'assistance technique. Cette part, qui constitue un maximum, aura vocation à être précisée lors de la répartition des enveloppes par programme.

3.4.5. Le programme national FEADER pour le réseau rural et l'assistance technique FEADER

L'art 55 du RDR prévoit que chaque Etat membre doit établir un réseau rural national, avec la possibilité d'élaborer un programme national spécifique lorsque les Etats-membres mettent en œuvre des programmes régionaux. Ce programme serait également le support d'actions d'assistance technique spécifiques au FEADER, en complémentarité avec le programme national d'assistance technique à vocation interfonds évoqué ci-dessus. Des travaux de réflexion sont en cours pour en préciser le contenu.

3.5. Dispositions spécifiques aux programmes de coopération territoriale européenne (CTE)

Conformément à l'article 23 du règlement général, « les programmes de coopération territoriale européenne [CTE] doivent être soumis au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur [du] règlement ». En conséquence, les maquettes financières des programmes CTE ne seront pas intégrées dans la maquette financière de l'Accord de partenariat.

L'Accord de partenariat doit décliner les grandes orientations nationales en matière de coopération territoriale, y compris la prise en compte, sur le territoire national, des stratégies macrorégionales et de bassin maritime – en l'occurrence la stratégie maritime atlantique en France. Des contacts seront pris avec les Etats participant aux programmes de coopération auxquels la France participe, afin de mettre en cohérence leurs accords de partenariat respectifs.

En outre, les mécanismes de coordination entre les programmes CTE et les programmes régionaux de leur zone géographique devront être expliqués dans l'accord de Partenariat. Dans cette optique, un groupe de travail spécifique est mis en place avec pour mission d'identifier les bonnes pratiques en la matière. Les résultats de ses travaux feront l'objet d'indications ultérieures aux autorités de gestion.

3.5.1. L'enveloppe financière des programmes

Comme indiqué dans la partie 3.2.1 un groupe de travail Etat – Régions abordera la question des critères qui présideront à la ventilation des enveloppes sur la base de l'accord institutionnel qui sera validé. Le règlement CTE mentionne néanmoins, à ce stade des négociations, des dispositions qu'il conviendra de prendre en compte telles: la possibilité de transférer jusqu'à 15% de l'enveloppe financière entre les volets transfrontalier et transnational ; l'allocation aux programmes concernant les régions ultrapériphériques d'un montant ne pouvant être inférieur à 150% de l'enveloppe 2007 – 2013.

3.5.2. Les travaux d'évaluation préalable

Comme pour les programmes opérationnels régionaux deux types d'évaluations sont requis par les règlements. Les éléments présentés dans la partie 3.2.2 de ce document bien que se référant aux programmes opérationnels régionaux sont également pertinents pour les programmes CTE.

Bien que l'Accord de partenariat n'intègre pas dans sa synthèse des évaluations ex-ante d'inclure les programmes CTE, il serait utile que ces derniers prévoient un tel document dans les livrables de leur évaluation ex-ante.

3.5.3. L'élaboration de la stratégie des programmes

Sur la base du processus de concertation nationale associant les parties prenantes impliquées dans l'objectif Coopération territoriale européenne, il apparaît qu'outre la prise en compte de la stratégie de bassin maritime pour l'Atlantique, les autorités de gestion et le partenariat en charge de l'élaboration de la stratégie du programme devrait, notamment dans un contexte transfrontaliers, prendre appui sur l'existence ou l'élaboration d'euro-régions, d'euro-districts, des territoires structurés qui disposent ou construisent une stratégie transfrontalière. Cette élaboration devrait également promouvoir la connaissance des territoires transfrontaliers, leurs évolutions et dynamiques afin de mieux objectiver les orientations stratégiques et assurer, lorsque nécessaire, le renforcement des dispositifs de mise en réseau, de meilleure connaissance des contextes administratifs et culturels des pays partenaires.

