

**ÉTUDE**

**CONNAÎTRE**  
les programmes européens  
2014-2020

# MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES EUROPÉENS FEDER EN FRANCE: COMPARAISON EUROPÉENNE DES MODALITÉS DE GESTION

Octobre 2019

**Étape 2: Analyse des modalités  
de coordination du FEDER  
au niveau national  
et des programmes nationaux  
d'assistance technique**

Ce document constitue la deuxième étape (*Analyse des modalités de coordination FEDER au niveau national et des programmes nationaux d'assistance technique*) de l'étude :

**« Mise en œuvre des programmes européens FEDER en France pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027  
Comparaison européenne des modalités de gestion »**

Cette étude est réalisée par un groupement mené par



**Auteurs :**

**Erik Gløersen (Spatial Foresight)**

**Clément Corbineau (Spatial Foresight)**

**Experts nationaux :**

**Gisela Ferreira (IESE)**

**Frank Holstein (Spatial Foresight)**

**Jacek Kotrasinski (EPSEC)**

**Christian Lüer (Spatial Foresight)**

**Giacomo Salvatori (Spatial Foresight)**

**Ce document est cofinancé par l'Union européenne.  
L'Europe s'engage en France avec le fonds européen de  
développement régional et le fonds social européen.**







---

# TABLE DES MATIÈRES

---

Introduction .....	1
1. Modalités de coordination FEDER : une comparaison européenne.....	3
1.1 Cadre institutionnel et gouvernance de la coordination nationale .....	4
1.2 Organisation d'un dialogue territorial multi-niveaux .....	11
1.3 Ciblage coordonné des programmes opérationnels FEDER .....	15
1.4 Communication.....	24
1.5 Soutien aux autorités de gestion des programmes .....	33
1.6 Contribution à un apprentissage institutionnel autour du FEDER.....	38
1.7 Mise en place de systèmes communs d' <i>e-cohésion</i> .....	44
2. Contribution de l'Assistance technique à la mise en œuvre de la coordination nationale.....	48
2.1 Des sources hétérogènes de financement de la coordination nationale .....	48
2.2 Approches générales de l'organisation des programmes d'assistance technique nationale en Pologne, au Portugal et en Italie.....	49
2.3 Fonctions de coordination prises en charge par les programmes nationaux d'assistance technique et d'appui à la gouvernance.....	51
Conclusion.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

## Liste des abréviations

FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FSE	Fonds social européen
FC	Fonds de cohésion
OT	Objectif thématique
PME	Petite et moyenne entreprise
POR	Programme Opérationnel régional
PON	Programme Opérationnel national

# Introduction

---

Le présent rapport vise deux objectifs.

D'une part, il présente les résultats de l'analyse des modalités de coordination du fonds européen de développement régional (FEDER) au niveau national dans six États membres sélectionnés en raison notamment de leur bonne dynamique de programmation. Ces États membres sont l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Suède. La démarche qui a permis d'aboutir à ce choix est présentée dans le Rapport d'étape 1 (*Rapport de sélection des programmes performants*). Lors de la sélection des six États membres, la prise en compte de facteurs de similarité avec le cas français a été un critère important. Les États membres comportant plusieurs régions et mettant en œuvre de programmes régionaux ont ainsi été privilégiés. Les États membres sélectionnés disposent tous de systèmes d'e-cohésion, mais ceux-ci ne sont pas toujours unifiés. Certains, mais pas tous, ont des programmes nationaux d'assistance technique. L'objectif est ainsi de s'assurer d'un certain niveau de congruence des enjeux, tout en recherchant également des bonnes pratiques dans certains États membres très différents de la France.

D'autre part, le rapport décrit les modalités de financement de la coordination nationale dans les six États membres sélectionnés. À ce titre, il présente les programmes nationaux d'assistance technique en Italie, en Pologne et au Portugal. Ces trois exemples recouvrent une grande diversité de sources européennes de financement mobilisables par de tels programmes (FEDER, FSE, FC). Le rapport fournit un panorama des activités contribuant à la coordination nationale FEDER dans ces trois programmes.

Dans ces États membres, l'étude s'est attachée à décrire les modalités de déploiement de l'assistance technique :

- les moyens humains mobilisés ;
- la gouvernance les types d'intervention choisis, l'articulation entre le niveau central et les niveaux régionaux ou thématiques, la mutualisation de certaines actions ;
- le choix des priorités, les techniques d'animation mises en œuvre ;
- les budgets dédiés et les modalités de cofinancement ainsi que le niveau d'avancement de ces programmes.

L'étude repose sur une analyse documentaire et sur des entretiens avec un nombre variable d'acteurs impliqués dans la coordination nationale dans chacun des six États membres. Une grille d'analyse de la coordination nationale a été élaborée, permettant aux experts nationaux de décrire le cadre institutionnel, le dialogue multi-niveaux, la communication des opportunités de financement et des réalisations, le soutien aux programmes ainsi que l'organisation des efforts de capitalisation, les initiatives de formation des acteurs, les systèmes d'e-cohésion et les systèmes d'audit, de contrôle et de paiement. 23 « bonnes pratiques » ont été sélectionnées et décrites. Elles ont pour la plupart été identifiées lors des entretiens réalisés dans les différents États membres ; leur description s'appuie à la fois sur les entretiens et sur la synthèse de ressources en ligne.

