



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.3.2012
SWD(2012) 61 final

Partie I

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020 pour

le Fonds européen de développement régional,

le Fonds social européen,

le Fonds de cohésion,

le Fonds européen agricole pour le développement rural,

le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020 pour

**le Fonds européen de développement régional,
le Fonds social européen,
le Fonds de cohésion,
le Fonds européen agricole pour le développement rural,
le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche**

Le présent document de travail a été élaboré sur la base des propositions de règlements adoptées par la Commission européenne les 6 octobre 2011, 12 octobre 2011 et 2 décembre 2011. Il ne préjuge pas de la nature finale des actes, ni du contenu des actes délégués ou actes d'exécution que pourrait élaborer la Commission.

1. INTRODUCTION

Pour renouer avec la croissance durable, l'Europe doit tout à la fois assainir les finances publiques, introduire des réformes structurelles et investir dans un développement durable respectueux de l'environnement.

Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) poursuivent des objectifs stratégiques complémentaires, et leur gestion est partagée entre les États membres et la Commission. Ils constituent la principale source d'investissement à l'échelle de l'Union européenne pour aider les États membres à restaurer la croissance et amorcer une reprise porteuse d'emplois, sans perdre de vue l'objectif d'un développement durable, dans le droit fil de la stratégie Europe 2020.

Des objectifs clairs ont été assignés à ces instruments dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Or, la Commission est convaincue que ces objectifs pourront être atteints plus facilement si la coordination entre les cinq fonds est resserrée afin d'éviter la duplication des efforts et de maximiser les synergies, si les fonds sont parfaitement intégrés dans la gouvernance économique de l'Union européenne et si ceux-ci contribuent à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 en associant les acteurs au niveau national, régional et local. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé un règlement établissant des dispositions communes pour les cinq fonds. La proposition prévoit une coordination beaucoup plus étroite des fonds, afin de garantir:

- la concentration des ressources sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, sur la base d'un ensemble commun d'objectifs thématiques;
- la simplification grâce à une planification et à une mise en œuvre plus cohérentes;
- le recentrage sur les résultats au moyen d'un cadre et d'une réserve de performance;
- l'harmonisation des règles d'éligibilité et l'extension des options simplifiées en matière de coûts afin de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et les autorités de gestion. En outre, la proposition prévoit l'adoption de contrats de partenariat qui définissent les engagements des partenaires aux niveaux national et régional. Ces contrats seront liés aux objectifs de la stratégie Europe 2020 et aux programmes nationaux de réforme. Ils définiront «une approche intégrée du développement territorial soutenue par tous les fonds relevant du CSC»¹.

Afin de faciliter le développement de contrats de partenariat et de programmes, la proposition prévoit l'adoption d'un cadre stratégique commun (CSC). Le CSC devrait renforcer la cohérence entre les engagements politiques pris dans le contexte de la stratégie Europe 2020 et les investissements sur le terrain. Il devrait encourager l'intégration en définissant les modalités de collaboration entre les fonds. Il constituera une source d'orientation stratégique

¹ COM(2011) 500/II final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions - Un budget pour la stratégie Europe 2020, partie II – Fiches thématiques, p. 5.

dont devront s'inspirer les États membres et les régions dans la programmation des fonds du CSC en fonction de leurs besoins, possibilités et défis spécifiques.

L'objet du présent document de travail est de déterminer les principaux éléments du CSC qui serviront de base de discussion avec le Parlement européen et le Conseil. Sont notamment concernés:

- pour chacun des objectifs thématiques énoncés dans la proposition de règlement portant dispositions communes,
 - o les principaux objectifs et principes de la stratégie Europe 2020 que les États membres devront établir dans leurs contrats de partenariat, en lien étroit avec leurs programmes nationaux de réforme,
 - o et les actions clés qui correspondent aux priorités d'investissement et aux priorités de l'Union et qui sont susceptibles d'avoir le plus d'impact sur la croissance, l'emploi et le développement durable au cours de la mise en œuvre des programmes²;
- les liens avec le processus de gouvernance du «semestre européen»;
- la coordination et l'intégration des fonds relevant du CSC;
- les principes horizontaux et les objectifs politiques pour la mise en œuvre des Fonds relevant du CSC;
- le développement de contrats de partenariat et de programmes s'attaquant aux défis territoriaux d'une croissance intelligente, durable et inclusive;
- les priorités pour les activités de coopération.

Chacun de ces éléments est décrit plus en détail ci-après.