Le principe d'une concentration thématique est posé par les textes sans que l'on sache, à ce stade de la négociation, le mécanisme précis qui sera utilisé. Cette concentration devrait conduire les autorités et le partenariat en charge de l'élaboration des programmes transfrontaliers comme transnationaux à un positionnement plus stratégique tout en étant réaliste quant aux objectifs assignés eu égard aux capacités financières des programmes. Un positionnement stratégique plus fort devrait également se traduire par un meilleur équilibre entre une approche descendante (top-down) et une approche ascendante (bottom – up).

Si durant la période 2007 – 2013 des processus de capitalisation portant sur les réalisations, les résultats et les modes d'intervention visant une meilleure qualité des résultats et d'impact des projets comme des programmes CTE, ont été mis en œuvre, ils devraient servir de référence lors de l'élaboration des stratégies de programme.

Plus généralement, les démarches de capitalisation devraient plus systématiquement être intégrées dans les dispositifs de gestion des programmes. Elles pourraient utilement contribuer à renforcer les mécanismes de coordination avec les programmes régionaux.

3.5.4. L'élaboration des indicateurs de réalisation, de résultat et cadre de performance

En complément de ce qui est indiqué dans le point 3.2.5, on signalera parmi les 46 indicateurs de réalisations « communs » 6 indicateurs « spécifiques » à la CTE.

Bien que les programmes CTE ne bénéficient pas de la réserve de performance ils doivent établir un cadre de performance qui fera l'objet d'une appréciation de la part de la Commission.

Aux indicateurs de réalisation communs peuvent s'ajouter un nombre limité d'indicateurs spécifiques au programme. Outre une démarche coordonnée via Interact il pourrait être utile d'engager une réflexion à l'échelle nationale de mutualiser les approches afin d'éviter un éparpillement excessif et de faciliter, in fine, une consolidation au plan national de certains indicateurs.

03.06.2013

3.5.5. Architecture des programmes CTE

A ce stade des négociations, le modèle de PO CTE n'est pas stabilisé, des réunions de travail sont prévues dans le courant du mois de juin afin d'y parvenir. Le moment venu les autorités de gestion seront invitées à s'y référer.

4. AUTRES POINTS

4.1. Contractualisation

Les Contrats de Projets Etat-Régions 2007-2013 entrent dans leur dernière année de programmation. Les diagnostics territoriaux ont été élaborés en région courant 2012 avec pour objectif de préparer d'éventuels contrats pour la période post 2013.

Des précisions seront apportées ultérieurement sur la poursuite d'une contractualisation Etat-Régions/Collectivités après 2013. L'accord de partenariat doit préciser les articulations entre les fonds européens et les politiques nationales.

ANNEXES :

Les annexes ci-dessous sont téléchargeables au lien suivant :

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Actualites/Annexe-a-la-note-2013-001-preparation-des-programmes-2014-2020>

1. Calendrier de la concertation sur l'Accord de Partenariat
2. Courrier concernant les réunions bilatérales entre la Commission européenne et les autorités de gestion des programmes opérationnels du FEDER et du FSE
3. Code de bonne conduite sur le partenariat
4. Template de programme opérationnel FEDER-FSE (version du 21.05.2013)
5. Fiche SFC pour les programmes opérationnels FEDER-FSE (version du 21.05.2013)
6. Programmes FEADER : "*elements for strategic programming*"
7. Document d'orientation de la Commission européenne sur l'évaluation ex-ante FEDER et FSE
8. Rapport récapitulatif des travaux préparatoires à la réalisation d'une évaluation ex ante des programmes opérationnels du FSE (DGEFP)
9. Cahier des charges type pour l'évaluation ex-ante des programmes opérationnels FEDER
10. Cahier des charges type pour l'évaluation stratégique environnementale
11. Lignes directrices pour l'évaluation ex-ante des programmes de développement rural
12. Etude EDATER « *Etude de préfiguration du dispositif de pilotage, de suivi et évaluation=ion de l'accord de partenariat et des programmes 2014-2020* » (février 2013).
13. Liste des conditions ex-ante et niveau de vérification
14. Extrait des orientations de la Commission sur les conditions ex-ante vérifiées au niveau des programmes
15. Guide S3
16. Lignes directrices pour l'innovation et le PEI agriculture durable et productive