Les pratiques mises en exergue dans le présent rapport ont permis d'atteindre les objectifs du programme ou de surmonter des défis de mise en œuvre du FEDER de manière efficiente et efficace. Elles ne sont en général pas directement transposables dans un autre contexte institutionnel, politique et culturel, notamment français. Elles peuvent cependant alimenter les échanges sur la coordination nationale du FEDER entre États membres, en montrant la diversité des solutions mises en œuvre et en stimulant la réflexion des acteurs.

## Résumé analytique

---

L'étude décrit la diversité des approches de la coordination nationale du FEDER et des FESI dans six États membres de l'Union européenne. Elle montre que chaque État membre définit des objectifs (de coordination) et des moyens (de financement) en relation avec ces objectifs.

Les « fonctions » de coordination sont très diversifiées :

- **L'organisation du dialogue multi-niveaux** est un enjeu commun à tous les États membres. Ce dialogue est à la racine de l'accord de partenariat et, lorsqu'il est poursuivi tout au long de la période de programmation, constitue un outil de mobilisation des bénéficiaires potentiels et des cofinancements nationaux.
- Le **ciblage coordonné des programmes opérationnels** permet d'éviter les concurrences entre programmes (régionaux et nationaux) ainsi qu'entre le FEDER et d'autres sources de financement.
- La mise en place d'**outils de communication communs** permet de développer une narration cohérente sur le rôle des FESI dans le contexte national.
- Les activités de **soutien aux autorités de gestion des programmes** sont partagées, selon les contextes nationaux, entre des logiques ascendantes (des programmes vers la coordination nationale) et descendantes (de la coordination nationale vers les programmes) pour l'identification et le traitement des problèmes de mise en œuvre.
- Les formations et la mise en place d'outils de capitalisation permettent à certaines unités de coordination nationale de se positionner comme vecteurs d'un **apprentissage institutionnel** dans le champ des FESI.
- Les États membres mettent ou non en place **des systèmes intégrés ou interopérables d'e-cohésion**.

La majorité des 28 États membres européens financent les activités de coordination sur fonds nationaux. Trois États membres couverts par l'étude font cependant le choix de financer la coordination nationale à l'aide d'un programme d'assistance technique (Pologne, Portugal), comme en France, ou bien d'un programme opérationnel national de gouvernance (Italie). Ces trois programmes cofinancent le cœur de l'activité de coordination qui concerne :

- La gestion courante de l'unité en charge de la coordination qui soutient les programmes opérationnels dans leur mise en œuvre ;
- Les activités d'audit, de contrôle et de paiement ;
- L'information sur les FESI et leur promotion dans le contexte national ;
- Des activités d'études et d'évaluations ;
- La mise en place de systèmes d'information des FESI (et notamment les systèmes d'e-cohésion).

Certains programmes viennent aussi plus largement en appui aux administrations publiques nationales et aux collectivités locales et régionales par la mise en place de projets pilotes, d'outils d'e-administration, ou de formations à destination des employés du secteur public. Ces activités profitent à la mise en œuvre des FESI et, plus largement, à l'amélioration des capacités institutionnelles des acteurs publics.

# 1. Modalités de coordination FEDER : une comparaison européenne

---

La coordination nationale s'entend à la fois comme le pilotage et la mise en cohérence par une autorité nationale (coordination verticale) et comme le résultat de dialogues et d'échanges entre acteurs des différents programmes (coordination horizontale). L'analyse de la coordination dans les six États membres a permis d'illustrer la diversité des configurations observées à cet égard. Elle permet également de constater que la coordination n'est pas une fin en soi, et que les aspects identifiés comme devant être coordonnés varient. Pour donner un exemple de ces variations, l'État fédéral allemand limite la coordination aux besoins exprimés par les programmes dans les différents *Länder*, tout en jouant un rôle proactif dans l'organisation et l'animation des réunions. En Italie, les autorités nationales et régionales apprécient la flexibilité qu'autorisent des systèmes d'e-cohésion spécifiques à chaque région. Chaque État membre évalue ainsi les besoins de coordination de manière différente.

L'importance absolue et relative du financement FEDER est un facteur important de différenciation entre les États membres (voir Tableau 3 p. 15). Dans le cas de la Pologne, l'ampleur de la contribution européenne a amené les autorités à mettre en place des solutions ambitieuses de contrôle et d'apprentissage institutionnel en faisant notamment appel à des outils de type « intelligence artificielle ». Inversement, les Pays-Bas ont cherché des solutions à faible coût pour optimiser l'utilisation de fonds FEDER limités. Les programmes régionaux néerlandais dans leur ensemble se sont focalisés sur les objectifs thématiques de la concentration thématique seulement. Dans cet État membre, la coordination nationale consiste, essentiellement, à animer les échanges entre autorités de gestion.