2. OBJECTIFS THEMATIQUES ET ACTIONS CLES

En juin 2010, le Conseil européen a adopté la stratégie pour l'Europe de 2020 visant à stimuler une croissance intelligente, durable et inclusive. Cette stratégie énonce les grands objectifs de l'UE à l'horizon 2020 en ce qui concerne la recherche et l'innovation, le changement climatique et l'énergie, l'emploi, l'éducation et la réduction de la pauvreté. Les lignes directrices intégrées «Europe 2020»³ et les sept initiatives phares décrivent plus

² La proposition de règlement portant dispositions communes établit une hiérarchie des objectifs dans laquelle des objectifs thématiques, fondés sur la stratégie Europe 2020, sont communs à l'ensemble des cinq fonds relevant du CSC. Ces objectifs se traduisent par des priorités d'investissement (FEDER, FSE, Fonds de cohésion) et des priorités de l'Union (Feader et FEAMP) spécifiques à chaque fonds (et définies dans les propositions de règlement pour le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le Feader et le FEAMP. Chaque programme doit décrire les actions destinées à mettre en œuvre les priorités de l'Union et les priorités d'investissement pour chacun des fonds du CSC. Les programmes doivent prendre en compte les actions clés susceptibles d'avoir l'impact le plus significatif sur la croissance, l'emploi et le développement durable dans le contexte spécifique d'un État membre ou d'une région.

³ Recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (JO L 191 du 23.7.2010, p. 28) et décision du Conseil du 21 octobre 2010

précisément la voie à suivre pour une croissance durable et créatrice d'emploi⁴. Toutefois, pour que la contribution des fonds du CSC soit la plus efficace possible, cette stratégie doit être développée dans les contextes nationaux et régionaux. Ainsi, la cohésion économique, sociale et territoriale peut être au cœur de la stratégie Europe 2020, garantissant que toutes les énergies et les capacités sont mobilisées pour les priorités définies. La proposition de règlement portant dispositions communes recense onze objectifs thématiques. En identifiant les principaux objectifs de la stratégie Europe 2020 que devront poursuivre les fonds du CSC et les actions clés qui pourraient être menées conjointement dans le cadre de ces objectifs thématiques, le CSC donne des orientations plus précises sur la manière dont les différents fonds pourront cibler la croissance le plus efficacement possible dans les contrats de partenariat et les programmes:

- le FEDER contribuera à l'ensemble des objectifs thématiques en se concentrant sur les domaines d'investissement liés à l'environnement des entreprises (infrastructures, services aux entreprises, appui aux entreprises, innovation, TIC et recherche) et sur la fourniture de services aux citoyens dans certains domaines (énergie, services en ligne, éducation, infrastructures de santé, sociales et de recherche, accessibilité, qualité de l'environnement). Le Fonds de cohésion visera l'amélioration de l'environnement, le développement durable et les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T);
- le FSE sera axé sur quatre objectifs thématiques: l'emploi et la mobilité professionnelle; l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie; l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté; le renforcement des capacités administratives. Les actions soutenues par le FSE contribueront néanmoins également aux autres objectifs thématiques;
- les six priorités du Feader cibleront une croissance intelligente, durable et inclusive dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier ainsi que globalement, dans l'ensemble des zones rurales. Elles concernent le transfert de connaissances et l'innovation, la compétitivité de l'agriculture, la gestion des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique, ainsi que le développement inclusif des régions rurales;
- les priorités du FEAMP, dans le droit fil de la réforme de la politique commune de la pêche, porteront sur la viabilité et la compétitivité de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que la préservation de l'environnement. Le FEAMP facilitera la cohésion sociale et la création d'emplois dans les communautés dépendant de la pêche, notamment par la diversification des activités dans d'autres secteurs maritimes, ainsi que par des mesures dans le domaine de la politique maritime intégrée.

Pour chacun des objectifs thématiques, les défis principaux à relever, les actions clés pour chaque fonds du CSC, ainsi que les principes généraux de mise en œuvre pour une utilisation efficace et rationnelle des ressources, sont présentés de manière intégrée à l'annexe I.

relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 308 du 24.11.2010, p. 46).

⁴ «Agenda numérique pour l'Europe», «Une Union de l'innovation», «Jeunesse en mouvement», «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», «Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois» et «Une plateforme européenne contre la pauvreté».

3. COHERENCE ET COMPATIBILITE AVEC LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE DE L'UE

La stratégie Europe 2020 constitue le cadre d'action de l'Union européenne pour la présente décennie: ses cinq grands objectifs indiquent à quoi l'Union aimerait parvenir en 2020 et les lignes directrices intégrées définissent les orientations à moyen terme. Une gouvernance économique renforcée a été mise en place à cet effet; elle traduit les priorités thématiques et les objectifs de la stratégie Europe 2020 dans un cycle annuel de surveillance multilatérale axée sur les rapports nationaux et les recommandations spécifiques à chaque pays.

