



COMMISSION EUROPÉENNE

Observations sur l'Accord de partenariat pour la France

PARTIE I -- INTRODUCTION

Les observations ci-dessous ont été faites dans le cadre du règlement portant dispositions communes et des règlements spécifiques des Fonds. Les observations prennent en compte les recommandations spécifiques à la France adoptées par le Conseil le 9 juillet 2013¹, l'analyse conduite par les services de la Commission qui sous-tendent ces recommandations² et sont basées sur la position des services de la Commission pour l'utilisation des FESI (Fonds structurels et d'investissements européens) pour la période 2014-2020.

Les observations se réfèrent à l'Accord de partenariat (AdP) présenté par la France le 14 janvier 2014.

Les observations sont présentées en suivant la structure de l'Accord de partenariat telle qu'énoncée dans le modèle standard. Les questions les plus sensibles pour la Commission sont reprises dans la partie I.

1. Evaluation des objectifs de la politique de la France

1. L'AdP doit constituer un document de **cadre national** permettant de consigner les choix stratégiques de la France pour l'ensemble des programmes concernés. Force est de constater que le choix d'une méthode « ascendante » de préparation de l'AdP, selon laquelle la stratégie se nourrit principalement des choix effectués par les quelques soixante autorités de gestion des programmes, n'a pas permis une véritable priorisation des enjeux et de la concentration stratégique des efforts. Ainsi, la priorisation opérée apparaît davantage formelle qu'opérationnelle et compromet la cohérence d'ensemble de la stratégie d'utilisation des FESI.

Diagnostic

2. Le diagnostic préalable de **l'économie française** est globalement pertinent et permet d'identifier l'ensemble des principaux défis posés. Cependant, les liens avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 (UE 2020), le Semestre Européen, et en particulier les Recommandations spécifiques à la France du 9 juillet 2013, ainsi qu'avec le contenu du Programme National de Réforme (PNR) pour 2013, doivent être davantage développés - ce qui permettra de mieux justifier le choix des priorités de financement pour les fonds européens. De même, une réflexion plus étayée sur les leçons tirées des expériences précédentes doit compléter le diagnostic.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0730%2808%29&rid=35>

² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_france_fr.pdf

3. L'analyse de la **compétitivité** de l'économie française met en évidence les difficultés du secteur industriel sans néanmoins explorer les pistes de réflexion permettant d'y remédier. Quant au système français de **recherche, développement et innovation**, domaine clé pour une dynamisation de l'économie nationale, le document ne fournit pas d'aperçu global et ne permet pas d'identifier les domaines où la France se trouve en pointe ou en bonne position par rapport à ses concurrents. Le document doit donc mettre en évidence les lignes de force de la France en matière de recherche et d'innovation, en lien aussi avec les priorités des stratégies de spécialisation intelligente établies au niveau régional.
4. L'analyse en matière **d'emploi et d'inclusion sociale** doit être enrichie afin de fournir une identification plus précise des besoins et une motivation plus explicite des choix stratégiques exposés. Dans ce contexte, certaines thématiques clés contenues dans les recommandations du Conseil, à savoir l'employabilité des travailleurs âgés, l'inclusion active et le fonctionnement des institutions du marché du travail, demandent une attention toute particulière. Concernant l'inclusion des minorités, la thématique de l'inclusion des Roms doit être abordée d'une façon plus détaillée afin de constituer une base suffisante pour cibler les actions à prévoir.
5. En matière **d'éducation et formation**, l'accord de partenariat met en évidence, à juste titre, trois sujets particulièrement critiques: le décrochage scolaire (particulièrement dans les Départements d'outre-mer - DOM), l'effectivité du droit à la formation tout au long de la vie et la satisfaction des besoins en formation des populations en adéquation avec le développement du tissu économique local ou régional. Cependant, ces trois sujets doivent être davantage élaborés afin de décliner les choix stratégiques qui s'imposent. Quant à l'enseignement supérieur, sujet déjà extérieur par nature aux interventions du Fonds Social Européen (FSE) en France métropolitaine, l'analyse développée, qui met en évidence la bonne performance de ce secteur, ne permet pas de conclure que ce domaine revêt un caractère prioritaire justifiant l'intervention du FSE.
6. En ce que concerne le secteur **agricole et le développement rural**, le diagnostic ne fournit pas une base suffisante, ni pour la stratégie, ni pour les allocations financières proposées.
7. Pour ce qui est du diagnostic en matière de **transition énergétique et écologique** et de **ressources naturelles**, le document ne fournit pas une analyse à l'échelle nationale permettant de prioriser les besoins. Il s'agit en particulier du retard à combler par rapport aux cibles UE 2020 en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES), d'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables et d'efficacité énergétique. Mais il s'agit également du respect de l'acquis communautaire dans les domaines de la gestion des déchets et de l'assainissement des eaux dans les DOM.
8. L'analyse des territoires est bien développée et permet de saisir la grande diversité des régions françaises ainsi que la différenciation et la complexité des défis qui se posent. Pour ce qui est des massifs et des fleuves, l'analyse démontre la valeur ajoutée des interventions interrégionales, principalement dans les domaines du changement climatique et de l'environnement. Cependant, cette analyse différenciée n'est pas reflétée dans les objectifs stratégiques à atteindre.

9. L'analyse des opportunités et des menaces pour les secteurs de la **pêche**, de **l'aquaculture** et de **l'économie maritime** est à approfondir. Une référence aux thématiques de la croissance bleue et de la bio-économie marine serait opportune.

Stratégie

10. Comme évoqué au sujet du diagnostic, la lecture de la stratégie développée ne permet pas de reconnaître l'influence exercée par le processus UE 2020 et celui du Semestre européen sur le choix des objectifs thématiques. Il est essentiel que l'AdP s'inscrive dans la lignée des (et reflète les) réformes structurelles agréées dans le cadre des Recommandations du Conseil. Ces orientations stratégiques doivent être déclinées, en particulier au niveau de chaque objectif thématique (OT) pertinent, et ceci par fonds.
11. La présentation de chaque OT doit prévoir les résultats escomptés pour chaque fonds, et cela à travers des indicateurs pertinents et précis. Cette exigence n'est pas toujours satisfaite dans le document ; le problème étant d'ailleurs accentué par une confusion occasionnelle entre moyens et résultats.
12. La mobilisation de l'intégralité des objectifs thématiques n'est pas contraire aux principes de la concentration, eu égard à la diversité des besoins à travers les territoires régionaux. Toutefois, la logique d'intervention spécifique doit être claire, en vue de saisir quel besoin spécifique est couvert par quelle action. Le lien entre les besoins, les actions stratégiques et les résultats attendus sous les différents objectifs thématiques doivent ressortir de façon plus précise.
13. Pour le FSE, le choix des objectifs thématiques doit apparaître comme une réponse stratégique appropriée aux constats contenus dans le diagnostic. Certaines thématiques clés doivent aussi être couvertes (par exemple, celle des travailleurs âgés) et mises en relation avec d'autres thèmes pertinents -- par exemple la thématique des *Not in Education, Employment or Training* (NEET) -- en relation, notamment, avec le décrochage scolaire). En outre, le document doit préciser quels sont les groupes-cibles pour les priorités retenues.
14. En ce qui concerne le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), il convient de fournir la justification pour l'architecture de l'intervention telle que planifiée par la France (Cadre National, programmes régionaux, programmes nationaux) en expliquant la complémentarité entre les différents instruments. Il faut aussi justifier la concentration de l'intervention sur certains OT et priorités de développement rural (notamment la priorité 6 DR – 10% du FEADER prévu, comme mentionnée dans la section 3 de l'accord de partenariat) telle que présentée dans la partie financière.
15. Plus spécifiquement, pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), il convient de cibler davantage le choix des priorités eu égard au faible montant de l'enveloppe budgétaire.
16. Pour ce qui est du déploiement de réseaux à très haut débit, l'AdP devrait démontrer plus clairement le rôle spécifique d'un financement du FEDER en France métropolitaine. La Commission demande à la France de clarifier les points suivants :
 - Quelles sont les régions affectées par un manque de financement dû à une défaillance du marché, quels en sont les montants par région et comment cette estimation a-t-elle été établie?
 - Quels sont les types d'investissements envisagés afin d'y remédier ? (subventions, instruments financiers, mix)?

- Quels sont les résultats attendus de ces investissements dans chaque région concernée?
 - Dans quelles régions et pour quel(s) montant(s) est-il envisagé de mobiliser un financement du FEDER et/ou du FEADER? Comment se justifie la répartition des investissements entre le FEDER et le FEADER?
17. En dehors des investissements s'inscrivant dans une stratégie territoriale intégrée "bas carbone" (telles que les stratégies en développement urbain durable), les infrastructures de transport ne doivent pas bénéficier d'un soutien du FEDER dans les régions de la Métropole, de tels investissements devant se limiter aux seuls DOM.
18. Quant aux investissements dans les domaines de R&D et Innovation, il convient d'expliquer les objectifs nationaux visés par la mobilisation des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Et ce d'autant plus, comme le souligne l'AdP, que le contenu de plusieurs programmes nationaux – notamment le Programme des Investissements d'avenir et les prochains Contrats de Plan Etat-Régions (CPER) – pourront assurer une forme de continuité d'ordre contractuel entre Etat/Régions couvrant plusieurs périodes financières successives, en synchronie avec l'agenda européen.
19. Il serait utile d'inclure des informations générales sur l'utilisation des instruments financiers, avec une référence aux objectifs thématiques et aux priorités d'investissement pour lesquels cette utilisation est envisagée.
20. La Commission apprécie la référence aux interventions à mener dans les DOM qui est prévue au niveau de chaque OT. En vue d'assurer une meilleure lisibilité de la situation de ces territoires, il serait opportun qu'un paragraphe *ad-hoc* synthétise, en début de la section 1.3, la stratégie générale pour les DOM, y compris pour l'utilisation de l'allocation spécifique. Cette stratégie doit promouvoir le développement innovant des ressources locales et la diversification des activités économiques.

2. Allocations financières proposées par la France

21. Afin d'optimiser l'effet de levier des FESI, la Commission demande à la France d'identifier les axes prioritaires des programmes opérationnels pour lesquels il est envisagé de moduler les taux de cofinancement en accord avec l'article 121 du Règlement général et rappelle que, selon l'article 120 du même Règlement, le taux de cofinancement doit être déterminé au cas par cas et que les taux plafonds ne devraient pas être toujours d'application. .
22. Les données financières contenues dans l'accord de partenariat ne respectent pas la part minimale du Fonds social européen (FSE) dans les ressources des fonds structurels communiquée par la Commission (41,1% au lieu de 41,7%). Les maquettes financières sont à revoir en conséquence.
23. L'objectif de préservation du patrimoine et de l'environnement (OT 6) se voit accorder une part importante des crédits FEDER qui s'ajoute à une allocation importante du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les besoins qui justifient ce choix doivent être davantage identifiés, priorisés et chiffrés..

24. Dans le cas du FEADER, les allocations financières proposées ne sont pas cohérentes avec la partie stratégique du document. Notamment, il convient de fournir une justification de la forte concentration du FEADER sur les OT 6 (45% de l'enveloppe) et OT 3 (27% de l'enveloppe). En outre, l'AdP passe sous silence la notification par la France à la Commission de l'intention de transférer 1,5 milliard d'euros du pilier 1 de la PAC au pilier 2 de la PAC. Il convient d'expliquer les raisons de ce transfert et à quelles fins ces fonds seront destinés.
25. En général, le choix de la mise en œuvre des interventions des FESI à travers plus de soixante programmes – le plus grand nombre dans l'Union européenne (UE) pour un budget global moyen – aura pour effet une grande complexité de gestion du fait de la multiplication des lignes budgétaires. Il faudra donc prévoir un mécanisme qui facilite la coordination des acteurs et promeuve la recherche des synergies entre les actions menées par les différents programmes.
26. En particulier, la décision de la France de distribuer 35% de la dotation Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ) entre les 13 régions éligibles risque de nuire à la mise en œuvre rapide de l'initiative et d'en réduire l'impact réel.
27. Les données financières concernant le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) sont à fournir dès que possible.
28. En ligne avec l'ambition de dédier au moins 20% du budget de l'Union aux objectifs liés au changement climatique, le tableau du point 1.4.4 affichant le total indicatif du soutien prévu pour ces objectifs est à remplir, avec référence à la méthodologie contenue dans le Règlement d'exécution de la Commission (UE) n° 215/2014.