Ces exemples illustrent la diversité des contraintes auxquels sont confrontés les acteurs du FEDER. Cela les amène à élaborer différents types de solutions.

La coordination de la mise en œuvre du FEDER repose sur sept fonctions-clés que les États membres décident ou non de prendre en charge, d'approfondir ou de mutualiser au niveau national.

1. Organisation d'un dialogue territorial multi-niveaux
2. Ciblage coordonné des programmes opérationnels FEDER
3. Communication
4. Soutien aux autorités de gestion des programmes
5. Contribution à un apprentissage institutionnel autour du FEDER
6. Mise en place de systèmes communs d'*e-cohésion*

Après une section introductive aux systèmes nationaux de gouvernance dans chaque État membre, les sections suivantes explorent ces sept fonctions et décrivent les initiatives prises en la matière.

## 1.1 Cadre institutionnel et gouvernance de la coordination nationale

### SYNTHÈSE

- On note une **grande diversité** de modalités de coordination nationale du FEDER dans les États membres ;
- Ces modalités varient selon les niveaux respectifs de décentralisation, de déconcentration et de régionalisation, mais correspondent également à des choix différents en matière de gouvernance et de mise en œuvre des fonctions de pilotage stratégique, gestion, contrôle, audit et capitalisation ;
- Les États membres sélectionnés pour cette étude :
  - o L'Allemagne, un état fédéral avec des volumes de soutien du FEDER similaires à la France ;
  - o L'Italie, le Portugal et la Pologne, dont les structures institutionnelles ressemblent par certains aspects à celles que l'on trouve en France, mais où les volumes de soutien du FEDER sont supérieurs ;
  - o les Pays-Bas et la Suède, dont les structures institutionnelles sont différentes de celles que l'on trouve en France et où le soutien du FEDER est moins important qu'en France.

Les formes de gouvernance mises en œuvre pour assurer la coordination nationale du FEDER dépendent de la structure interne des États membres et du niveau de décentralisation, de déconcentration et de régionalisation. Parmi les six États membres retenus, l'Allemagne est le seul État fédéral. Les cinq autres États analysés présentent des niveaux de décentralisation, de déconcentration et de régionalisation variés. Aux Pays-Bas, les programmes FEDER sont mis en œuvre dans quatre régions *ad hoc* (Pays-Bas de l'Est, Pays-Bas du Sud, Pays-Bas de l'Ouest, Pays-Bas du Nord). Les autorités de gestion de ces programmes sont donc déléguées à des institutions telles que la ville de Rotterdam, la Province du Nord-Brabant, la Province de Gueldre et l'alliance des Pays-Bas septentrionaux. En Suède, les huit programmes régionaux sont mis en œuvre à l'échelle des régions « NUTS 1 », qui, à l'exception de la région de Stockholm, sont composées de plusieurs collectivités régionales. En Pologne, les zones de programmation correspondent aux régions administratives, à l'exception du programme ciblant l'ensemble des régions de l'est du pays en retard de développement.

Les autorités responsables de la coordination du FEDER dans les États membres étudiés sont des ministères ou des agences nationales. En Italie, il a été décidé de dissocier l'orientation politique et stratégique du FEDER, assurée par le Cabinet du Premier Ministre à travers le Département des politiques de cohésion, et l'appui à la mise en œuvre, confié à l'Agence pour la cohésion territoriale. (Tableau 1).

Tableau 1. Désignation des autorités responsables de la coordination du FEDER

	Organisme chargé de la coordination nationale
Allemagne	Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie
Italie	Département pour la politique de cohésion (Cabinet du Président du Conseil) et Agence pour la Cohésion Territoriale
Pologne	Ministère des Investissements et du Développement économique
Portugal	Agence pour le Développement et la Cohésion
Pays-Bas	Ministère des Affaires économiques et de la Politique climatique
Suède	Agence pour la Croissance économique et régionale

## Allemagne : organisation et animation du dialogue interrégional comme vecteur de coordination nationale

En Allemagne, 16 programmes régionaux sont financés par le FEDER pour la période 2014-2020. Chacun de ces programmes cible un *Land*. On peut noter que sur la période 2007-2013, un programme national sur les infrastructures de transport et les zones dites « de convergence » était mis en œuvre. La Commission européenne s'est opposée au financement de mesures relevant de l'objectif thématique 7 (« promotion du transport durable et amélioration des infrastructures de réseaux ») pour la période de programmation 2014-2020.

Le cadre institutionnel est fédéral. Le Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi) assure une coordination restreinte. L'unité nationale de coordination organise des manifestations et des séminaires sur différents thèmes et offre ainsi une plateforme d'échanges. L'implication formelle ne va cependant pas au-delà de la mise à disposition de la plateforme. Son utilisation dépend entièrement des besoins exprimés par les autorités des *Länder* et par les autorités de gestion des programmes.