En janvier 2011, le premier semestre européen pour la coordination des politiques a été lancé avec la présentation de l'analyse annuelle de la croissance (AAC). Chaque année, l'AAC identifie les actions prioritaires pour l'Union européenne pour les douze mois suivants, y compris les mesures visant à stimuler la croissance, dans le contexte de la stratégie globale «Europe 2020» et en conformité avec ses priorités à plus long terme. Chaque année au printemps, les États membres présentent les programmes nationaux de réforme (PNR) qui décrivent les mesures politiques en réponse aux priorités établies dans l'AAC et aux engagements du «pacte pour l'euro plus» visant à stimuler la croissance et l'emploi et à atteindre les objectifs nationaux liés aux grands objectifs européens. Les programmes de stabilité et de convergence (PSC) garantissent des finances publiques saines. Sur la base d'une évaluation détaillée des programmes nationaux de réforme et des PSC, la Commission propose des recommandations spécifiques à chaque pays, qui sont ensuite approuvées par le Conseil européen de juin. Ces recommandations sont prises en compte dans les décisions économiques et budgétaires de la deuxième moitié de l'année et dans les programmes nationaux de réforme de l'année suivante.

Les recommandations spécifiques à chaque pays qui sont pertinentes pour les fonds du CSC portent sur le long terme et reflètent les défis structurels sous-jacents à aborder dans le cadre des stratégies d'investissement pluriannuelles. Certaines de ces recommandations seront de nature réglementaire. Toutefois, d'autres auront un intérêt direct pour les domaines d'intervention des fonds du CSC qui requièrent à la fois des réglementations et des décisions budgétaires, notamment des investissements publics.

Exemples de recommandations spécifiques à chaque pays

- Recommandations liées aux grandes orientations de politique économique et portant sur les mesures visant à stimuler la croissance définies dans les programmes nationaux de réforme, en particulier en ce qui concerne la recherche et l'innovation, les infrastructures et services de TIC; le renforcement de la capacité des PME à se développer et à s'internationaliser, notamment grâce à un meilleur accès au financement non bancaire; les nouvelles sources de croissance telles que les technologies à faible intensité de carbone, l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables; l'aide à la gestion et aux régimes de fixation des prix des déchets et de l'eau, l'exploitation et la gestion durables des ressources naturelles; la mise en place de plans pluriannuels pour les investissements dans les chemins de fer, les infrastructures; la réforme des systèmes de santé.
- Recommandations fondées sur les lignes directrices pour l'emploi, en particulier celles visant à accroître l'efficacité des politiques proactives sur le marché du travail et à améliorer la capacité des services publics de l'emploi, à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et à favoriser un meilleur équilibre au travail, à mieux intégrer les groupes les plus vulnérables sur le marché du travail, à améliorer les résultats dans l'éducation, à adapter les qualifications aux besoins du marché du travail, à adopter et à mettre en œuvre des stratégies globales d'apprentissage tout au long de la vie, à lutter contre le décrochage scolaire et améliorer l'accès à l'enseignement.

Les fonds du CSC ont un rôle central à jouer dans le soutien des mesures présentées dans les recommandations spécifiques à chaque pays pour produire les changements structurels

nécessaires et combler les lacunes par rapport aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. En particulier, la Commission a souligné, dans l'analyse annuelle de la croissance de 2012, que les États membres devaient privilégier les dépenses favorables à la croissance, telles que les dépenses dans les domaines de l'éducation, de la recherche, de l'innovation et de l'énergie, et garantir l'efficacité de ces dépenses. Une attention particulière devrait également être accordée au maintien ou à l'amélioration de la couverture et de l'efficacité des services de l'emploi et des politiques proactives sur le marché du travail, en se concentrant sur le chômage des jeunes, et à l'accès des PME au financement.

Lors de la préparation de leurs contrats de partenariat, les États membres et les régions doivent programmer les fonds du CSC sur la base des dernières recommandations spécifiques à chaque pays émises par le Conseil conformément à l'article 121, paragraphe 2, et à l'article 148, paragraphe 4, TFUE, et de leurs programmes nationaux de réforme. Les États membres tiendront également compte des recommandations du Conseil fondées sur le pacte de stabilité et de croissance. Chaque État membre définira dans le contrat de partenariat la façon dont les différents flux de financement européens et nationaux contribueront à relever les défis identifiés par les recommandations propres au pays concerné.

Le contexte global dans lequel opèrent les fonds du CSF peut évoluer et de nouvelles priorités peuvent apparaître; par conséquent, leurs mécanismes de programmation doivent être assez souples pour permettre un recentrage des ressources financières en réponse à ces nouveaux défis critiques. La proposition de la Commission prévoit la possibilité de réviser le cadre stratégique commun et les contrats de partenariat en cas de modification importante de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive. En outre, la Commission peut demander à un État membre de revoir son contrat de partenariat et ses programmes concernés et de proposer des modifications afin de soutenir la mise en œuvre d'une recommandation spécifique au pays.