3. Questions transversales et facteurs pour une mise en œuvre efficace

Respect des principes horizontaux

29. Les mesures prises pour respecter le principe de partenariat lors de la préparation de l'AdP sont mentionnées; néanmoins la description du contenu des contributions reçues est à développer davantage. La liste des partenaires consultés est à joindre.
30. Le respect du principe « égalité hommes-femmes et non-discrimination » est développé de manière trop sommaire. Il convient notamment d'expliquer comment l'application des principes de l'égalité des chances et de l'accessibilité pour les personnes handicapées sera promue lors de la mise en œuvre des programmes. Une référence au FEADER est également à prévoir.
31. La description de l'application du principe de développement durable est limitée à la quantification et au suivi des émissions de Gaz à effet de serre des Programmes opérationnels (PO), ce qui est insuffisant. L'AdP doit notamment prendre en considération les actions tout au long du cycle de vie des programmes, en vue d'éviter ou de réduire les effets nocifs des interventions sur l'environnement. Une utilisation plus poussée des marchés publics écologiques pourrait également être prise en compte.

Coordination entre Fonds

32. Les lignes de partage entre programmes nationaux, régionaux et multirégionaux sont multiples et leur définition souvent décentralisée, ce qui donne à ce processus un caractère «à la carte» et rend difficile la reconstruction d'une logique de système.
33. Le document précise l'arrangement institutionnel qui permet le partage et la coordination verticale (entre l'État et les régions) des FESI. A l'inverse, le document ne précise pas comment se fera la coordination horizontale (entre différentes régions) ; les modalités de coordination entre FESI semblent largement déléguer la définition des complémentarités au niveau régional, ce qui pourrait donner lieu à des doublons dans l'utilisation des fonds.
34. Le choix de l'architecture pour la mise en œuvre du FEADER (cadre national + programmes régionaux + programmes nationaux) doit être décrit. Dans ce contexte, il faudra clairement préciser l'articulation entre les instruments nationaux et les programmes régionaux en expliquant notamment le rôle du ministère de l'Agriculture et des Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) ainsi que les lignes de partage internes.
35. Concernant le Fonds social européen (FSE), les lignes de partage entre le PO national et les PO régionaux risquent de laisser des « zones grises » dans la mesure où les priorités d'intervention seront définies à la carte dans le cadre des conventions Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)/Région (notamment PI 8.3 et 10.1) L'AdP doit fixer des principes de coordination afin de garantir une gestion la plus simple possible et réduire les risques de double financement. Il convient également de préciser les outils qui seront mis en œuvre pour prévenir ces risques et d'envisager un « Comité de coordination FSE » entre les autorités de gestion régionales et l'autorité de gestion nationale.
36. Concernant le FEDER, il ressort de l'examen des propositions de PO que l'architecture proposée pour la région Guadeloupe, en l'occurrence un PO FEDER/FSE complété par un PO (Etat) FSE/Saint Martin, ne répond pas aux attentes de la Commission en termes de stratégie, de cohérence et d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes. Il est demandé de faire une proposition alternative portant sur un PO FEDER/FSE pour la Guadeloupe géré par le Conseil régional de Guadeloupe, d'un PO FSE-Etat (Guadeloupe) et d'un PO FEDER/FSE dédié à la collectivité de Saint Martin et géré par les services de l'Etat.
37. Pour ce qui est des programmes opérationnels interrégionaux (POI) FEDER, la Commission peut accepter ces programmes, à la condition que la contribution FEDER atteigne au moins 25 millions d'euros (le POI Pyrénées n'atteint pas ce seuil et ne peut pas être accepté). En outre, il faut veiller à une bonne complémentarité entre les programmes interrégionaux et les programmes des régions concernées.
38. Pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), une articulation claire entre les mesures gérées au niveau national et celles déléguées aux conseils régionaux doit être mise en place.

39. Il convient également de préciser les modalités pour assurer la bonne coordination des interventions en matière de Coopération Territoriale Européenne (représentation des structures pertinentes) y compris sous le profil de la coordination entre les programmes « croissance et emploi » et les programmes de coopération. La coordination (nationale + régionale) au niveau des programmes de coopération pour les bassins maritimes reste à définir.
40. Pour ce qui est des synergies avec les programmes UE Horizon 2020, Cosme, Erasmus plus, il faudrait expliquer de façon plus concrète ce qu'il est envisagé de faire pour accroître la participation à ces programmes (par exemple contacts avec d'autres régions de l'UE pour établir des partenariats ainsi qu'entre les autorités de gestion et les points de contact de ces programmes); dans ce contexte, les infrastructures de recherche et innovation contribuant aux stratégies régionales et aux priorités européennes relevées par *l'European Strategy Forum on Research Infrastructures* (ESFRI) devraient faire l'objet d'une attention particulière.
41. Des informations plus détaillées sont également à fournir quant à la complémentarité et aux synergies avec le programme LIFE et l'initiative programme BEST (promouvoir la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des écosystèmes dans les DOM) ; les synergies avec d'autres instruments nationaux existant dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, de la prévention des risques et des *core network corridors* pourraient être davantage spécifiées. Pour ce qui est des deux piliers de la PAC, l'AdP doit décrire comment la complémentarité entre ces deux piliers sera assurée, notamment dans les secteurs des fruits et légumes, du vin, et vis-à-vis d'autres secteurs où un risque de chevauchement existe.

Conditions ex-ante

42. En tête de la section 2.3, l'AdP doit reprendre et expliquer le partage de responsabilité de l'examen de Conformité des conditions ex-ante (CEA) entre le niveau national (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale - DATAR/AdP) et les programmes, en précisant également si cela concerne les programmes régionaux, le programme national, ou le programme national IEJ. En général, il est nécessaire de donner les éléments d'explication détaillés quant à la vérification des critères repris dans le règlement général, le simple renvoi à la législation nationale pertinente n'étant pas suffisant. Au stade actuel, plusieurs CEA ne semblent pas remplies (voir partie II). Pour les CEA non-satisfaites, des plans d'action seront à prévoir.

Cadre de performance (CdP)

43. La méthodologie et les mécanismes visant à garantir la cohérence du fonctionnement du cadre de performance sont absents (étude en cours). L'AdP doit contenir des informations de synthèse quant aux modalités pour assurer la cohérence dans le fonctionnement des cadres de performance à travers tous les PO et les Fonds. Ces modalités doivent concerner l'ensemble des indicateurs utilisés pour l'exercice. L'AdP devrait indiquer l'organisme qui assure cette cohérence d'approche et comment les informations fournies par les autorités de gestion seront évaluées (compte tenu aussi des résultats des évaluations ex-ante). Cette méthodologie et ces mécanismes constituent un important élément de cadrage pour les approches à mener au niveau des différents programmes et l'AdP ne pourra être approuvé par la Commission en l'absence de ces informations.

Capacité administrative

44. L'évaluation des besoins en matière de capacité administrative doit faire référence aux éléments essentiels de caractère général, tel que l'expérience de la programmation actuelle et les capacités des bénéficiaires. Une attention particulière doit être accordée, notamment, au transfert des fonctions de gestion aux autorités régionales ainsi qu'aux spécificités des régions d'outre-mer. Des informations additionnelles sont également à fournir (voir partie II) pour ce qui est du FEADER, du FEAMP, des fonctions de contrôle (clôtures 2007-2013 et contrôles 2014-2020) et des mesures anti-fraude.

Développement territorial

45. Concernant le Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL), les informations requises dans l'AdP ne sont pas décrites. L'augmentation substantielle des ressources annoncée pour les DLAL au niveau de chaque FESI par rapport à 2007-2013 ne semble pas pour l'instant confirmée par les chiffres remontant des PO.
46. Dans le champ d'utilisation proposé pour l'Investissement Territorial Intégré (ITI), le lien entre l'analyse territoriale et les instruments territoriaux choisis n'est pas clair. Il n'est pas non plus mentionné quels fonds contribueront à d'éventuel ITI.
47. Pour ce qui est de la politique de la ville, la Commission accueille favorablement l'appui, par les FESI, à la mise en œuvre de l'objectif ambitieux affiché par la France (10% des ressources FEDER et FSE dédiées) et au ciblage sur les quartiers prioritaires. Il convient cependant de fournir une explication de l'articulation du minimum de fléchage de 5% du FEDER sur le développement urbain durable avec le dispositif national relatif à la politique de la ville. Il est nécessaire également d'insister sur le caractère intégré des actions envisagées pour faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques, démographiques et sociaux que rencontrent les zones urbaines (Article 7 du règlement FEDER). Les critères pour la sélection des zones d'intervention (choix des quartiers prioritaires concernés) doivent aussi être mieux explicités ainsi que ceux qui concernent le choix éventuel de zones éligibles en dehors de la géographie de la ville.
48. Vu l'importance attachée par la France à la stratégie macro-régionale pour les Alpes et à la stratégie maritime Atlantique, il convient d'élaborer davantage le rôle de ces stratégies dans le contexte de la politique de cohésion et de préciser les principales zones pour la coopération.

PARTIE II – OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES

1. Modalités assurant la concordance avec la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive

1.1. Analyse des disparités, des besoins de développement et des potentialités de croissance

49. L'analyse doit intégrer les statistiques européennes disponibles, en particulier pour les domaines liés à la stratégie Europe 2020. Les données statistiques doivent être référencées (source, période de référence, référence territoriale) et provenir des publications les plus récentes (2012) d'Eurostat.
50. Le diagnostic relatif au FEADER n'est pas toujours en lien avec les interventions prévues. La section 1.1 n'inclut aucune référence aux expériences du Programme de développement rural (PDR) 2007-2013, ni aux évaluations et rapports y relatifs, notamment le rapport spécial de la Cour des Comptes (n°8/2012) et ceux découlant des audits des services de la Commission ainsi que le Plan d'action sur la réduction du taux d'erreur.
51. Concernant le FEAMP, l'AdP doit proposer une analyse plus structurée des opportunités et défis pour les secteurs de la pêche et de l'aquaculture. L'importance de la priorité donnée à la sélectivité afin de réduire les rejets doit apparaître plus clairement. Des informations relatives aux investissements en matière de surveillance maritime en rapport avec la *Community Initiative for Social Enhancement* (initiative CISE) sont à ajouter.
52. Pour les DOM, il est fait référence à une différenciation tant en termes d'outil de gestion des stocks que d'outil d'exploitation. Les mêmes règles de la Politique commune de la pêche (PCP) s'appliquent aux DOM et en métropole, bien que dans des contextes différents.

Compétitivité et économie

53. Les analyses en matière de R&D et innovation doivent identifier les critères de sélection des 34 filières retenues (par exemple : capacité et contribution à une stratégie régionale/nationale³) ainsi que les liens avec les stratégies de spécialisation intelligente qui constitueront le cadre de référence pour les interventions dans ce domaine.
54. Le chapitre relatif aux services avancés aux petites et moyennes entreprises (PME) doit développer davantage les réponses aux faiblesses de la compétitivité de l'industrie française.
55. Compte tenu de la place importante du secteur du tourisme en France, il serait utile que ce secteur fasse l'objet d'une analyse plus fine (l'AdP y fait référence de manière éparse et ponctuelle).