Les orientations stratégiques sont décidées à l'échelle de chaque *Land*. Formellement, il n'y a ainsi pas de pilotage stratégique national, même si les autorités fédérales peuvent promouvoir certains types de réflexions et de démarches à travers leur participation dans les réunions de coordination.

L'autorité de gestion est un ministère ou une administration du *Land* concerné.

Les ministères responsables d'autres fonds également soumis à l'accord de partenariat participent en permanence au processus global de coordination entre tous les fonds et à toutes les questions transversales, par exemple au comité directeur chargé de rédiger l'accord de partenariat. Le Ministère fédéral des finances (BMF) participe au contrôle financier ; le Ministère fédéral de l'éducation et de la recherche (BMBWF), le Ministère de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire (BMU) et le Ministère des affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et des jeunes (BMFSFJ) contribuent aux objectifs horizontaux (par exemple, en ce qui concerne l'égalité des chances, la recherche, l'environnement).

## Italie : de multiples organes et initiatives, avec une faible lisibilité globale du dispositif de coordination nationale

21 programmes régionaux et 9 programmes nationaux sont mis en œuvre en Italie. Les programmes régionaux ciblent chacun une région administrative, à l'exception des programmes séparés pour les Provinces de « Trento » et de « Bolzano ». Les programmes sont tous gérés par les exécutifs des territoires ciblés. Les programmes nationaux le sont par les ministères sectoriels.

L'Italie comprend 15 régions à statut normal, et 5 régions à statut spécial. Ces dernières ont une plus grande autonomie financière et des pouvoirs législatifs plus importants.

La coordination nationale est divisée en deux composantes :

- La coordination stratégique et politique, assurée par le Département des politiques de cohésion au sein de la présidence du Conseil des ministres.
- L'exécution est coordonnée par l'Agence pour la cohésion territoriale, créée en 2014.

Le Département des politiques de cohésion est responsable de la phase de programmation (rédaction de l'accord de partenariat et élaboration des partenariats pour la planification et la rédaction des programmes opérationnels). Il gère également la coordination entre les interventions européennes et les financements nationaux tels que celui du Fonds national de développement et de cohésion (« *Fondo per lo Sviluppo e la*

*Coesione* »). Il contribue à la planification et à la coordination des programmes des Fonds structurels, des programmes nationaux de développement et du Fonds de cohésion, ainsi qu'aux activités de suivi et d'évaluation des politiques de cohésion. Il comprend un bureau d'analyse des politiques et des programmes chargés de produire des recherches et des analyses appuyant la définition des politiques de cohésion et leur allocation financière, et un bureau de programmation opérationnelle, chargé de promouvoir et de coordonner la programmation et de contrôler la mise en œuvre des programmes.

L'Agence pour la cohésion territoriale fait office de point de contact central et de service d'assistance pour toutes les autorités locales et régionales impliquées dans la mise en œuvre du FEDER. Elle favorise les échanges d'expériences.

L'agence est organisée en deux secteurs, un comité et deux organes. Ceux-ci comprennent un grand nombre d'offices et de bureaux qui contribuent de différentes manières à la bonne mise en œuvre des programmes par les autorités gestion :

- Secteur des programmes et procédures, comprenant :
  - L'Office de coordination des autorités de certification ;
  - Le bureau d'appui aux programmes nationaux ;
  - Quatre bureaux d'appui aux programmes régionaux ;
  - Un centre de compétence sur la coordination et l'exécution des contrôles de premier niveau.
- Secteur des projets et des instruments, comprenant :
  - Le bureau du développement durable et de la croissance intelligente ;
  - L'Office des infrastructures et de l'environnement ;
  - L'Office pour l'emploi, l'éducation et l'inclusion sociale ;
  - L'Office de la réglementation, des aides d'État et des marchés publics ;
  - L'Office de la statistique, des outils innovants et de l'ingénierie financière ;
  - Le bureau des programmes opérationnels cofinancés sur la coopération territoriale, les activités internationales et la coopération bilatérale ;
  - L'Office pour la promotion des programmes et projets expérimentaux.
- Comité de suivi et d'appui à la mise en œuvre des programmes 2014-2020, qui comprend des représentants de toutes les administrations centrales responsables des fonds ou des priorités horizontales, de toutes les autorités de gestion des programmes nationaux et régionaux. Il est ouvert à la participation des partenaires économiques et sociaux aux programmes et comprend deux sous-comités :
  - Le sous-comité pour le Mezzogiorno ;
  - Le sous-comité de suivi et de contrôle.
- Organes internes de fonctionnement pour la protection des travailleurs : le comité de garantie unique et l'organe pour l'innovation.

Les régions ou provinces sont les autorités de gestion des programmes. Elles organisent des « tables de concertation » ou des « tables de partenariat » qui réunissent les partenaires impliqués dans la mise en œuvre des programmes. L'ensemble de ces « tables » contribue à la co-conception continue des programmes, qui sont une composante essentielle de la flexibilité qui caractérise la mise en œuvre des fonds structurels italiens. Elles permettent de formuler des objectifs, mais également de les réviser ou de les ajuster.