4. RENFORCER LA COORDINATION ET L'INTEGRATION

Dans ses propositions pour un cadre financier pluriannuel, la Commission a mis au point un ambitieux programme de simplification et de rationalisation du budget de l'UE⁵. Dans le cadre de cette approche, elle a proposé un règlement portant dispositions communes afin d'assurer une plus grande cohérence et une coordination plus poussée entre les secteurs et d'encourager les synergies potentielles. Ces mesures de rationalisation devraient faciliter la présentation et le traitement des demandes d'assistance financière et réduire la charge administrative pour les demandeurs et les bénéficiaires des fonds du CSC. Dans le même temps, la Commission a recherché une plus grande harmonisation des règles, à la fois dans le règlement financier et entre les règlements sectoriels, afin de promouvoir la simplification et la coordination.

4.1. Mécanismes de coordination entre les fonds relevant du CSC

Les bases d'une coordination entre les fonds du CSC ont été jetées avec l'établissement d'un cadre commun de prestation dans la proposition de règlement portant dispositions communes. Les actes délégués et les actes d'exécution renforceront encore la coordination et la cohérence entre les fonds du CSC. L'intégration de ces fonds dans le contrat de partenariat de chaque État membre fixe le cadre d'une coordination étroite garantissant que les interventions

⁵ COM(2012) 42 final, «Un programme de simplification pour le CFP 2014-2020».

financées créent des synergies et que cette rationalisation conduit à une réduction des coûts administratifs et de la charge administrative sur le terrain.

Les États membres devront impérativement veiller à ce que tous les ministères et autorités de gestion responsables de la mise en œuvre des fonds du CSC collaborent étroitement à la préparation, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du contrat de partenariat et des programmes. Les contrats de partenariat fixeront les dispositions visant à assurer cette coordination ainsi que les mesures concrètes qui seront prises pour la maintenir tout au long de la période de programmation. Cette coordination comprendra:

- l'identification des zones d'intervention dans lesquelles les fonds du CSC peuvent collaborer de façon complémentaire à la réalisation des objectifs thématiques énoncés dans la proposition de règlement portant dispositions communes. Il faudra pour cela une coordination étroite de la programmation dans le cadre de différents programmes «monofonds». À titre alternatif, les États membres peuvent élaborer et mettre en œuvre des programmes «multifonds» combinant le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion en un programme unique;
- l'inclusion, par les autorités de gestion responsables de l'un des fonds, des autres autorités de gestion et ministères concernés dans le développement de régimes de soutien, en vue de favoriser les synergies et d'éviter les doubles emplois;
- la mise en place, le cas échéant, de comités de suivi conjoints pour les programmes d'exécution des fonds du CSC et la mise au point d'autres mesures communes de gestion et de contrôle afin de faciliter la coordination entre les autorités chargées de la mise en œuvre des fonds;
- un recours accru à des solutions communes de gouvernance en ligne à l'intention des demandeurs et des bénéficiaires et à des «guichets uniques» informant sur les possibilités de soutien à partir de tous les fonds du CSC, ce qui pourra contribuer dans une large mesure à réduire la charge administrative pour les bénéficiaires.

4.2. Mécanismes de coordination entre les fonds relevant du CSC et les autres politiques et instruments de l'UE

Il est impératif de veiller à la cohérence entre les actions financées par les fonds du CSC et les autres politiques de l'UE. Le Feader et le FEAMP, en particulier, sont des rouages essentiels du cadre global de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée. En outre, l'investissement de la part de tous les fonds du CSC peut concourir directement à la réalisation des objectifs définis dans le cadre d'autres politiques de l'Union, concernant l'environnement, la lutte contre le changement climatique, l'éducation et l'emploi, mais aussi, indirectement, dans les domaines tels que le marché unique. Les États membres assureront, durant les phases de programmation et de mise en œuvre, la cohérence entre les actions soutenues par les fonds et les objectifs de ces politiques.

Dans de nombreux domaines, les ressources contribuant à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 peuvent provenir de plusieurs instruments de l'UE. Ces instruments sont mis en œuvre soit en gestion partagée avec les États membres, dans des domaines tels que la justice et les affaires intérieures, soit en gestion directe par la Commission, comme c'est le cas du mécanisme pour l'interconnexion en Europe dans le domaine des infrastructures, de l'initiative Horizon 2020 dans le domaine de la recherche et de

l'innovation, du programme Erasmus pour tous dans le domaine de l'éducation et de la formation, du programme Leonardo da Vinci dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels, du programme pour le changement social et l'innovation sociale dans le domaine de l'emploi et de l'inclusion sociale ou encore du programme LIFE dans le domaine de l'environnement et du changement climatique. Dans tous ces domaines d'action, il importe que les États membres et les régions identifient et exploitent les complémentarités entre différents instruments de l'Union aux niveaux national et régional, tant au cours de la planification que de la mise en œuvre.