³ Par exemple, pour la robotique, l'ambition du gouvernement est de faire de la France l'une des cinq nations leader d'ici 2020 en s'appuyant sur son capital scientifique:
http://www.dgcis.gouv.fr/files/directions_services/secteurs-professionnels/industrie/robotique/france-robots-initiatives.pdf

Transition énergétique et écologique et gestion durable des ressources naturelles

56. Le texte sur la transition énergétique et la gestion des ressources naturelles ne retient que les enjeux agricoles, professionnels et sociaux (compétences, diffusion des connaissances, changement des comportements, modes de production agricoles). D'autres facteurs contribuent à cette transition, notamment l'innovation dans les technologies appliquées à l'efficacité énergétique et à la production de renouvelables ainsi que le transfert modal à opérer dans le transport (en particulier le fret).
57. Le chapitre sur les énergies renouvelables ne se réfère pas clairement à l'objectif de la France d'atteindre un taux de 23% de consommation énergétique provenant de sources renouvelables (soit trois points de plus que l'objectif européen et surtout dix points de plus que le taux constaté en 2010). En outre, cette section n'aborde pas l'état et les priorités de la recherche et de l'innovation françaises appliquées au domaine de l'énergie (alors que le stockage de l'énergie et la chimie du végétal font partie des sept grands domaines d'innovation identifiés par la France (cf. page 12). Le lien avec les objectifs du Plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (Plan SET) doit également être mentionné. Pour rappel, la promotion de la combustion de la biomasse devra prendre en compte les effets sur la qualité de l'air.
58. L'AdP précise (page 24) que "l'objectif français en matière d'efficacité énergétique est ambitieux puisqu'il s'agit de l'augmenter de 20% avant 2020 ". Cet objectif de 20% est en fait commun à toute l'UE sans que des objectifs contraignants n'aient été fixés au niveau de chaque Etat membre. Dans ce contexte, l'objectif français ne semble pas particulièrement ambitieux. Par ailleurs, l'encadré de la page 25 précise que les opérations liées à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments doivent inclure "des mesures d'accompagnement des ménages et des professionnels de la construction". Le texte doit également mentionner la création de filières professionnelles propres à ces activités ainsi que leur impact en termes de création d'emplois. En outre, le lien de ces interventions avec les plans relatifs à la qualité de l'air devra être fait.
59. L'analyse doit enfin être complétée par une description des performances des entreprises, en particulier les PME, en matière de gestion des ressources et d'impact sur leur compétitivité. Il est également important d'établir un diagnostic en matière d'éco-innovation.
60. La partie consacrée à l'analyse de la vulnérabilité de la France aux risques naturels et technologiques doit être complétée par une section décrivant la situation existante (les actions de prévention, la préparation et les réponses) et la stratégie mise en place pour faire face aux risques identifiés. L'AdP doit aussi spécifier, de manière plus approfondie, les besoins en matière de gestion des risques en se basant sur le plan national d'analyse de risque et en lien avec la législation relative au mécanisme de protection civile de l'Union, en particulier en ce qui concerne la coopération entre régions au sein des programmes inter-régionaux. La section consacrée à la prévention des risques technologiques est très succincte et doit être développée.
61. La section consacrée aux DOM ("s'adapter au changement climatique et prévenir les risques") est également à compléter par des références mentionnant les actions de prévention, la préparation et les réponses existantes ainsi que les besoins spécifiques en

matière de gestion des risques, y compris les risques technologiques. L'analyse des besoins doit être basée sur un plan d'analyse des risques et une stratégie d'adaptation au changement climatique prenant en considération la Stratégie d'adaptation de l'Union Européenne COM(2013)216.

62. Dans le domaine des ressources naturelles, les éléments de bilans quantifiés sont plutôt rares. Pour les déchets, les besoins sont analysés de façon très générale, sans pour autant examiner les mesures nécessaires pour atteindre tous les objectifs de la Directive cadre relative aux déchets 2008/98/CE.

Pour l'eau, le diagnostic porte sur les prélèvements du secteur industriel, la consommation en agriculture, les prélèvements à des fins énergétiques et l'effet des pollutions urbaines et agricoles. Les constats des déficits structurels doivent s'appuyer sur des éléments quantifiés. Dans les DOM, la priorité vise les infrastructures (eau potable et traitement des eaux usées) ; l'AdP traite ce problème de la protection des ressources en eau de façon sommaire.

Aucune donnée chiffrée relative à la pollution de l'air n'est présentée. Les mesures relatives à la qualité de l'air doivent avoir pour objectif d'atteindre la conformité avec les valeurs limites de la directive 2008/50/CE et avec les nouveaux plafonds pour les PM et le NO₂ et faire partie des mesures prévues dans les plans pour la qualité de l'air. Les émissions d'origine agricole dans l'air doivent aussi être prises en compte.

63. Le bilan des actions menées sur l'état de la biodiversité et de la forêt est à inclure dans l'analyse. La France veut dédier une grande partie de son enveloppe FEADER aux Indemnités Compensatoires d'Handicap Naturel (ICHN) et à la mesure herbe. Cette intention serait reflétée dans l'allocation financière par objectif thématique de la section 1.4 du document (45% de l'enveloppe allouée à l'OT6). Par contre, la section 1.1 devrait aussi être plus développée pour justifier l'allocation financière à l'OT 6.

64. Quant aux milieux marins, la notion de bon état de conservation n'est pas définie et les risques liés au changement climatique sur les écosystèmes littoraux ne sont pas explicités (à savoir les relations de cause à effet du changement climatique sur les écosystèmes littoraux).

Transport

65. En matière de transport, l'analyse est trop synthétique. Elle doit détailler, par exemple, les raisons de la qualité, jugée insuffisante, des infrastructures portuaires françaises, en distinguant la situation de la métropole de celle des DOM. La situation de certains modes de transports (fluvial, principales plates-formes multimodales et ports secs du pays...) ou celle des domaines liés au transport (systèmes de transports intelligents) n'est pas du tout analysée. Les impacts des différents modes de transport sur la qualité de l'air doivent être identifiés et pris en compte pour la sélection des interventions.

66. L'AdP de partenariat doit préciser que, compte-tenu de la qualité du maillage du réseau routier métropolitain, aucun investissement du FEDER au profit d'infrastructures routières n'est justifié en France métropolitaine. Enfin, l'AdP doit indiquer l'importance des émissions de gaz à effet de serre attribuables au transport (cf. page 22 : le transport était responsable de 25,3% des émissions de GES en 2010 et représentait alors la source d'émissions la plus importante) et indiquer la contribution des transports aux émissions de particules et de NO₂.

TIC

67. La Stratégie numérique européenne (2010) et la Feuille de Route du Gouvernement sur le Numérique (février 2013) doivent être davantage mises en relation, notamment au regard des conclusions du Conseil européen d'octobre 2013 dédié au numérique, qui a formulé des orientations en matière de formation et de compétences informatiques, de mesures favorisant la recherche et l'innovation, d'usages et de services dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) notamment dans les très petites entreprises (TPE), entreprises de taille intermédiaire (ETI) et PME, ainsi qu'en matière de formations à l'entrepreneuriat.
68. Si le document présente une synthèse des enjeux de couverture des réseaux, des usages des TIC et du développement des e-services en France métropolitaine et dans les DOM, les affirmations ne sont étayées par aucune donnée chiffrée, en dehors d'une carte des réseaux (p.34). En outre, la situation française n'est pas comparée à celle d'autres Etats membres. Le développement des services numériques (justification du choix des services prioritaires) n'est pas abordé.
69. Quant au développement des infrastructures très haut débit (THD) en zone rurale, l'AdP mentionne que la couverture de ces zones est une des priorités de la France. En revanche, le tableau financier de la section 1.4 exprime une faible intention d'engager le FEADER sur le très haut débit (0,5% de l'enveloppe globale). Si le THD est une priorité et un enjeu pour l'intervention envisagée du FEADER, l'AdP devra fournir une analyse chiffrée des besoins et signaler dans quelles zones ou régions ces besoins se localisent.

Territoires

70. A des fins d'analyse territoriale des zones ciblées par le financement européen, la définition harmonisée publiée par la Commission européenne devra être utilisée pour catégoriser les zones urbaines, péri-urbaines ou rurales visées⁴.
71. Pour ce qui est des massifs et des fleuves, il faut présenter et décrire les principales caractéristiques de ces territoires justifiant la proposition de PO inter-régionaux. Les besoins en matière de prévention des risques et de protection de la biodiversité sont à préciser, notamment en faisant référence, pour les fleuves, aux enjeux environnementaux.
72. L'importance du changement climatique et des ressources naturelles dans le cadre de la coopération inter-régionale, dans celui de la coopération territoriale européenne (CTE) et en milieu urbain doit être soulignée.
73. Le thème de l' Egalité des chances et des territoires doit être reformulé ; la question de l'inclusion doit être traitée de manière distincte de celle de l'égalité des territoires.

⁴ La définition harmonisée établit trois catégories selon qu'il s'agit de 1) villes avec un centre urbain d'au moins 50.000 habitants ou 2) villes de moindre taille ou banlieues avec un cluster urbain d'au moins 5.000 habitants mais sans centre urbain de 50.000 habitants, ou encore 3) zones rurales (voir la définition retenue par la Commission et l'OCDE en accord avec les instituts statistiques nationaux). Le classement de l'ensemble des communes françaises sera fourni aux autorités françaises.

Emploi, Education, Formation et Ressources humaines

74. Concernant le FSE, en matière d'éducation et de formation, les recommandations pour la France ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer la participation des adultes à la formation professionnelle et à la formation continue, notamment via l'accès à l'apprentissage. Ce renforcement doit cibler, notamment, les moins qualifiés, les travailleurs les plus âgés et les chômeurs. Des mesures particulières sont également nécessaires pour améliorer la transition école-emploi, notamment via l'apprentissage et la garantie pour la jeunesse.
75. Dans ce contexte, l'AdP doit donner plus d'attention à la transition école-emploi, en particulier pour les jeunes moins qualifiés. A l'exception de la situation spécifique des DOM, l'AdP n'analyse ni le phénomène de décrochage scolaire, ni l'articulation des mesures en amont du marché de travail, ni les mesures de remédiation.
76. L'AdP souligne, à juste titre, les forces de la France en matière de compétences, mais les faiblesses en matière de compétences et de qualification des adultes sont aussi à analyser, notamment à la lumière des résultats de l'enquête menée par le Programme pour l'évaluation internationale des adultes (PIAAC). Il doit développer davantage l'analyse de la participation à la formation professionnelle et, notamment, détailler les besoins des publics ciblés par la recommandation et ceux des régions et institutions de formation qui doivent faire face à un renforcement d'une offre de qualité. L'AdP doit clarifier la contribution au développement d'une offre de formation qualifiante prévue par la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage.
77. L'analyse du décrochage scolaire dans les DOM reste sommaire et se limite à la notion de taux d'élèves en décrochage sans analyser les causes, ni circonscrire les publics les plus à risque, ni détailler les expériences antérieures.
78. En matière d'emploi, l'AdP aborde plusieurs thématiques citées dans les recommandations du Conseil à la France sans donner les éléments pour juger s'il y a un problème particulier à résoudre.
Les thématiques sur lesquelles l'AdP doit donner davantage de précisions et assurer une meilleure cohérence entre diagnostic et stratégie sont les suivantes :
- les travailleurs âgés (p.6), très sommairement identifiés dans le diagnostic comme une catégorie fortement touchée par le chômage, mais sur lesquels l'AdP ne revient pas par la suite alors qu'ils sont cités dans le *Position Paper* et les recommandations du Conseil à la France ;
 - le chômage des jeunes, au sujet desquels le diagnostic indique que le taux de NEET est inférieur, en France, à celui de l'UE, sans qu'il n'en soit tiré de conclusion au niveau de la stratégie;
 - la réforme des institutions du marché du travail: celle-ci doit être développée davantage en tenant compte de l'enjeu pour la France, de même que l'analyse des besoins doit être approfondie.
79. En matière de lutte contre la pauvreté, les Roms et les problèmes auxquels ils sont confrontés ne sont cités que brièvement, sans qu'un réel diagnostic ne soit établi. Les handicapés ne sont pas du tout traités dans l'AdP et les thèmes de l'illettrisme et la discrimination hommes-femmes ne sont traités que pour les DOM ou les zones rurales, alors qu'ils sont aussi importants pour toute la France.

80. En complémentarité des interventions envisagées du FEDER/FSE en faveur des Roms, l'AdP doit aussi évaluer les possibilités d'intervention du FEADER.
81. L'installation des jeunes sera un des piliers de l'intervention FEADER. L'AdP indique (p. 18) que " la moitié des installations se font sans aide ". L'AdP doit préciser comment le risque d'effet d'aubaine sera évité et comment l'emploi dans les zones rurales sera augmenté.
82. Une demande de transfert de fonds FEDER-FSE entre catégories de régions est inscrite mais aucune motivation n'est fournie.