Des « Tables de partenariat » sont également organisées au niveau national. Elles permettent un dialogue entre des représentants des autorités locales et régionales, ainsi que des partenaires et des groupes bénéficiaires des programmes nationaux.

## Pologne : accompagnement national fort dans un contexte de décentralisation progressive

Le FEDER cofinance 16 programmes régionaux ciblant chacun une région administrative, 3 programmes nationaux et un programme hybride ciblant l'est de la Pologne qui est géré directement par le ministère des Investissements et du Développement économique. Un programme national d'assistance technique est financé par le fonds de cohésion, mais couvre la coordination des activités liées à la coordination du FEDER. L'assistance technique des programmes régionaux FEDER-FSE est couverte par le FSE dans l'ensemble des régions.

Les 16 provinces (« voïvodies ») polonaises disposent de stratégies de développement économique et social propres, qui s'ajoutent aux cadres politiques nationaux. Les programmes opérationnels s'appuient sur les orientations adoptées à ces deux niveaux.

La coordination nationale polonaise comprend des composantes verticales et horizontales. Elle est pilotée par le « Département de coordination de la mise en œuvre des fonds de l'UE » au sein du Ministère des Investissements et du Développement économique. Les Départements « Stratégie », « Coordination des programmes régionaux » et « Information et Promotion » sont également fortement impliqués dans cette coordination.

Le Département pour la Coordination et la mise en œuvre des fonds élabore et fixe le cadre des règles nationales formelles et juridiques, communes à tous les programmes opérationnels nationaux et régionaux 2014-2020, dans les aspects les plus importants du déploiement du FEDER, comme l'éligibilité des dépenses, les indicateurs communs, le suivi, le *reporting*, les contrôles ou l'e-cohésion. Ce Département joue un rôle important à la fois dans l'élaboration des dispositions de la législation nationale relatives au FEDER, qui sont ensuite adoptées dans une loi spécifique du Parlement, et dans la rédaction des documents de cadrage du ministère des investissements et du développement économique qui s'appliquent aux autorités de gestion, aux organismes intermédiaires et aux bénéficiaires.

Le ministère joue un rôle pro-actif dans l'accompagnement de programmes opérationnels FEDER à plusieurs titres :

- Il organise des campagnes nationales de communication, ciblant notamment les bénéficiaires potentiels (par exemple, les entrepreneurs potentiels) ;
- Il coordonne différents types de réseaux auxquels sont conviées les autorités de gestion des programmes ;
- Il a créé et soutient des observatoires régionaux et nationaux des territoires ;
- Il a créé et anime des forums territoriaux régionaux et nationaux où sont discutés des sujets stratégiques pour la politique régionale polonaise et la mise en œuvre de la politique de cohésion. Les forums régionaux fonctionnent sur le même mode à l'échelle régionale.

Les régions sont les autorités de gestion des programmes régionaux. Un processus de décentralisation progressive est en cours depuis l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne en 2004. Jusqu'en 2006, la Pologne disposait d'un unique programme national. Les autorités régionales en partageaient la gestion en ayant, entre autres, la responsabilité sur la sélection des projets. Pendant la période 2007-2013, les autorités régionales sont dans un premier temps autorités de gestion de programmes régionaux, mais ne sont pas chargées de la certification en plus de la gestion. Puis, les autorités de gestion régionales se voient confier la certification des dépenses pour la période 2014-2020. La mise en œuvre d'approches intégrées FEDER

(Développement local par les acteurs locaux – DLAL ; Investissements Territoriaux Intégrés – ITI) renforce la tendance à la décentralisation.

Certains programmes régionaux, comme le programme opérationnel FEDER de Mazovie, ont impulsé avec succès des formes de coordination « horizontales » entre programmes régionaux au travers d'invitations régulières faites aux autres autorités de gestion de programme régionaux, à venir discuter de certains enjeux de mise en œuvre<sup>1</sup>.

## Portugal : coordination nationale forte avec des outils d'exécution intégrés

Au Portugal, 7 programmes régionaux (financés par le FEDER), 1 programme national, et 1 programme d'assistance technique sont mis en œuvre. Les programmes régionaux ciblent respectivement 5 ensembles de districts du Portugal continental et les régions autonomes des Açores et de Madère.

L'organe responsable de la coordination nationale est l'Agence de cohésion et de développement, qui agit sous la tutelle du Ministère de l'aménagement. Cette agence est également chargée de la coordination des autres Fonds structurels et d'investissement européens. Elle a été créée en 2013, et résulte de la fusion de l'Institut financier pour le développement régional, de l'Institut de gestion du Fonds social européen et de l'Observatoire du cadre de référence stratégique national.