Les États membres mettront en place des structures qui facilitent l'identification stratégique des priorités pour les différents instruments ainsi que des structures pour la coordination au niveau national. Ces structures devraient également contribuer à éviter la duplication des efforts et à identifier les domaines dans lesquels il est nécessaire d'apporter un soutien financier supplémentaire. Ces structures seront indiquées dans le contrat de partenariat et, le cas échéant, dans les programmes.

Les États membres feront également plein usage de la possibilité de combiner des aides provenant de différents instruments pour soutenir des opérations individuelles. Cette faculté a été facilitée par l'harmonisation des règles appliquées aux différents instruments de l'Union au niveau de l'UE. Par ailleurs, il est essentiel que les autorités nationales et régionales responsables de la mise en œuvre des fonds du CSC travaillent en étroite collaboration avec les responsables de la mise en œuvre des autres instruments nationaux afin de pouvoir proposer aux bénéficiaires des possibilités de financement cohérentes et rationalisées.

La complémentarité possible entre les fonds du CSC et les autres politiques et instruments de l'Union est décrite plus en détail à l'annexe I pour chacun des objectifs thématiques.

4.3. Encourager des approches intégrées pour la mise en œuvre des fonds du CSF

Le règlement portant dispositions communes propose un certain nombre de mécanismes visant à encourager des approches de programmation intégrées, afin d'obtenir la coordination et les synergies nécessaires au cours de la mise en œuvre. Les États membres préciseront dans leurs contrats de partenariat et leurs programmes comment ils ont l'intention d'en faire usage pour réaliser l'intégration.

Afin de promouvoir des approches intégrées en matière de développement territorial, la proposition de règlement portant dispositions communes prévoit deux mécanismes destinés à faciliter le développement des approches aux niveaux local et sous-régional, à savoir le développement local mené par les acteurs locaux et les investissements territoriaux intégrés pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Ces deux mécanismes visent à engager les acteurs régionaux et locaux et les collectivités locales dans la mise en œuvre des programmes.

Développement local mené par les acteurs locaux

Le développement local mené par les acteurs locaux (sur la base de l'expérience du programme LEADER dans le domaine du développement rural) peut compléter et renforcer l'exécution des politiques publiques pour tous les fonds du CSC. Il vise à accroître l'efficacité et l'efficience des stratégies de développement territorial en déléguant la prise de décision et la mise en œuvre à un partenariat local entre acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile. Ce type de développement local devrait être mis en œuvre dans le cadre d'une approche stratégique des décideurs publics, de manière à garantir que la définition «ascendante» des besoins locaux tienne compte des priorités établies à un niveau plus élevé. Les États membres devront donc définir l'approche en matière de développement local par les acteurs locaux applicable à l'ensemble des fonds du CSC et inclure des références à ce type de développement dans les contrats de partenariat. Le contrat de partenariat présentera les principaux défis que les États membres ont l'intention de relever, en définissant les principaux objectifs et priorités, et indiquera les types de territoires où cette approche doit être mise en œuvre, ainsi que le rôle spécifique assigné aux groupes d'action locale à cet effet. En outre, il indiquera de quelle manière se fera l'utilisation combinée des fonds du CSC et expliquera le rôle que les différents fonds joueront dans les différents types de territoires (milieu rural, urbain, etc.). Dans le cadre du Feader, le programme LEADER continuera à être un élément obligatoire dans chaque programme de développement rural.

Investissements territoriaux intégrés pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion

Un investissement territorial intégré (ITI) est un instrument prévoyant des modalités de mise en œuvre intégrée pour les investissements relevant de plusieurs axes prioritaires d'un ou de plusieurs programmes opérationnels. Les financements au titre de plusieurs axes et programmes prioritaires peuvent être regroupés dans une stratégie d'investissement intégrée pour un territoire ou une zone fonctionnelle. Cela peut prendre la forme d'une stratégie intégrée pour le développement urbain mais aussi pour la coopération entre municipalités dans des territoires spécifiques. Les autorités de gestion peuvent ainsi déléguer la mise en œuvre d'éléments de plusieurs axes prioritaires à un organisme unique (une autorité locale) afin que les investissements soient réalisés dans un esprit de complémentarité. À l'intérieur d'un investissement territorial intégré, certains éléments peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'un développement local mené par les acteurs locaux, en combinant les deux approches.