1.2. Synthèse des évaluations ex-ante des programmes ou éléments clés tirés des évaluations ex-ante de l'AdP

83. L'évaluation ex-ante de l'AdP n'a pas été réalisée et une synthèse des évaluations menées au niveau des programmes opérationnels (PO) et des programmes de développement rural (PDR) est encore à insérer. L'AdP ne pourra être approuvé par la Commission en l'absence de cette synthèse.

1.3. Objectifs thématiques (OT) retenus avec, pour chaque objectif thématique, un résumé des principaux résultats escomptés pour chacun des FESI

Objectif thématique 1

84. La référence aux stratégies S3, cadre exclusif des interventions dans ce domaine, leurs liens avec les 34 filières mentionnées dans la section 1.1 et le support aux éco-innovations sont à élaborer. Le développement des stratégies S3 doit être accompagné au niveau national tout au long de la programmation pour assurer une vision stratégique d'ensemble et permettre la mutualisation et l'échange des expériences.
85. Le support au Partenariat Européen d'Innovation est à mentionner.

Objectif thématique 2

86. Pour ce qui est du déploiement de réseaux à très haut débit, l'AdP devrait démontrer plus clairement le rôle spécifique d'un financement du FEDER en France métropolitaine. La Commission demande à la France de clarifier les points suivants :
- Quelles sont les régions affectées par un manque de financement dû à une défaillance du marché, quels en sont les montants par région et comment cette estimation a-t-elle été établie?
 - Quels sont les types d'investissements envisagés afin d'y remédier ? (subventions, instruments financiers, mix)?
 - Quels sont les résultats attendus de ces investissements dans chaque région concernée?
 - Dans quelles régions et pour quel(s) montant(s) est-il envisagé de mobiliser un financement du FEDER et/ou du FEADER? Comment se justifie la répartition des investissements entre le FEDER et le FEADER?

87. L'AdP doit préciser l'usage du numérique comme solution innovante pour la compétitivité des micro et petites entreprises (« développant la filière TIC par le soutien de l'innovation dans les entreprises créatrices de services et d'usages numériques »). De même, la portée du volet « accroître l'industrialisation de services numériques innovants » mérite d'être clarifiée. Le positionnement de ces actions de soutien aux filières trouverait une place plus opportune au sein de l'OT3.
88. Quant au point 4 « développer l'appropriation et l'usage des services et outils numériques par les citoyens et les institutions publiques », l'AdP doit clarifier si la mise en œuvre pourra se faire par des politiques d'innovation axées sur la demande. A cet égard, les achats publics innovants et le *cloud computing* peuvent être considérés comme des solutions porteuses d'un potentiel d'innovation. L'accord de partenariat doit donner des éléments de cadrage pour les actions TIC réalisés avec le soutien du FEDER en expliquant les liens avec les actions couvertes sous les OT 1 et 3 (recherche innovation – OT1, structuration du secteur TIC – OT3, soutien à l'offre/demande – OT2). Il en est de même pour les mesures liées au développement de villes ou communautés "intelligentes" (*smart cities and communities*) ou de solutions technologiques en matière d'efficacité énergétique ou de gestion "intelligente" des réseaux (eau, transports, mobilité urbaine, etc.).
89. Pour le FEADER, le *Position Paper* spécifie, dans les zones rurales, la nécessité de "développer les applications et services TIC pour améliorer la compétitivité des entreprises agricoles, sylvicoles et de la transformation agroalimentaire et renforcer le tourisme rural." Or, l'AdP ne développe pas cette approche et n'alloue que des ressources limitées à cette finalité.

Objectif thématique 3

90. Les objectifs et actions en matière d'internationalisation et de soutien aux secteurs porteurs d'innovation (lien avec les 34 filières mentionnées dans la section 1.1.1) doivent être précisés et le contenu de la recommandation du Conseil en la matière pris en compte.
91. L'évolution de la composition sectorielle de l'économie française au profit de secteurs à plus haut contenu en R&D et Innovation (mentionnée dans le diagnostic) ne fait pas l'objet d'actions concrètes au niveau de la stratégie.
92. Les actions en matière de services avancés aux entreprises (facteur important de compétitivité des PME) sont à mentionner.
93. Parmi les outils à mobiliser, il y a lieu de mentionner le micro-crédit ou la mise en place de dispositifs de "chèques" (Innovation Vouchers) pour les micro et petites entreprises dans des domaines où la compétitivité pourrait être renforcée grâce à des solutions innovantes (par exemple l'utilisation des TIC).
94. Pour le FEAMP, il est indiqué que les objectifs visés seront précisés ultérieurement. Le champ d'intervention du FEAMP doit, lui aussi, être précisé. L'intervention du FEAMP pour soutenir les besoins des entreprises des secteurs de la pêche et de l'aquaculture en matière d'innovation est particulièrement à indiquer.

95. Pour le FEADER, il convient de mentionner les objectifs attendus en matière de gestion du risque puisque la France a l'intention de prévoir, pour cette thématique, un programme national spécifique.

Objectif thématique 4

96. La France a fixé un objectif de réduction de 14% (plutôt que de 20%) de ses émissions de GES d'ici 2020, comparativement à 2005. L'AdP cite "des opérations exemplaires" en matière d'efficacité énergétique. Or, dans le secteur du logement, les régions pourront choisir, en fonction de leurs besoins, entre une stratégie visant l'exemplarité (peu d'opérations, mais avec des taux de performance énergétique plus ambitieux et un effet de levier important) ou encore une stratégie dite de massification (beaucoup d'opérations pour un taux de performance énergétique satisfaisant les normes européennes) répondant davantage à un objectif quantitatif. L'AdP doit mentionner la possibilité, au niveau régional, de choisir entre ces deux options. De plus, le texte affiche les besoins en matière d'efficacité énergétique dans le logement privé (en soulignant que, parmi les 3,4 millions de ménages en situation de précarité énergétique, 87% vivent dans des logements privés) et cite le Plan national en faveur de la rénovation énergétique de l'habitat (PREH), mais sans préciser les critères d'aides choisis par la France pour éviter un éventuel enrichissement des propriétaires aidés (valorisation de biens immobiliers grâce à des rénovations cofinancées par le FEDER). Le FEDER ne doit être utilisé pour soutenir de logement privé qu'à trois conditions : 1) des besoins dans le logement public déjà bien couverts au niveau régional ; 2) l'application de critères précis d'allocation d'aides tels que ceux définis par l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) ; 3) l'utilisation d'instruments financiers au lieu de simples subsides FEDER. Ces trois conditions doivent être clairement précisées dans l'AdP.

97. Toujours en matière d'efficacité énergétique, le FEDER n'est mentionné que pour le soutien au secteur du bâtiment public et résidentiel. Son appui à des projets bénéficiant au transport et aux entreprises (en particulier les PME) doit être rappelé et développé. A nouveau, il est nécessaire d'optimiser la combinaison de prêts et de subventions en fonction des types de bénéficiaires. Quant à l'efficacité énergétique dans les DOM, le contenu des actions visant à "améliorer le confort" dans les logements doit être mieux expliqué et justifié.

98. L'AdP cite l'objectif d'"accroître la part des investissements R&D en faveur de la transition énergétique", mais sans que le diagnostic ne présente l'état de la recherche dans ce domaine. Des objectifs quantitatifs doivent être prévus sous l'OT 4 portant, par exemple, sur la contribution de chaque secteur à l'efficacité énergétique ou sur la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le secteur des transports (qui doit être égale à au moins 10 % de la consommation finale d'énergie dans ce secteur d'ici 2020).

99. La part de la pêche et celle du transport maritime dans le bilan énergétique et environnemental du pays doit être spécifiée; des informations pertinentes dans le diagnostic permettront de justifier davantage le soutien aux carburants alternatifs pour les navires, présenté comme une priorité dans la partie stratégie (p.79), même si ce soutien semble concerner plutôt des infrastructures portuaires (OT 7) que l'OT 4. La contribution du FEAMP à la réduction de la consommation de carburant et au développement du biocarburant ne pourra être effectuée que dans les conditions prévues aux règlements.

100. Les interventions en matière de transport urbain doivent être encadrées par des plans de mobilité urbaine durable et tenir compte des plans de qualité de l'air établis au titre de la directive 2008/50/CE.
101. Enfin, le recours à des instruments financiers doit être inclus et développé.
102. Les actions du FEADER en matière d'économie d'énergie, de production d'énergie de source renouvelable et de stockage du carbone dans les écosystèmes sont à détailler ainsi que les mesures à prendre pour réduire les émissions de CO₂.

Objectif thématique 5

103. Le texte de l'AdP fait référence, sans les préciser, à des objectifs contenus dans des stratégies nationales. Par ailleurs, il mentionne plusieurs actions sans quantifier d'objectifs.
104. Les critères de complémentarité entre les interventions du FEDER et du FEADER en matière de prévention des risques (protection des populations et des territoires) doivent être explicités.
105. Le diagnostic identifie des enjeux au niveau des systèmes de détection et d'alerte précoce, de l'accompagnement des populations pour l'adaptation au changement climatique et des risques technologiques, mais l'AdP ne formule, ni stratégie, ni objectif, par rapport à ces enjeux.
106. La nature de la contribution du FEAMP à cet objectif doit être précisée.

Objectif thématique 6

107. En matière de gestion des déchets, les principes généraux repris dans le *Position Paper* doivent être rappelés et inclus dans le cadrage stratégique national, à savoir: diminution du volume des déchets produits, augmentation du tri sélectif, promotion du recyclage et réutilisation des déchets, limitation de la valorisation énergétique aux matériaux non recyclables et exclusion du recours à l'incinération hors du respect de la hiérarchie de traitement énoncée ci-dessus. Une attention particulière est à réserver à la coopération territoriale dans les DOM (notamment St- Martin) en raison de la réelle valeur ajoutée que ces actions peuvent avoir dans ces contextes.
108. Il est important d'expliquer la nécessité de mobiliser des fonds européens, au-delà des fonds nationaux, en faveur du réseau Natura 2000 et de bien démontrer la valeur ajoutée et l'impact écologique attendu. Dans ce contexte, les dispositions présentées pour le financement de Natura 2000 restent très générales et ne reflètent pas suffisamment les priorités contenues dans le Cadre d'Action Prioritaire (mentionné p. 82) élaboré par la France. L'accent est surtout mis sur l'acquisition des connaissances et la restauration des continuités écologiques. La rédaction et le renouvellement des Documents d'Objectifs et la mise en place de contrats Natura 2000 ne sont pas mentionnés (sauf pour les zones agricoles, p. 84), alors qu'ils constituent des aspects essentiels des priorités du Cadre d'Action Prioritaire. En résumé, l'animation et la gestion des sites n'apparaît pas suffisamment comme une priorité. Les résultats

énoncés aux pages 82 et 83 doivent être mieux expliqués afin que les améliorations proposées puissent être mesurées et suivies. Un état des lieux de la prise en compte du patrimoine naturel, culturel et paysager, dans les projets de territoire, devrait être fourni. Les synergies (et la répartition des efforts financiers) entre les actions du FEDER et celles du FEADER dans ce domaine doivent être exposées.

109. En matière de pollution de l'air, la valeur ajoutée de l'intervention du FEDER ne peut se justifier sans avoir clarifié au préalable, notamment, le concept de situation critique, en particulier les zones dans lesquelles les valeurs limite sont dépassées, et les populations affectées (particulièrement pour les particules et le NO₂) doivent être identifiées. L'intervention du FEADER pour réduire les émissions d'ammoniac dans l'air doit être prévue.
110. De la même façon, les concepts de "zones à haute valeur naturelle" et "éco-innovations" nécessitent d'être mieux analysés et subséquemment l'intervention de l'UE, dans ces domaines, est à justifier davantage.
111. Pour le FEADER, l'AdP doit mentionner la nécessité de protéger les massifs forestiers contre les incendies, de renforcer les fonctions protectives de l'eau et du sol, de limiter les risques découlant de l'imperméabilisation des sols et de mettre en place des mesures efficaces pour limiter les quantités de pesticides dans les sols. Les actions en matière de biodiversité et celles relatives aux sites Natura 2000 sont énumérées de façon assez vague et sans véritable priorisation. Il convient de faire référence aux contenus du *Priority Action Framework* (PAF). Quant à la ressource hydrique, des explications sont à donner sur les interventions envisagées en rapport à la directive cadre « eau » et à la directive « nitrates » (caractère additionnel par rapport aux obligations légales). La demande du *Position Paper* de soutenir les actions innovantes en matière de gestion de l'eau n'est pas reprise dans l'AdP, sauf pour la "préservation et la reconquête des zones humides". Dans le cas spécifique des DOM, l'AdP devra couvrir les besoins importants en matière d'investissements dans le secteur de l'eau, de manière à satisfaire aux exigences de l'acquis environnemental..
112. Il est nécessaire de décrire la contribution prioritaire du FEAMP pour atteindre les objectifs de la PCP, en particulier la transition vers des modes de pêche durable et l'atteinte du rendement maximal durable (RMD).