Au Portugal, les fonds européens sont perçus comme un élément structurant des politiques publiques. La coordination des fonds revêt de ce fait une grande importance. Des efforts particuliers ont été déployés pour développer des outils d'exécution intégrés. L'Agence de cohésion et de développement produit ainsi notamment :

- Balcão 2020, une plateforme unique pour l'interaction avec l'ensemble des programmes (par exemple dépôt des demandes de financement, enregistrement des contrats et demandes de paiement). Cette plateforme est décrite plus en détail dans la section 1.7.
- Un calendrier des appels à propositions pour tous les programmes opérationnels. Celui-ci permet d'avoir une vue d'ensemble des appels à propositions et de procéder à des ajustements si nécessaire. L'Agence veille notamment à coordonner les appels de différents programmes opérationnels pour des mesures similaires. Ce calendrier permet également d'informer au préalable les bénéficiaires potentiels des appels en cours. Le calendrier doit être approuvé par le Comité interministériel de coordination de l'Accord de partenariat<sup>2</sup> ;
- Un plan global d'évaluation des fonds ;
- Des documents d'orientation technique élaborés sur différents thèmes (par exemple, structure des appels à propositions, cahiers des charges et structure des rapports d'évaluation).

Les autorités de gestions des programmes régionaux du Portugal continental sont des structures dédiées, alors que les gouvernements autonomes assument cette responsabilité aux Açores et à Madère. Ces gouvernements autonomes ont une influence significative sur l'orientation stratégique des programmes.

Le Comité interministériel de coordination de l'accord de partenariat (ou « CIC Portugal 2020 ») est le principal organe de coopération politique. Ce comité est composé de représentants des différents ministères. Ses réunions sont présidées par le ministre responsable du développement régional. Le gouvernement régional des

<sup>1</sup> Cf. infra. Ce cas est développé dans le cadre de la section dédiée à la capitalisation et au partage d'expérience.

<sup>2</sup> Pour une version synthétique du calendrier 2019 voir :

[https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/plano\\_aac\\_2019\\_pt2020\\_aprovado1\\_0.pdf](https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/plano_aac_2019_pt2020_aprovado1_0.pdf)

Açores et de Madère et les associations nationales des municipalités portugaises ont participé aux travaux du CIC Portugal chaque fois qu'il y avait des questions relevant de leurs compétences. Des partenaires économiques et sociaux, représentants de la société civile et autres parties prenantes peuvent également être invités à participer aux réunions.

### Pays-Bas : priorité à l'auto-organisation des régions et promotion d'une culture de dialogue inter-régional

Aux Pays-Bas, 4 programmes régionaux sont financés par le FEDER. Chacun de ces programmes cible un ensemble de provinces.

Les Pays-Bas sont un État partiellement décentralisé. Le niveau régional comprend 12 provinces. Leurs compétences sont limitées. En revanche, les municipalités disposent des pouvoirs plus importants.

La coordination nationale néerlandaise s'appuie sur la coordination horizontale des programmes régionaux et la promotion d'une culture de dialogue inter-régional. En l'absence d'une politique régionale explicite, le Ministère de l'économie et du climat ne cherche pas à mettre en œuvre un agenda stratégique. Il agit principalement en tant qu'animateur et facilitateur des échanges entre les autorités de gestion des quatre programmes régionaux. Les réunions fréquentes et régulières avec les quatre autorités de gestion des programmes FEDER constituent la modalité principale de coordination. Les réunions ont lieu au moins une fois par mois. Les représentants du ministère président généralement ces réunions, dont ils arrêtent l'ordre du jour. La coordination est donc forte entre les quatre programmes régionaux néerlandais. Elle est fondée principalement sur une coopération directe entre autorités de gestion.

La mise en place d'une plateforme de communication commune illustre le haut degré de coordination horizontale entre les quatre autorités de gestion néerlandaises. Ainsi, l'autorité de gestion du programme opérationnel pour les Pays-Bas du Nord héberge le site web commun à tous les programmes. Ce site web communique également sur les actions co-financées par le FSE, le FEADER et le FEAMP. Le Ministère de l'économie et du climat a cofinancé la mise en place de la plateforme. Il n'est cependant pas impliqué dans son développement.

Le Ministère de l'économie et du climat facilite également la mise en œuvre du FEDER en apportant un soutien aux autorités de gestion, en assurant un suivi de la programmation et en coordonnant la communication entre les autorités de gestion et les institutions européennes.

L'autorité de gestion est une province faisant partie de l'espace de programmation dans les Pays-Bas du Sud et de l'Est, l'association des communes et des provinces dans les Pays-Bas du Nord et la ville de Rotterdam dans les Pays-Bas de l'Ouest.

### Suède : déconcentration de la gestion administrative et financière et gouvernance ascendante du pilotage stratégique

Actuellement, 8 programmes régionaux et 1 programme national sont mis en œuvre en Suède.

Chacun des 8 programmes régionaux cible un territoire incluant plusieurs régions administratives et politiques. Le programme national vise à identifier et exploiter les synergies potentielles entre les régions, et entre les niveaux régional, national et européen en se focaliser sur les objectifs thématiques 1, 3 et 4. Au cours de la période 2007-2013, les programmes régionaux étaient censés mettre en œuvre des projets de coopération

interrégionale de manière autonome. En l'absence d'initiatives de ce type, l'Agence pour la croissance économique et régionale (« Tillväxtverket ») a décidé de mettre en œuvre un programme national en 2014-2020.