La proposition de règlement portant dispositions communes introduit également de nouveaux mécanismes pour encourager le développement d'opérations intégrées. Un bénéficiaire unique peut ainsi mettre en œuvre conjointement un certain nombre de projets à partir de différentes sources provenant des fonds du CSC et, dans certains cas, d'autres instruments de l'Union.

Opérations intégrées

Contrairement à ce qui est le cas actuellement, une opération peut bénéficier du soutien d'un ou de plusieurs fonds du CSC et d'autres instruments de l'Union. Cette possibilité est soumise à la condition qu'une dépense ne soit pas financée deux fois, au titre des fonds du CSC ou d'un autre instrument de l'Union. Il serait ainsi possible, par exemple, qu'une opération unique reçoive à la fois un soutien du FEDER et du FSE ou du FEDER et de l'initiative Horizon 2020.

Plans d'action communs

Un plan d'action commun est un nouveau type d'opération intégrée mise en œuvre dans le cadre d'une approche axée sur les résultats, en vue d'atteindre des objectifs spécifiques déterminés conjointement par l'État membre et la Commission. Il s'agit d'un groupe de projets réalisés sous la responsabilité d'un bénéficiaire désigné. Dans la pratique, la gestion financière du plan d'action commun se fondera exclusivement sur les réalisations et les résultats visés. Le plan d'action commun peut être financé par le FSE et le FEDER. Toutefois, il ne peut pas être utilisé pour soutenir des infrastructures. Il peut faire partie d'un ou de plusieurs programmes opérationnels et, par conséquent, peut contribuer à favoriser une meilleure intégration des différents fonds en vue de la réalisation d'un objectif commun.

5. PRINCIPES HORIZONTAUX ET OBJECTIFS POLITIQUES

La proposition de règlement portant dispositions communes contient des dispositions horizontales et des objectifs politiques s'appliquant à la mise en œuvre des fonds du CSC.

Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination

Les États membres doivent poursuivre un objectif d'égalité entre les hommes et les femmes tel que défini à l'article 8 du TFUE et veiller à sa prise en compte dans la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions relevant de l'ensemble des fonds du CSC. Les programmes relevant du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion préciseront explicitement la contribution escomptée de ces fonds à l'égalité entre les femmes et les hommes, en établissant, en détail, les objectifs et les instruments. La dimension hommes/femmes doit être prise en compte dans l'analyse des objectifs de l'intervention. Il convient de veiller à ce que les organes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes participent au partenariat. Il est vivement recommandé de mettre en place des structures permanentes ou de mandater explicitement les structures existantes pour donner des conseils en matière d'égalité entre les hommes et les femmes de façon à apporter l'expertise nécessaire lors de la préparation, du suivi et de l'évaluation des fonds du CSC.

Il est également essentiel de disposer de systèmes de surveillance et de collecte de données pour rendre compte précisément de la façon dont les programmes satisfont aux objectifs d'égalité entre les hommes et les femmes. À cet égard, plutôt que d'exiger le traitement de ces aspects dans l'ensemble des activités d'évaluation, il est recommandé que les autorités de gestion, en liaison avec les comités de suivi, entreprennent des exercices d'autoévaluation de nature générale, des études d'évaluation spécifiques ou une réflexion structurée sur l'application du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les comités de suivi auront une composition équilibrée entre les sexes et incluront un responsable chargé de la dimension hommes/femmes.

Les États membres doivent prendre les mesures appropriées pour prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle⁶, ainsi que pour garantir l'accessibilité au cours de la préparation et de la mise en œuvre des programmes et des opérations cofinancés par les

⁶ Cela n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des actions positives destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à l'un de ces motifs [article 5 de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180 du 19.7.2000, p. 22) et article 7 de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000, p. 16)].

fonds du CSC. Ils décriront explicitement les actions visant à appliquer ce principe dans les programmes.

L'avis rendu par les organismes de défense de l'égalité des chances sur les programmes du FSE, du FEDER et du Fonds de cohésion vise à garantir que toutes les dispositions nécessaires sont en place. En outre, la participation d'organismes de défense de l'égalité des chances ou d'autres organisations actives dans la lutte contre la discrimination est vivement conseillée afin de fournir l'expertise nécessaire en matière de préparation, de suivi et d'évaluation des fonds.

Tous les programmes devront lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances ainsi que garantir l'accessibilité pour les personnes handicapées au cours de leur préparation et de leur mise en œuvre. L'accessibilité doit être une caractéristique commune à tous les produits et services proposés au public et cofinancés par les fonds du CSC. En particulier, l'accessibilité à l'environnement bâti, au transport, à l'information et à la communication, y compris aux nouvelles technologies, doit être exigée par les autorités de gestion. Outre l'application du principe d'intégration, les États membres devront mettre en place des actions positives qui seront soutenues par le FSE en vue de promouvoir l'égalité des chances.