Objectif thématique 7

113. L'AdP semble vouloir ouvrir la possibilité d'investissements vers tous les modes de transport et dans toutes les régions (jusqu'à la modernisation des réseaux régionaux en France métropolitaine). Considérant la limitation des ressources disponibles nous sommes de l'avis que seules les régions ultrapériphériques doivent bénéficier d'un soutien européen en faveur des infrastructures de transport (à l'exclusion du transport urbain relevant de l'OT4), dans la mesure où la France métropolitaine est globalement bien dotée dans ce domaine.
114. L'AdP doit faire référence à l'objectif de réduction des émissions de GES, mais également aux plafonds d'émissions nationaux pour certains polluants atmosphériques (qui doivent être une priorité dans les investissements dans le domaine des transports pour la période 2014-2020), ainsi qu'aux actions à mettre en place pour atteindre cet objectif.
115. Le type d'action à prendre pour développer et moderniser les capacités portuaires dans les DOM est à préciser. Au-delà de l'accroissement des capacités, la priorité reste l'élimination des barrières et des problèmes d'accès. Un document stratégique national/régional doit encadrer les interventions en matière de transport et un plan spécifique est demandé pour assurer la complémentarité et la cohérence des interventions portuaires dans les Antilles (Guadeloupe et Martinique). L'intervention du FEDER dans les ports sera coordonnée avec celle du FEAMP, l'intervention de ce dernier doit donc être précisée.

Objectif thématique 8

116. Pour le FSE, la coordination des actions menées au niveau local, régional et national est un point essentiel. Cette articulation doit être mentionnée dans la description de la stratégie d'accompagnement vers l'emploi. Il s'agit également d'indiquer la continuité existant entre les actions d'intégration sociale, de formation et les actions d'accompagnement vers l'emploi.
117. La distinction entre ce qui est prévu dans le Plan stratégique Pôle Emploi 2015 et ce qu'il est prévu de faire pour Pôle Emploi dans le cadre de l'AdP doit être précisé. De plus, l'AdP ne donne pas d'indication sur l'après 2015. Une explication plus précise sur la manière dont les fonds vont être utilisés pour améliorer les services de Pôle Emploi doit aussi être fournie. L'AdP doit décrire clairement le rôle et la complémentarité de tous les acteurs impliqués dans Pôle Emploi.
118. L'accroissement de la mobilité géographique est un objectif affiché (p.86). L'AdP doit indiquer comment il sera atteint. De plus, une référence au programme *European Employment Services* (EURES) doit être intégrée dans ce paragraphe traitant de la mobilité.
119. L'AdP doit mentionner la Garantie Jeunesse et indiquer comment elle sera intégrée avec les autres initiatives indiquées dans l'AdP.
120. Pour le FEAMP, il est nécessaire de clarifier les sources de financement prévues pour les besoins spécifiques de formation dans les secteurs de la pêche et des communautés

côtières. Il en va de même pour les secteurs émergents de la croissance bleue, comme la production d'énergie marine renouvelable et, pour les secteurs traditionnels, le tourisme côtier.

121. Parmi les priorités d'action du FSE, l'AdP doit prévoir l'accompagnement vers l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail, en particulier dans des secteurs innovants et d'avenir tels que les emplois verts et les métiers de l'économie verte (énergies renouvelables, assainissement de l'eau, gestion des déchets, métiers du bâtiment et construction durable, efficacité énergétique, biodiversité et services écologiques, achats durables...) ou encore, par exemple, les métiers relatifs aux TIC.

Objectif thématique 9

122. Le soutien du FSE aux OT 2 et 4 ne peut être accepté que dans le cadre des PI 10.3 et 8.5 (la sélection de l'OT 9 n'est pas pertinente a priori) et à condition que les groupes-cibles soient bien définis et correspondent aux groupes-cibles du FSE.
123. Concernant la thématique des Roms, sommairement abordée dans le diagnostic, la stratégie présentée n'envisage que des interventions du FEDER et l'absence d'intervention prévue du FSE n'est pas expliquée. Ceci demande d'autant plus de clarification que, dans la stratégie, l'AdP précise que "l'inclusion [des communautés marginalisées, notamment les Roms] nécessite un accompagnement adapté dans le cadre d'une approche intégrée mobilisant le FEDER et le FSE " (p.37).
124. Les travailleurs migrants sont rapidement cités et, ici aussi, seules des interventions du FEDER sont envisagées. La stratégie de l'AdP doit davantage prendre en compte les ressortissants des pays tiers aussi bien pour ce qui concerne l'inclusion, que l'emploi ou encore, par exemple, le logement. En outre, la synergie entre le FSE et le Fonds "Asile, migration et intégration" doit être faite.
125. La notion de "besoins premiers" (p.88) doit être expliquée.
126. Le thème de l'égalité hommes-femmes (H-F) doit rester une priorité horizontale. Ce qui relève de l'"Egalité H-F" n'est que "encouragée". L'AdP doit donner des éléments plus précis sur la mise en place et le suivi des mesures envisagées. Les interventions du FSE en matière de crèches doivent être rattachées à une PI particulière (PI 8.4); ces interventions doivent rester limitées à des dépenses de formation et de lancement initial de nouveaux services, dans des cas dûment justifiés.
127. En ce qui concerne le FEDER, les propositions qui figurent dans l'AdP visent, de façon générique, l'offre de services sociaux, sanitaires, culturels, éducatifs et récréatifs; or, en métropole, ces interventions sont à considérer seulement dans le cadre des interventions de développement urbain intégré et en suivant une approche sélective (critères à préciser).
128. La description des investissements en faveur du logement ne démontre pas suffisamment la dimension de marginalisation des populations vulnérables, qui figure parmi les objectifs d'inclusion de la stratégie Europe 2020. Le financement des logements des populations marginalisées proposé par la France (villages d'insertion pour Rom, gens de voyage, etc.) doit démontrer un engagement visant à éviter la

pérennisation d'une situation de ségrégation et à promouvoir une intégration progressive. En outre, ces logements doivent se conformer à des conditions qui assurent, dès le début, l'élimination de la ségrégation spatiale visant à réduire la concentration spatiale de la pauvreté (par exemple de meilleures connexions avec la zone urbaine avoisinante, l'extension des services de transport en commun assurant l'accès aux écoles pour les enfants). En vue d'assurer une stratégie intégrée, il faut explicitement mentionner et inclure les mesures qui sont indissociables de ce type d'intervention en termes d'éducation, d'emploi et de santé.

129. Le champ d'intervention du FEAMP doit être précisé.

Objectif thématique 10

130. L'AdP doit tracer les lignes majeures à suivre par l'ensemble des PO français en matière de formation professionnelle, en particulier pour répondre au souci de renforcement de la capacité des services publics régionaux et d'amélioration de l'offre de formation qualifiante au profit des publics visés dans le *Position Paper*.
131. Pour le FSE, l'insistance sur l'enseignement supérieur est peu compréhensible eu égard aux bonnes performances de la France en la matière. Les interventions du FSE sur cette thématique (PI 10.2) doivent rester très exceptionnelles et répondre à des besoins ponctuels et bien justifiés par une analyse au niveau des PO. Elles ne pourraient, en outre, être acceptées que dans la mesure où elles ciblent les jeunes les plus éloignés du marché de l'emploi.
132. Le soutien à la mobilité des étudiants au titre de la PI 10.2 peut être accepté uniquement dans les DOM. En effet, malgré le développement des formations locales de niveau universitaire, celles-ci ne sont le plus souvent que de niveau de premier cycle et il existe un nombre restreint de filières ; les étudiants des DOM doivent donc se déplacer vers la métropole ou à l'international lorsqu'ils veulent poursuivre des études de deuxième et de troisième cycle. Cette problématique ne s'applique pas en métropole.
133. Dans les formations mises en œuvre avec le soutien du FSE à l'attention des publics les plus éloignés du marché de l'emploi, des formations sur les secteurs les plus prometteurs en termes d'emploi devraient être privilégiées (par exemple des formations à l'exercice d'emplois verts ou aux *e-skills*).
134. Les critères d'intervention du FEDER pour un soutien ciblé aux infrastructures de formation et d'éducation, y compris les établissements scolaires, sont à indiquer (résultats à atteindre). Les objectifs d'intervention du FEADER sont aussi à spécifier.

Objectif thématique 11

135. Une révision du texte décrivant, plutôt que des actions d'assistance technique, les objectifs visés par les actions envisagées, serait opportune. Une mention spécifique pourrait préciser que l'OT 11 peut aussi concerner des actions en faveur de Mayotte, ainsi que dans le domaine de la CTE.

1.4. Répartition indicative du soutien de l'Union, par objectif thématique, au niveau national, pour chacun des FESI, ainsi que le montant total indicatif du soutien prévu pour les objectifs liés au changement climatique

136. Les observations principales sont contenues dans la partie I de ce document.
137. Pour le FEADER, le montant total dans le tableau 1 doit correspondre aux montants figurant à l'annexe I du règlement 1305/2013, tel que modifié par l'acte délégué présenté au Groupe d'experts DP/RD, le 12 février 2014. Il doit contenir les transferts entre piliers de la PAC telle que notifiés le 31 décembre 2013, conformément à l'article 14 du règlement 1307/2013. Les éventuels transferts futurs, prévus dans le cadre de l'article 14 du règlement 1307/2013, au cours des exercices 2016-2020, ne doivent pas être inclus dans l'AdP avant l'adoption de l'acte délégué sur ces transferts.
138. Les autorités françaises doivent expliquer les raisons de la concentration de l'intervention du FEADER sur les OT 6 (45%) et 3 (27%). Selon les indications figurant à la section 3 (description de l'approche de développement territorial, prenant en compte l'analyse de la section 1), 10% du FEADER, en moyenne, seraient alloués à la priorité 6 (développement rural) mais cela n'est ni mentionné, ni expliqué dans la partie stratégique du document.

1.5. Modalités d'application des principes horizontaux et des objectifs politiques de mise en œuvre des FESI

139. Les observations principales sont contenues dans la partie I de ce document.

Développement durable

140. La description de l'application du principe de développement durable est limitée à la quantification et au suivi des émissions de GES des PO, ce qui est insuffisant. L'AdP doit tenir compte du contenu de l'article 8 du Règlement général et notamment prendre en considération les actions tout au long du cycle de vie des programmes en vue d'éviter ou de réduire les effets nocifs des interventions sur l'environnement. Une utilisation plus poussée des marchés publics écologiques pourrait également être prise en compte.
141. L'AdP doit mentionner, dans la préparation et la mise en œuvre des PO, les actions concrètes qui prennent en compte les thèmes de la résilience, de la prévention et de la gestion des risques et, plus généralement, celui du changement climatique (par exemple critères de sélection des projets, *green procurement*, outil Necater).
142. L'AdP doit préciser l'application du principe du pollueur-payeur, en mentionnant l'utilisation d'instruments économiques visant à réduire la mise en décharge et les subventions à l'incinération.
143. En général, il faut que l'AdP développe et tire les conclusions de l'expérience de 2007-2013 en matière d'application des principes horizontaux, notamment pour ce qui est des critères de sélection des projets.
144. La section 1.5.4 est à remplir.