L'Agence nationale pour la croissance économique et régionale assure non seulement la coordination nationale, mais est également autorité de gestion pour l'ensemble des huit programmes régionaux et du programme national. De ce fait, les enjeux de coordination nationale portent plus l'orientation stratégique, même si la coordination des procédures administratives au sein même de l'Agence est également un défi. Comme toutes les agences suédoises, l'Agence pour la croissance économique et régionale jouit d'une autonomie importante vis-à-vis de son ministère de tutelle, le Ministère de l'industrie. Elle a également un rôle de coordination auprès des autorités responsables de la coordination des autres fonds européens (FSE, FEADER et FEAMP). Elle a joué un rôle central dans l'élaboration des programmes, même si celle-ci s'est faite en dialogue avec les partenariats régionaux. Ces partenariats fonctionnent plus ou moins bien. Il a été particulièrement pro-actif à Stockholm.

Les autorités de gestion sont déconcentrées dans les branches régionales de l'Agence, situées dans les territoires ciblés par chaque programme. À titre d'exemple, la personne responsable du programme pour le Norrland supérieur est basée à Luleå dans la région de Norrbotten (nord du Norrland). Elle œuvre sous la responsabilité du chef de l'unité « Croissance régionale dans le nord de la Suède », qui est établie à Östersund dans le Jämtland (autre région du nord de la Suède).

L'organisation déconcentrée des autorités de gestion semble conçue pour minimiser la contrainte de gestion administrative et financière des programmes pour les régions. Afin de s'assurer de l'implication des parties prenantes régionales dans les différents programmes, les partenariats régionaux sont chargés de la sélection des projets. Ils sont ainsi les principaux acteurs de la sélection des projets, même si la prise de décisions formelles incombe à l'Agence en qualité d'autorité de gestion. Afin de mener à bien ce travail de sélection, chaque partenariat dispose d'un secrétariat financé au titre de l'assistance technique du programme. Ce secrétariat était jusqu'à récemment assuré par les préfetures de région. Depuis la finalisation du processus de régionalisation en janvier 2019, les secrétariats de partenariat sont maintenant assurés par l'une des régions faisant partie du territoire de programmation.

Une spécificité institutionnelle suédoise concerne la gestion des cofinancements européens à travers les lois de finances nationales. Les autorités de gestion transmettent les prévisions de dépenses annuelles à l'Agence, qui les compile et les transmet au Ministère de l'industrie. Sur cette base, une somme est provisionnée dans la loi de finance. Ce poste budgétaire permet à l'État d'avancer le co-financement communautaire aux autorités de gestion qui déposent des demandes de paiement. Cela accélère les procédures de paiements pour les programmes. L'État obtient le remboursement des sommes avancées lorsque ces demandes de paiement sont approuvées par la Commission européenne. L'Agence indique que ce système d'avances n'a jusqu'à présent pas généré d'incident majeur lié au risque de rejet de demandes de paiement par la Commission européenne.

## 1.2 Organisation d'un dialogue territorial multi-niveaux

### SYNTHÈSE

- L'**accord de partenariat** (AP) peut être une synthèse des programmes opérationnels régionaux (Allemagne, Pays Bas) ou un document qui s'impose aux programmes opérationnels (Italie, Portugal, Pologne).
- Tous les États membres organisent des **consultations** ou **démarches participatives** plus ou moins ambitieuses. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ces échanges sont pris en compte dans la version finale de l'AP.
- Des **ateliers thématiques** d'élaboration de l'AP sont organisés en Allemagne. Ceux-ci sont similaires aux groupes de travail thématiques en France ;
- En Suède, la contribution de 19 autorités sectorielles à la politique régionale est institutionnalisée et donne notamment lieu à la **publication de statistiques** sur leur contribution au cofinancement des programmes FEDER. Cette transparence peut encourager l'implication dans les programmes.
- Au **Pays-Bas**, l'accent est mis sur les partenariats régionaux des programmes, plus que sur le développement du partenariat national
- En Allemagne, des **démarches souples de coordination** permettent de mobiliser des acteurs territoriaux et sectoriels à différentes échelles.

L'organisation d'un dialogue multi-niveaux et inter-programmes est une fonction centrale des activités de coordination nationale. Dans chaque État membre, ce dialogue multi-niveaux permet l'élaboration et l'approbation de l'accord de partenariat. Au cours de la mise en œuvre des programmes, la mise en réseau de leurs autorités de gestion leur permet de faire converger certaines de leurs actions et d'éviter les concurrences entre programmes FEDER (régionaux et nationaux par exemple) et entre programmes FEDER et d'autres formes nationales de soutiens. À plus long terme, la capacité à faire s'exprimer des acteurs extérieurs aux FESI dans le cadre des activités de la coordination nationale (Ministères, partenaires sociaux) constitue une garantie pour l'intégration des FESI dans le paysage national.