Développement durable

Le développement durable repose sur le respect de l'acquis dans le domaine de l'environnement. Étant donné que les fonds du CSC constituent la principale source de financement de l'UE dans ce domaine, les fonds doivent également contribuer de manière substantielle à la mise en valeur de l'environnement, et au moins 20 % du budget de l'UE pour la période 2014-2020 doivent être alloués à des objectifs de lutte contre le changement climatique. Il est donc essentiel que les États membres fournissent en temps utile des informations complètes sur le montant des dépenses liées au climat, conformément à la méthodologie définie dans le règlement portant dispositions communes. Les États membres devraient identifier les dépenses liées à la biodiversité sur la base du dispositif proposé pour l'établissement de rapports.

Afin de garantir l'intégration horizontale du développement durable, le principe du «pollueur-payeur» énoncé à l'article 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne implique que ceux qui causent des dommages à l'environnement doivent également supporter les coûts permettant d'éviter ou de compenser ces dommages. D'une façon générale, cela signifie que le financement ne doit pas être utilisé pour couvrir les coûts de mise en conformité avec la législation existante. Le principe du pollueur-payeur doit être appliqué de façon systématique dans les programmes et les projets. Ce principe s'applique également au financement d'activités potentiellement néfastes pour l'environnement, en particulier en ce qui concerne le financement des infrastructures. Dans de tels cas, l'aide ne devrait être fournie que si les droits d'utilisation et l'internalisation des coûts externes ne couvrent pas les coûts de l'investissement et les coûts de tout préjudice causé. Dans le même temps, il doit être démontré que, dans l'ensemble, les investissements conduisent à un bénéfice net pour la société.

Dans certains cas, il peut ne pas être possible d'appliquer les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, ou alors seulement en partie:

- lorsque le coût des mesures de protection de l’environnement est jugé disproportionné pour les autorités nationales, le traité sur le fonctionnement de l’Union européenne prévoit un soutien financier du Fonds de cohésion;
- lorsque la source de la pollution ou l’utilisateur des ressources naturelles est la population en général, il peut ne pas être possible, dans des régions à faible revenu, de couvrir l’ensemble des coûts de la prévention des dommages environnementaux, ou le coût de production de la ressource par une taxation des usagers (par exemple, pour le traitement des eaux usées ou de déchets dans le cas où la législation de l’UE autorise la prise en compte des aspects sociaux);
- lorsque les pollueurs ne peuvent pas être identifiés et que la responsabilité juridique pour les dommages causés à l’environnement ne peut être imputée au pollueur ou à d’autres parties prenantes (par exemple, lorsque la contamination des sols pollués ne peut être clairement imputée au pollueur)⁷.

Un soutien au titre du Feader peut être fourni à des gestionnaires de terres lorsque des exigences obligatoires en matière d’environnement créent des désavantages régionaux spécifiques.

Les investissements réalisés avec le soutien des fonds du CSC devraient pouvoir résister à l’impact du changement climatique et des catastrophes naturelles (augmentation des risques d’inondations, vagues de chaleur, phénomènes météorologiques extrêmes, etc.).

6. RELEVER LES DEFIS TERRITORIAUX D’UNE CROISSANCE INTELLIGENTE, DURABLE ET INCLUSIVE

Les défis sociétaux majeurs auxquels est confrontée l’Union européenne aujourd’hui, à savoir la mondialisation, les changements démographiques, la dégradation de l’environnement, les migrations, le changement climatique et l’utilisation de l’énergie, ainsi que la nécessité de faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise, auront des effets différents dans les différentes régions⁸. La capacité des États membres et des régions à garantir une croissance intelligente, durable et inclusive dépend de leur potentiel de développement spécifique et de leurs atouts en termes de ressources naturelles, physiques et humaines, de connaissances, d’institutions et de réseaux. Cela implique que les programmes relevant des fonds du CSC tiennent compte de la diversité des régions d’Europe en ce qui concerne l’emploi et le marché du travail, les flux pendulaires, le vieillissement de la population et l’évolution démographique, la culture, le paysage et le patrimoine, la vulnérabilité au changement climatique, l’utilisation des terres, les contraintes en matière de ressources, les dispositions institutionnelles et de gouvernance, la connectivité ou l’accessibilité et les liens entre les zones rurales et les zones urbaines. Les États membres et les régions doivent, par conséquent, prendre en compte cinq éléments lorsqu’ils élaborent leurs contrats de partenariat et leurs programmes:

- le premier élément est une analyse du potentiel de développement et des capacités de l’État membre ou de la région, en particulier en ce qui concerne les principaux défis