1.6. Liste des programmes FEDER et FSE, sauf ceux relatifs à l'objectif de CTE et des programmes FEADER et FEAMP, avec leurs allocations indicatives respectives par fonds et par année

145. Dans le tableau de cette section les allocations par programme ne correspondent pas toujours à celles que l'on retrouve dans les Programmes Opérationnels qui ont été entre-temps soumis à la Commission.
146. La liste des PO (p.104) reprend un POI " Massif des Pyrénées " doté de 20 millions d'euros de FEDER, alors qu'il avait été convenu que le seuil minimum acceptable pour un POI serait de 25 millions.
147. Les autorités françaises ont l'intention de prévoir un Cadre National pour l'utilisation du FEADER, qui est aussi un programme, même si il ne contient pas de montants financiers. Il doit donc apparaître dans le tableau, sans allocation financière et à titre informatif. Le tableau indique un programme « Gestion de risques » pour l'intervention du FEADER. Les raisons d'un tel programme ne sont pas fournies.
148. Dans l'attente de l'allocation financière décidée pour le FEAMP, la France est invitée à donner des indications de nature quantitative.

Tableaux 1.7 à 1.10

149. Les chiffres des tableaux 1.7 et 1.10 doivent être justifiés et vérifiés (pour le 1.10).

2. Modalités visant à garantir une mise en œuvre efficace des FESI

2.1. Modalités visant à garantir la coordination entre les FESI et les autres instruments de financement de l'Union et nationaux et avec ceux de la Banque européenne d'investissement (BEI)

Coordination entre FESI

150. Concernant le FSE, la question des lignes de partage entre le PO national et les PO régionaux reste problématique. Des zones grises vont exister, en ce qui concerne les PI qui peuvent être partagées à la carte dans des conventions DIRECCTE-Région (PI 8.3 et 10.1) et en ce qui concerne certaines matières destinées à passer aux régions à l'avenir - mais d'ores et déjà retenues par certaines d'entre elles. L'AdP doit fixer des principes d'action et de coordination afin de réduire, le plus possible, ces zones grises, de garantir une gestion la plus simple possible des futurs PO et de réduire au maximum les risques financiers (élimination des risques de double financement en particulier). L'AdP doit donc préciser quels outils seront mis en œuvre, pour prévenir ces risques et garantir l'accessibilité des Conventions DIRECCTE-Région ou celles indiquées au 1er tiret de la page 111.
151. En particulier, selon la Commission, il convient de prévoir un Comité de coordination FSE entre les autorités de gestion régionales, d'une part et l'autorité de gestion nationale, d'autre part. Ce comité, où la Commission pourrait avoir un rôle d'observateur, devrait assurer la bonne coordination des programmes et pouvoir

émettre des recommandations. Il pourrait aussi assurer la nécessaire coordination renforcée sur toutes les actions financées par l'IEJ.

152. Sur cette question de lignes de partage, l'AdP précise que les régions pourraient, " lorsque la décentralisation sera effective ", être en charge, dans leur PO, de la formation des personnes placées sous-main de justice et d'actions de lutte contre l'illettrisme. L'AdP doit donner une ligne claire concernant ces deux types d'actions et indiquer si les actions en faveur des personnes placées sous-main de justice et en matière de lutte contre l'illettrisme seront couvertes par le PO national ou les PO régionaux.
153. Cette partie du document doit être complétée par la description de la mise en œuvre du FEADER, notamment la complémentarité et l'objectif des éléments prévus (cadre national, programmes nationaux, programmes régionaux). Il convient également de décrire comment le FEADER sera géré, en particulier en indiquant les rôles respectifs des autorités régionales de gestion et des services de l'Etat.
154. La France a prévu de transférer des fonds du premier au deuxième pilier de la PAC de l'ordre de 3,3% de l'enveloppe, ce qui correspond à 1,5 milliard d'euros sans donner les raisons de ce transfert, ni décrire comment la complémentarité entre les deux piliers sera organisée.
155. Le document explique que (p.116) " si les moyens d'intervention des 1er et 2ème piliers sont complémentaires, les aides versées au titre du règlement OCM unique contiennent cependant quelques dispositions susceptibles de couvrir le champ d'intervention du 2ème pilier. Pour ces zones de chevauchement, des règles d'articulation seront arrêtées ". Ces règles doivent être arrêtées dans l'AdP. L'AdP spécifie que " pour le 2ème pilier, l'articulation avec les autres financements nationaux et les grands principes et orientations retenus pour la France " se fait dans le Cadre National transmis à la Commission. Cette description doit se trouver dans l'AdP. De plus, dans la version informelle du Cadre National Français (reçu seulement le 17 janvier 2014), ces informations font défaut.
156. L'AdP indique qu'un Comité Etat-Régions est mis en place au niveau national, pour définir l'ensemble des grandes orientations pour le 2^e pilier, pour assurer la cohérence entre les 1er et 2^e piliers, pour assurer la mise en cohérence des programmes régionaux avec les objectifs de l'AdP et les objectifs nationaux assignés aux politiques de développement rural, pour assurer la concertation sur les actions assurées par l'Etat au niveau national et pour veiller à l'harmonisation des actions mises en œuvre par les Régions. Tous ces éléments sont à décrire dans l'AdP.
157. Les domaines cités pour l'intervention exclusive du FEADER (2b et 3b) se réfèrent aux domaines prioritaires du développement rural. Cet aspect est à clarifier étant donné que le document fait référence aux OT. L'AdP doit expliciter que les priorités de développement rural et ses domaines prioritaires se croisent avec les OT. L'intervention du FEADER dans le domaine prioritaire 3b est mentionnée sans aucune information de détail sur son contenu.
158. La liste de la page 111 pourrait être complétée par la mention de la Stratégie nationale de la mer et du littoral (à la suite de la Stratégie nationale pour la biodiversité) et de

"France Europe 2020, un agenda stratégique pour la recherche, le transfert et l'innovation".

Coordination des FESI avec les autres sources de financement de l'Union et nationales et la BEI

159. Voir partie I de ce document

2.2. Informations nécessaires pour la vérification ex-ante du respect des règles sur l'additionnalité

160. La référence à l'article 88 du règlement 1303/2013, à la section 2.2 de l'AdP doit être corrigée.

2.3. Résumé de l'évaluation du respect des conditions ex-ante, pour lesquels le niveau national est responsable, et des mesures à prendre, avec le calendrier de leur mise en œuvre, lorsque les conditions ex-ante ne sont pas remplies

161. Cette partie n'est qu'une évaluation préliminaire de la Commission concernant la vérification des conditions ex-ante, y compris pour le FEADER, et ne préjuge pas de l'évaluation qui sera réalisée ultérieurement par la Commission lors de la soumission des programmes. Conformément à l'article 19(2) du règlement portant dispositions communes relatives aux fonds structurels, si les conditions ex-ante applicables ne sont pas remplies lors de la soumission de l'AdP, des plans d'action contenant une description des mesures à prendre, des organismes responsables ainsi que le calendrier seront à intégrer, pour s'assurer que les CEA soient satisfaites au plus tard le 31 décembre 2016.

Objectif thématique 1

162. Les modalités de respect des conditions ex-ante pour l'OT 1 doivent indiquer dans quelle mesure cet OT porte sur des compétences régionales, préciser que les S3 seront établies au niveau de chaque PO et définir les rapports éventuels avec les documents de programmation nationaux.

163. La CEA 1.2 comprend la vérification de l'existence d'un plan de financement multi-annuel des infrastructures de recherche et d'innovation ; cette condition semble pertinente au niveau national, en particulier pour ce qui concerne les infrastructures ESFRI. Néanmoins, soit une synthèse des financements proposés dans les PO régionaux devra être incluse dans l'AdP, soit une justification du choix de vérifier cette condition ex ante à un niveau régional devra être fournie.

Objectif thématique 2

164. Le résumé des conditions ex-ante pour l'OT 2 est absent de l'AdP, alors que le Plan national très haut débit, complété au niveau régional/départemental par les Schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN), en constitue une partie importante.

165. De même, la Feuille de Route du Gouvernement français sur le Numérique pourrait constituer, en accompagnement des stratégies de spécialisation intelligentes régionales et/ou des Synthèses du Schéma de Cohérence Régionale d'Aménagement Numérique (SCORAN), la base du respect de la condition ex-ante relative à la « croissance numérique ». Ces documents constituent une base solide pour établir les priorités et budgets nécessaires mentionnés ci-dessus.

Objectif thématique 4

166. En ce qui concerne les CEA en matière d'efficacité énergétique, la France vient de notifier la législation nationale transposant le droit UE pertinent, mais la Commission n'a pas encore finalisé son évaluation quant au respect des critères.

Objectif thématique 6

167. En matière de déchets, bien que les critères 2 et 4 relèvent des PO, la Commission n'est pas en mesure de juger le respect, ni du premier critère (le rapport n'a pas été soumis à la Commission), ni du troisième critère (le programme de prévention des déchets prévu pour fin 2013 n'ayant pas encore été transmis). Quant au deuxième critère (à vérifier au niveau PO), elle formule des doutes sur la validité des plans de gestion des déchets départementaux qui, pour beaucoup, ont été adoptés avant 2005, antérieurement à la directive cadre 2008/98CE.

168. Pour le FEDER, la CEA relative au secteur de l'eau n'est que partiellement remplie, le critère de fixation du prix de l'eau et celui de récupération des coûts ne sont pas complètement remplis. Il en est de même pour le critère portant sur l'adoption de plans de gestion de district hydrographique: l'élément portant sur l'adoption des plans de gestion est rempli, mais l'élément portant sur la contribution des différentes utilisations de l'eau à la récupération des coûts des services de l'eau n'est pas rempli. Pour le FEADER, la CEA relative au secteur de l'eau est remplie.

Objectif thématique 7

169. En matière de , l'AdP n'examine pas le respect des CEA à un niveau national. Dans la mesure où, pour la Commission, ces investissements devraient se limiter aux seuls DOM, il faudra préciser si le respect des conditionnalités est assuré à un niveau national mais limité à ces régions (en insistant notamment sur les stratégies spécifiquement adoptées pour ces territoires en matière de ports, aéroports, routes et autres modes de transport susceptibles de bénéficier d'un cofinancement communautaire). De plus, il faut rappeler que les différents plans et stratégies en matière de transports sont soumis à la législation environnementale (Equipement Industriel Européen – EIE – et Evaluation environnementale stratégique – EES -). L'AdP devrait alors préciser que cet aspect des CEA n'est pas rempli (cf. la procédure en cours pour l'EES et le manque de détails sur les critères 2 et 3 en matière d'information) et présenter une courte synthèse du plan d'action visant à satisfaire cet aspect des conditionnalités.

Objectif thématique 8

Accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les inactifs (CEA 8.1)

170. Cette CEA est partiellement remplie. Les services publics de l'emploi traversent une période de changement culturel profond visant à apporter un accompagnement personnel à chaque demandeur d'emploi. En 2013, Pôle Emploi et les Missions locales se sont vus octroyer des moyens supplémentaires face à l'augmentation constante du nombre de demandeurs d'emploi. De nouvelles mesures ont été mises en œuvre par le personnel des services publics de l'emploi: garantie jeunes lancée en octobre 2013 et emplois d'avenir par les missions locales, accompagnement personnalisé avec quatre modalités d'accompagnement par Pôle Emploi. Des progrès ont été réalisés dans l'individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emplois, mais ces mesures doivent encore être évaluées. Par ailleurs, l'augmentation continue des demandeurs d'emploi pose la question du renforcement des moyens mis en œuvre, alors qu'environ 800.000 personnes seraient en attente de leur premier entretien à Pôle emploi, d'après les derniers chiffres communiqués par l'opérateur. Une évaluation de l'efficacité du nouveau système de suivi personnalisé de Pôle Emploi et de la réforme Pôle Emploi 2015 doit être conduite à la mi-2014. Pour permettre une appréciation suffisante du respect de cette CEA, la Commission souhaiterait disposer des résultats, même partiels, de cette évaluation.

Emploi indépendant, entrepreneuriat et création d'entreprises (CEA 8.2)

171. En l'état actuel, l'AdP précise que cette CEA est vérifiée dans le cadre des programmes, mais il doit préciser de quel programme il s'agit: PO national ou PO régionaux? Etant donné les critères de cette CEA, le niveau national semble être le mieux adapté pour vérifier la conformité de cette CEA. La Commission recommande alors que cette CEA soit vérifiée dans l'AdP.

Modernisation des institutions du marché du travail (CEA 8.3)

172. Des réformes ont effectivement été prises, cette CEA est donc remplie.

Vieillessement actif (CEA 8.4)

173. Les éléments inclus dans l'AdP indiquent que cette CEA est, pour la plus grande partie, remplie. Néanmoins des compléments d'information sont nécessaires quant à l'implication des partenaires sociaux dans la mise en place et le suivi des politiques de vieillissement actif.

Adaptation au changement des travailleurs (CEA 8.5)

174. Cette CEA est partiellement remplie. En effet, l'AdP précise que la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) "a pour finalité de déterminer les actions à mettre en œuvre, à court et moyen terme, pour faire face aux évolutions d'effectifs", puis ajoute que l'Accord national interprofessionnel (ANI) "a pour objectif de faciliter l'adaptation des entreprises aux chocs conjoncturels", mais l'AdP ne fournit pas d'information sur les effets structurels (p.161). Pour permettre une évaluation plus approfondie par la Commission, l'AdP doit préciser comment le Contrat de Sécurisation professionnelle (CSP) et la GPEC peuvent être efficaces pour la planification stratégique à long terme.

Intégration durable des jeunes (CEA 8.6)

175. L'AdP précise que cette CEA est vérifiée dans le cadre des programmes, mais il doit préciser de quel programme il s'agit : PO national IEJ ou PO régionaux? La Commission recommande de vérifier la conformité de cette CEA dans le cadre du PON IEJ.

Objectif thématique 9

Inclusion active (CEA 9.1)

176. Cette CEA est partiellement remplie. Un plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été adopté, mais les informations incluses dans l'AdP ne permettent pas une évaluation complète. Tout d'abord, les éléments permettant de juger si une base scientifique a été mise en place pour élaborer des politiques de réduction de la pauvreté manquent et les informations disponibles ne sont pas mises à jour (l'AdP devrait indiquer les avancements et résultats des travaux de définition des outils de suivi du plan pluriannuel et d'élaboration de la méthode de déploiement opérationnel dans les territoires). En outre, concernant l'existence de mesures d'accompagnement de la transition d'une prise en charge en institution à une prise en charge de proximité, l'AdP explique qu'un pan entier du plan pluriannuel y est consacré mais ne donne pas suffisamment d'explications à ce sujet.

Intégration socio-économique des communautés marginalisées telles que les Roms (CEA 9.2)

177. La CEA n'est que partiellement remplie. La stratégie française d'intégration des Roms ne respecte pas tous les critères de la CEA 9.2, qu'il s'agisse de la fixation d'objectifs nationaux d'intégration des Roms, du recensement des microrégions défavorisées ou des " méthodes de suivi solides afin d'évaluer l'incidence des actions d'intégration des Roms ". La stratégie française d'intégration des Roms et des gens du voyage, élaborée par le précédent gouvernement et envoyée à la Commission le 8 février 2012, met essentiellement l'accent sur les politiques de droit commun sans indiquer comment s'assurer de leur impact sur les publics Roms et gens du voyage. Certaines évolutions sont intervenues depuis, mais sans modifier fondamentalement cette approche globale et universaliste. De surcroît, certaines mesures spécifiques souffrent de failles importantes dans leur mise en œuvre (inscription scolaire, réalisation des aires d'accueil...) pointées par plusieurs rapports en 2013 (Défenseur des droits, rapport du Préfet Derache...). La réponse française à la condition ex-ante reste très générale en matière d'éducation, santé et logement et évoque une mesure ponctuelle ne constituant pas une stratégie d'action en matière d'accès à l'emploi pour les Roms et les gens du voyage. Aucun élément n'est fourni sur le recensement effectif de microrégions défavorisées et de quartiers frappés de ségrégation dans lesquels les communautés sont les plus démunies (" La stratégie française d'inclusion des Roms reposant sur une approche territoriale, les situations locales les plus difficiles sont par nature identifiées et traitées en conséquence ") et la seule méthode de suivi solide indiquée vise un tableau de bord relatif aux campements illicites, qui ne représente qu'une partie limitée des publics concernés. L'AdP reconnaît d'ailleurs la nécessité de mettre en place " un système plus robuste (...) pour évaluer l'impact sur la stratégie nationale en

cours de réécriture ", accreditant l'appréciation des services de la Commission sur le non-respect de ce critère.

Amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité (CEA 9.3)

178. L'AdP doit indiquer plus clairement que cette CEA est à vérifier au niveau des PO régionaux.

Objectif thématique 10

Lutte contre le décrochage scolaire (CEA 10.1)

179. Cette CEA est remplie.

Accès à l'enseignement supérieur (CEA 10.2)

180. L'AdP doit indiquer clairement que cette CEA est à vérifier au niveau des PO régionaux.

Éducation et formation tout au long de la vie (CEA 10.3)

181. L'AdP doit indiquer clairement que cette CEA est à vérifier au niveau des PO régionaux.

Amélioration de l'utilité des systèmes d'éducation de formation pour le marché du travail (CEA 10.4)

182. L'AdP doit mentionner la CEA 10.4 et préciser quelle est l'autorité chargée de vérifier sa conformité. La Commission recommande que les autorités régionales évaluent cette CEA.

Conditions ex-ante générales

Lutte contre la discrimination

183. L'AdP précise que le critère n°2 de cette CEA est vérifié au niveau national et que la vérification du respect du critère n°1 est reportée au niveau des PO. Le critère qui doit être vérifié dans l'AdP est l'existence de "modalités de formation du personnel des autorités participant à la gestion et au contrôle des FESI dans le domaine de la législation et de la politique de l'Union en matière de lutte contre la discrimination ". Pour y répondre, l'AdP mentionne que le Plan national d'aménagement du territoire (PNAT) 2014-2020 prévoit de "financer des formations sur différentes thématiques ". Pour permettre une appréciation suffisante par la Commission, l'auto-évaluation doit être plus précise sur le type de formations que la France mettra en place en matière de lutte contre la discrimination.

Égalité entre les hommes et les femmes

184. L'AdP précise que le critère n°2 de cette CEA est vérifié au niveau national et que la vérification du respect du critère n°1 est reportée au niveau des PO. Le critère qui doit être vérifié dans l'AdP est l'existence de "modalités de formation du personnel des

autorités participant à la gestion et au contrôle des FESI dans le domaine de la législation et de la politique de l'Union en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et d'intégration de la dimension homme-femmes ". Pour y répondre, l'AdP mentionne que le PNAT 2014-2020 prévoit de "financer des formations sur différentes thématiques". Pour permettre une appréciation suffisante par la Commission, l'auto-évaluation doit être plus précise sur le type de formations que la France mettra en place en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et d'intégration de la dimension hommes-femmes.

Handicapés

185. L'AdP précise que le critère n°2 de cette CEA est vérifié au niveau national et que la vérification du respect du critère n°1 est reportée au niveau des PO. Le critère qui doit être vérifié dans l'AdP est l'existence de « modalités de formation du personnel des autorités participant à la gestion et au contrôle des FESI dans le domaine de la législation et de la politique de l'Union et des États membres relative aux personnes handicapées, y compris en matière d'accessibilité, et de l'application pratique de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH), telle que mise en œuvre dans la législation de l'Union et des États membres le cas échéant ». Pour y répondre, l'AdP mentionne que le PNAT 2014-2020 prévoit de "financer des formations sur différentes thématiques". Pour permettre une appréciation suffisante par la Commission, l'auto-évaluation doit être plus précise sur le type de formations que la France mettra en place en matière de prise en compte des handicapés. Quant au critère n°3, il est suffisamment justifié.

Aides d'Etat

186. Sur la base des indications et des documents présentés, la Commission ne peut pas considérer la condition "aides d'Etat" remplie pour la période à venir. Ainsi, il est impossible d'évaluer "l'existence de modalités pour l'application effective des règles de l'Union en matière d'aides d'Etat" sur la base d'une circulaire de 2006 dont le suivi n'est pas expliqué (par ailleurs, cette circulaire sera en partie caduque à partir de 2014). Les autorités françaises sont donc priées de fournir des informations précises et détaillées, y compris, au besoin, des engagements pour les années à venir visant à assurer le respect de cette condition. En particulier :
- 1) Comment les autorités françaises s'assurent-elles du respect de la circulaire de 2006 auprès des autorités d'octroi? Existe-t-il des actions spécifiques à mettre en œuvre en 2014 (mise à jour de la circulaire, mais surtout suivi de son application?)
 - 2) Existe-t-il un mécanisme de suivi pour assurer qu'un régime amendé est encore en ligne avec la décision initiale d'approbation ou avec le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)?
 - 3) Existe-t-il un mécanisme de contrôle de la compatibilité des aides à l'intérieur des régimes approuvés ou exemptés? Si oui, qui est en charge de ce contrôle?
 - 4) Comment les autorités françaises se tiennent-elles informées des aides octroyées en France? Existe-t-il des mécanismes de remontée d'information, et si oui lesquels?
 - 5) Les autorités françaises indiquent que des formations seront dispensées: existe-t-il déjà un programme prévisionnel pour la formation?
 - 6) Les autorités françaises mentionnent la compétence de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en matière d'expertise sur les aides d'Etat ainsi que la constitution prochaine d'un

réseau d'experts dans les régions. Combien de personnes environ à la DATAR peuvent fournir cette expertise? Quand sera mis en place le réseau d'experts (calendrier indicatif)?

Législation environnementale (EIE – EES)

187. Pour ce qui est de la législation EIE/EES, la Commission ne partage pas la conclusion de l'évaluation des autorités françaises concernant la transposition correcte. Elle s'appuie sur les aspects pertinents, pour les FESI, des procédures d'infraction en cours (programmes exclus par la transposition française -- y compris l'absence des PO 2014-2020 dans la liste des programmes couverts par la directive).
188. En outre, du fait de transpositions tardives (respectivement en 2012 et en 2011) de certains aspects des directives EES et EIE dans le droit français, certains programmes et projets couverts par les obligations de ces directives n'ont pas fait l'objet des évaluations environnementales requises au titre de ces directives. Il serait nécessaire de définir des modalités pour assurer la mise en conformité avec la directive de ces programmes et projets liés à un financement des FESI.
189. S'agissant des critères 2 et 3, des informations répondant à chacun des éléments détaillés dans le document de guidance de la Commission doivent être fournies. Sur la base de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de la programmation 2007-2013, la Commission s'interroge, notamment, sur le fait que le critère 'dissémination de l'information' puisse être rempli. En effet, il est apparu à de nombreuses occasions que les autorités régionales n'étaient pas suffisamment informées sur le champ d'application de ces deux directives.
190. Les références des conditions ne sont pas mises à jour suivant le texte définitif du règlement FEADER et elles doivent être corrigées. L'AdP spécifie que les vérifications de trois conditions ex-ante spécifiques au FEADER sont achevées avec la description fournie au niveau de l'AdP, alors que, dans la même phrase, on en cite cinq. Les informations fournies décrivent aussi le respect de cinq conditions. Cette incohérence doit être levée. Il s'agit des conditions : 4.1; 4.2; 5.1; 5.2; 5.3, car la condition 4.3 est considérée comme non applicable dans le cas de la France.

Systèmes statistiques

191. La condition ex-ante 7 (systèmes statistiques) s'applique au niveau de chaque programme. L'AdP doit le préciser.

2.4. Méthodologie et mécanisme visant à garantir la cohérence du fonctionnement du cadre de performance

192. La méthodologie visant à garantir la cohérence du fonctionnement du cadre de performance est absente (étude en cours). Or, l'AdP doit contenir des informations de synthèse quant aux modalités de cohérence dans le fonctionnement des cadres de performance à travers tous les PO et les Fonds. Ces modalités doivent concerner l'ensemble des indicateurs utilisés pour l'exercice. L'AdP doit indiquer l'organisme qui assure cette cohérence d'approche et comment les informations fournies par les AdG seront évaluées (compte tenu aussi des résultats des évaluations ex-ante). Cette

méthodologie constitue donc un important élément de cadrage pour les approches à mener au niveau des différents programmes.

193. Quant au FEADER, l'AdP ne fournit que quelques commentaires généraux relatifs à la guidance de la Commission dans ce domaine plutôt que de décrire ce qui sera mis en place par la France. L'AdP doit être complété avec l'information sur la guidance planifiée et les mécanismes qui sont prévus.