⁷ Voir en particulier le paragraphe 132 des Lignes directrices concernant les aides d’État à la protection de l’environnement (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

⁸ Document de travail des services de la Commission intitulé «Régions 2020 – évaluation des défis qui se poseront aux régions de l’UE», novembre 2008.

identifiés dans la stratégie Europe 2020, les programmes nationaux de réforme et les recommandations spécifiques à chaque pays. À cet effet, il est nécessaire que les autorités compétentes procèdent à une analyse détaillée des caractéristiques nationales, régionales et locales;

- le deuxième élément, qui s'appuie directement sur le premier, est une évaluation des principaux défis que doit relever la région ou l'État membre. Au cœur de ce processus figurent l'identification des goulets d'étranglement et des chaînons manquants, des lacunes dans l'innovation, y compris l'absence de planification et de capacité de mise en œuvre qui mine les perspectives à long terme en matière de croissance et d'emploi. Cela permettra de mettre en évidence les domaines et actions possibles pour la fixation des priorités politiques, l'intervention et la concentration;
- Un grand nombre des problèmes sociétaux et environnementaux touchant les régions de l'UE et les États membres dépassent les limites administratives et les frontières nationales. Le troisième élément, de ce fait, est la prise en compte des défis d'une coordination intersectorielle, interjuridictionnelle ou même transfrontalière, notamment dans le contexte des stratégies concernant les macro-régions et les bassins maritimes;
- quatrième, dans de nombreux cas, une approche intégrée faisant le lien entre la stratégie Europe 2020 et les acteurs régionaux et locaux passera par une coordination renforcée entre les différents niveaux territoriaux et sources de financement. Le contrat de partenariat sera un élément clé dans le développement d'une telle approche;
- le cinquième élément consiste à développer un contrat de partenariat et des programmes fondés sur les objectifs thématiques énoncés dans la proposition de règlement portant dispositions communes afin d'obtenir des résultats. Les objectifs spécifiques de chaque programme doivent donc être exprimés par des indicateurs de résultats appropriés capables de mesurer les changements que le programme entend faciliter.

Le développement de contrats de partenariat et de programmes incluant ces éléments permettra aux États membres et aux régions de tirer avantage de la diversité de l'Union européenne en tenant dûment compte des défis, connaissances et possibilités au niveau local. Une telle approche constituera une base solide pour déterminer comment les fonds du CSC peuvent fonctionner ensemble de façon optimale pour ouvrir la voie à une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le traité de Lisbonne a ajouté la cohésion territoriale aux principes de la cohésion économique et sociale, et il est clair que des aspects géographiques ou démographiques peuvent accentuer les problèmes de développement⁹. Cette approche globale de la promotion d'une croissance intelligente, durable et inclusive devra donc refléter le rôle des villes, des zones rurales, des zones de pêche et des zones côtières et des zones qui sont confrontées à des problèmes démographiques ou géographiques spécifiques. Elle devra également tenir compte des défis spécifiques des régions ultrapériphériques, des régions les plus septentrionales à très faible densité de population et des régions insulaires, transfrontalières ou montagneuses, comme l'a explicitement reconnu le traité de Lisbonne. Enfin, la cohésion territoriale suppose

⁹ COM(2010) 642 final, Communication de la Commission intitulée «Conclusions du cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: l'avenir de la politique de cohésion», p. 7.

aussi la prise en considération des liens entre les milieux urbain et rural, du point de vue de l'accès à des services et à des infrastructures de qualité qui soient abordables, ainsi que des problèmes des régions à forte concentration de communautés socialement marginalisées.

7. PRIORITES POUR LES ACTIVITES DE COOPERATION

Les défis auxquels sont confrontés les régions et les États membres dépassent souvent les frontières nationales et régionales. Une réponse efficace exige une action conjointe misant sur la coopération et le partage des connaissances au niveau territorial approprié. Cette action devrait être soutenue à la fois par le FEDER et le FSE. Là où des stratégies concernant des macro-régions et des bassins maritimes ont été mises en place, tous les fonds du CSC devraient soutenir leur mise en œuvre.

Afin d'assurer la contribution efficace de programmes européens de coopération territoriale à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et d'éviter l'éparpillement des crédits disponibles, il est nécessaire de concentrer les ressources du FEDER et de garantir la coordination avec d'autres programmes financés par l'UE. Une attention particulière doit être attachée aux problèmes transfrontaliers touchant les régions ultrapériphériques et les zones à faible densité de population.

Afin de renforcer l'efficacité des politiques soutenues par le FSE grâce à l'apprentissage mutuel, il est important de promouvoir la coopération transnationale entre les partenaires au niveau national et/ou régional.

Les domaines qui devraient faire l'objet d'activités de coopération territoriale sont décrits plus en détail à l'annexe II.