2.5. Evaluation de la nécessité de renforcer les capacités administratives des autorités impliquées dans la gestion et le contrôle des programmes et, s'il y a lieu, des bénéficiaires

194. Il est également fait référence à un Programme d'AT national pour le FEAMP sans prendre en compte que la gestion de certaines mesures est déléguée aux régions. Il serait nécessaire de spécifier s'il est prévu d'allouer une assistance technique aux régions pour assurer la gestion déléguée des mesures du FEAMP.
195. La section 2.5.1 de l'AdP doit détailler les modalités d'organisation de la fonction d'audit dans le nouveau contexte (indiquer le responsable du contrôle des opérations et comment assurer son indépendance) et garantir que les AdG et les contrôleurs d'opérations 2007-2013 garderont les ressources nécessaires pour la gestion des clôtures.
Suite au renoncement de la Caisse des Dépôts et Consignations d'assumer le rôle d'autorité de certification pour les programmes Coopération territoriale européenne (CTE) où la France est autorité de gestion, il est urgent qu'un autre organisme soit désigné, à défaut le Conseil régional.
196. En matière de capacité administrative, la France n'identifie pas le besoin d'une action spécifique pour les autorités de gestion ou de contrôle, les besoins affichés se limitent à la mise en œuvre d'une stratégie nationale d'assistance technique. Pourtant, l'expérience 2007-2013 montre la nécessité de renforcer les capacités administratives des bénéficiaires (notamment petites communes et PME). Ce paragraphe est donc à compléter.
197. Un point spécifique en matière de mesures anti-fraude à mettre en place par les autorités de gestion, compte tenu des risques identifiés, est également à inclure, en particulier en référence à l'analyse des risques de fraude qui doit être menée et aux résultats de cette analyse qui doivent être utilisés au niveau des systèmes de contrôle interne de l'autorité de gestion.
198. De même, un point spécifique en matière de mesures anti-corruption à mettre en place, concernant notamment les appels à proposition dans le cadre des marchés publics, en particulier au niveau local, est également à inclure.

2.6. Résumé des actions prévues dans les programmes, y compris un calendrier indicatif, en vue de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires

199. Le document indique quelques outils pour réduire la lourdeur des procédures administratives, sans indiquer comment ces outils seront mis en place, ni selon quel calendrier.

La possibilité de recourir aux coûts simplifiés et au taux forfaitaires pour l'ensemble des bénéficiaires des FESI est mentionnée sans prévoir d'échéance spécifique de mise en place (calendrier indicatif).

200. Pour le FEAMP, il n'y a pas d'information sur les échanges de données électroniques. L'AdP doit évaluer l'efficacité des outils existants afin d'identifier les actions prévues pour permettre les échanges d'information et les autorités responsables de leur gestion ainsi que les développements prévus pour optimiser la régionalisation. Ceci inclut les applications en ligne et l'accès des bénéficiaires aux informations.

3. Description de l'approche intégrée de développement territorial soutenu par les FESI ou résumé des approches intégrées de développement territorial sur la base des contenus des programmes

201. Dans l'approche des autorités françaises par rapport au développement territorial telle que présentée dans l'AdP, la réflexion sur le point de départ mérite d'être approfondie. La France bénéficie depuis plusieurs dizaines d'années de politiques communautaires de soutien à ses territoires. Les enseignements de cette expérience doivent être tirés et la stratégie adaptée aux inflexions de la future période. Notamment, l'évaluation des projets urbains intégrés financés au cours de la période précédente doit être prise en compte.
202. Page 197, l'obligation de réserver 5% du FEDER au niveau national aux actions intégrées de développement urbain soutenable doit être mentionnée (seule figure la mention de l'obligation de fléchage de 5% du FEADER sur le programme LEADER dans chaque programme de développement rural).
203. Pour ce qui est de la politique des massifs et des fleuves, il serait utile d'afficher, de façon claire, les OT relevant des domaines d'intervention (en priorité les OT 5 et 6) choisis et de détailler l'analyse relative à ces territoires, dans la section 1.3. En outre, l'AdP, en page 198, signale que la politique interrégionale mise en œuvre durant la période 2007-2013 a fait la preuve de son efficacité. Il conviendra de préciser clairement ce qui justifie une telle assertion, ainsi que les critères d'analyse de cette efficacité (système de gouvernance, atteinte des objectifs fixés, effet de levier constaté...).

3.1. Dispositions prises pour garantir une approche intégrée de l'utilisation des FESI pour le développement territorial de zones infrarégionales spécifiques

Développement local par les acteurs locaux (DLAL)

204. Les lignes stratégiques et les dispositions de mise en œuvre pour l'utilisation éventuelle du DLAL sont génériques. La dérogation proposée en termes de seuils de population pour les groupes d'action locale (GAL) nécessite une explication et un cadrage au niveau national.
205. Une augmentation substantielle des ressources pour chaque FESI est annoncée par rapport à 2007-2013, sans que les remontées issues des PO confortent cette position. En outre, il est indiqué que « chaque programme précisera si des stratégies locales de développement pluri-fonds pourront être développées sur des territoires mixtes... ».

Or, l'ouverture de l'instrument DLAL au FEDER et au FSE, reste seulement une option, tandis que ceci est une exigence des programmes de développement rural et une faculté déjà bien implantée sous le FEP/FEAMP.

206. Afin de compléter ultérieurement cette partie, sur la base des dispositions contenues dans l'ensemble des programmes, les autorités françaises doivent :
- présenter les principaux objectifs que l'État membre vise à atteindre en utilisant le DLAL;
 - présenter les principaux défis que l'État membre veut relever à l'aide du DLAL;
 - indiquer les thématiques et les groupes cibles visés par l'utilisation du DLAL, si de telles thématiques et les groupes cibles ont été déterminées ;
 - préciser à quels objectifs thématiques le DLAL contribuera ;
 - expliquer quels types de territoires (par exemple, urbains, ruraux, transfrontaliers, zones à faible densité de population, etc.) seront ciblés par le DLAL ;
 - identifier quels FESI seront utilisés pour le DLAL et expliquer le rôle de chaque Fonds ;
 - fournir une répartition approximative du budget prévu pour le DLAL pour chaque Fonds ;
 - expliquer la structure administrative utilisée pour mener le DLAL ;
 - préciser le rôle des GAL ;
 - décrire les dispositifs de soutien préparatoire.
207. S'agissant des groupes locaux de pêche, il est particulièrement important d'indiquer si, et selon quelles grandes lignes, une approche pluri-fonds sera envisagée, ainsi que de décrire comment seront exploitées les synergies entre groupes leader et groupes locaux de pêche.

Investissements territoriaux intégrés

208. L'AdP indique qu'une approche dans le cadre des ITI pourra être adoptée, y compris pour le FEAMP. Cependant les conditions de mise en œuvre ne sont pas précisées.
209. Le chapitre ITI est très peu développé par rapport au chapitre précédent sur le DLAL. Une réflexion doit être conduite au niveau national sur la manière d'utiliser ce nouvel instrument proposé par la réglementation 2014-2020, en précisant notamment les dispositions de mise en œuvre de l'instrument.
210. L'utilisation proposée des ITI apparaît très restrictive : elle se limite, en effet, aux stratégies urbaines mises en place par les communautés d'agglomération et aux parcs naturels régionaux. Aucune justification ne vient étayer ce choix très limitatif. L'utilisation des ITI pourrait, par exemple, être ouverte aux territoires interrégionaux, comme cela avait été mentionné dans une précédente version de l'AdP (cette mention a disparu depuis).
211. Il conviendrait de préciser quels fonds vont être utilisés pour le financement des ITI et, par exemple, s'il est prévu de mettre en place des ITI financés par le FEAMP dans le secteur maritime, de l'aquaculture et de la pêche.

Développement urbain durable et politique de la ville

212. En matière de développement urbain durable, l'AdP n'indique pas si l'intervention du FEADER est aussi prévue en milieu périurbain. Si tel est le cas, la participation du FEADER devra être expliquée.
213. En général, l'approche doit s'appuyer sur le dispositif obligatoire fixé à l'article 7 du règlement FEDER (au moins 5% des ressources du FEDER alloués aux actions intégrées en faveur du développement urbain durable) en particulier les aspects « stratégies » et « actions intégrées ». Les principaux enseignements des périodes de programmation antérieures doivent être tirés.
214. Si le minimum de 5% est utilisé dans d'autres aires urbaines que celles concernées par la politique de la ville, il conviendrait d'en préciser les critères et la logique d'intervention. Un effort de précision sur cet aspect paraît nécessaire dans la mesure où l'AdP propose une modulation de l'objectif de 10%, en fonction de l'importance de la composante urbaine et des disparités observées dans les régions (p. 203). Toujours à propos de la politique de la ville, la Commission accueille favorablement l'appui des FESI à la mise en œuvre de l'objectif ambitieux affiché par la France et au ciblage sur les quartiers prioritaires. L'objectif de 10% concerne à la fois le FEDER et le FSE. Une explication de l'articulation de ce dispositif national, avec l'obligation de flécher au moins 5% du FEDER sur le développement urbain durable, doit être apportée. Les critères de sélection des zones d'intervention (choix des quartiers prioritaires qui seront retenus) doivent être mieux explicités.
215. Par ailleurs, les conditions d'utilisation des ITI doivent être précisées, et notamment les modalités de délégation de la gestion (au moins pour la sélection des opérations).
216. Le contrat de ville doit, pour pouvoir être financé par les FESI, mettre en œuvre les «stratégies qui prévoient des actions intégrées destinées à faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques, démographiques et sociaux que rencontrent les zones urbaines, tout en tenant compte de la nécessité de promouvoir les liens entre les milieux urbains et ruraux» (article 7 du règlement FEDER). Une approche intégrée du développement urbain doit être prise en compte sur la base d'un diagnostic global qui prenne en compte l'ensemble des défis concernés. Des explications sont à fournir concernant la signification de « contrat de ville unique global », en spécifiant s'il s'agit d'un document « standard » qui sera utilisé pour mettre en œuvre la politique des quartiers prioritaires sur le territoire national.
217. En ce qui concerne les DOM, il convient de préciser le concept de « zones d'influence » des quartiers prioritaires des villes (p. 204).

Principaux domaines prioritaires de coopération sous les FESI

218. Une mention plus étoffée doit être faite concernant la prise en compte de la stratégie macro-régionale pour les Alpes et la stratégie maritime Atlantique. Il a y lieu d'indiquer le principe de la complémentarité avec les programmes régionaux concernés et de préciser les principales zones pour la coopération (art 15.2.ii) du règlement 1303/2013).

219. Il convient également d'indiquer les modalités de l'utilisation éventuelle de l'article 96.3.d du règlement 1303/2013, pour la coopération transnationale et interrégionale avec au moins un autre Etat membre.
220. L'AdP fait référence aux bassins maritimes atlantique et méditerranéen. Des besoins généraux en matière de coopération (croissance intelligente, durable et inclusive) sont identifiés. Toutefois, les domaines de coopération font essentiellement référence à la coopération terrestre tandis que la coopération maritime n'est pas mentionnée. Les actions spécifiques en matière maritime doivent être spécifiées sous l'angle de la coopération, en complémentarité avec l'analyse stratégique (diagnostic national et territorial, et priorités thématiques).
221. La Section 3.1.5 est manquante : elle est à remplir sur base des remontées des informations contenues dans les PO (utiliser les *poverty maps*).
222. La Section 3.1.6 est manquante: elle est à remplir sur base des remontées des informations contenues dans les PO.

4. Modalités visant à garantir une mise en œuvre efficiente de l'Accord de partenariat et des programmes

4.1. Evaluation des systèmes existants d'échange électronique de données

223. Cette section est très limitée, les systèmes existants d'échange électronique de données sont mentionnés, mais il n'y a, ni évaluation du fonctionnement desdits systèmes, ni résumé des actions prévues.
224. Il est indispensable de prévoir et anticiper un système performant pour le FEAMP notamment l'évaluation du système d'échange de données eu égard aux besoins d'accès en ligne, formulés par certains partenaires, de façon périodique, en comité de suivi.