### L'élaboration de l'accord de partenariat : approches plurielles

Conformément au règlement européen n°2013/1303 et au règlement délégué n°2014/240, l'ensemble des États membres incluent les autorités de gestion des programmes et d'autres acteurs socio-économiques dans l'élaboration de l'accord de partenariat. Cependant, chaque État membre implique de manière plus ou moins forte certaines catégories d'acteurs.

Dans les six États membres étudiés dans cette étude, les programmes opérationnels sont généralement élaborés en parallèle de l'accord de partenariat (Tableau 2). Cependant, selon les États membres, la connexion entre les deux processus peut différer.

Dans certains États membres (Italie, Portugal, Pologne), l'accord de partenariat prévaut sur l'élaboration des programmes opérationnels qui doivent s'y conformer. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'accord de partenariat se présente davantage comme la synthèse des programmes opérationnels. Cette approche neutralise les inquiétudes quant à l'exécution des résultats escomptés de l'accord de partenariat dans la mesure où l'exécution de l'AP est strictement le résultat de la bonne exécution des programmes.

Tableau 2. Désignation des autorités responsables de la coordination du FEDER et statut de l'accord de partenariat dans les États membres étudiés

	Modalités d'élaboration de l'accord de partenariat
Allemagne	Synthèse de programmes opérationnels
Italie	Élaboré en amont, s'impose aux programmes opérationnels
Pologne	Élaboré en amont, s'impose aux programmes opérationnels
Portugal	Élaboré en amont, s'impose aux programmes opérationnels
Pays-Bas	Synthèse de programmes opérationnels
Suède	Élaboré parallèlement aux programmes opérationnels

En **Allemagne**, de manière générale, le processus de préparation de l'accord de partenariat est étroitement lié aux consultations visant à l'élaboration des programmes opérationnels régionaux.

Ainsi les autorités de gestion des programmes et l'unité de coordination nationale ont occupé un rôle central dans l'élaboration de l'accord de partenariat au cours de l'année 2012. Des réunions d'information sur le projet d'accord ont été organisées à la demande des partenaires économiques et sociaux. Les discussions et les échanges ont porté sur les programmes futurs, les positions du gouvernement national et l'élaboration de positions communes. Des ateliers thématiques ont ensuite été organisés par fonds et par *Land*. Les ateliers comportaient des groupes de discussion sur les principales priorités du FEDER (innovation, compétitivité des PME, efficacité énergétique, changement climatique, développement urbain/régional durable

En **Italie**, les autorités nationales insistent sur le caractère très ouvert du processus d'élaboration de l'accord de partenariat. La co-construction s'appuie sur une consultation publique, et s'opère ensuite par le biais de « tables thématiques » suivies d'auditions.

Le processus est lancé en 2012 avec la présentation par le ministre de la cohésion territoriale d'un document de cadrage, intitulé *Méthodes et objectifs pour une utilisation efficace des fonds communautaires 2014-2020* qui définit la méthode d'élaboration de l'accord de partenariat. Sur la base d'une première proposition d'accord, le processus s'appuie sur deux outils de concertation / participation. Tout d'abord, la proposition d'accord fait l'objet d'une consultation publique à destination des institutions, des associations, des représentants de la société civile, des universitaires, des experts et des citoyens. 85 organisations ou personnes s'expriment au travers de 77 contributions. Les orientations générales de l'accord sont ensuite discutées dans le cadre de quatre tables thématiques (table A : « Travail, compétitivité des systèmes de production et innovation » ; table B : « Valorisation, gestion et protection de l'environnement » ; table C : « Qualité de vie et inclusion sociale » ; table D : « Éducation, formation et compétences »). Ces tables réunissent principalement des acteurs publics, à savoir les départements des ministères, les régions autorités de gestion des programmes, d'autres collectivités territoriales ou leurs organisations représentatives. Les tables se réunissent chacune quatre à cinq fois pour discuter de la contribution attendue des programmes aux objectifs thématiques (OT). Chacune de ces tables est enfin complétée par 11 « auditions » auxquelles sont conviés les partenaires économiques et sociaux (municipalités, associations, groupes d'intérêts) et par des réunions bilatérales avec de grandes organisations nationales (syndicats, organisations non-gouvernementales, grandes entreprises). Des « tables » similaires, réunissant un large panel d'acteurs seront ensuite institutionnalisées pour en faire un des éléments clés de la mise en œuvre du partenariat national tout au long de la période de programmation.

Au **Portugal** l'élaboration de l'accord de partenariat s'appuie sur une procédure assez classique avec une consultation publique et un comité d'experts.

La logique de « quadruple hélice » a présidé à l'élaboration de l'accord de partenariat (acteurs institutionnels, acteurs de la recherche, entreprises, citoyens). Une version préliminaire de l'accord a été discutée et élaborée en impliquant les grandes institutions représentatives : l'Assemblée de la République, le Conseil économique et social et sa Commission permanente du dialogue social ainsi que l'Association nationale des municipalités portugaises. En parallèle, un comité d'expert a été créé qui incluait des personnalités portugaises reconnues pour leur expertise dans les affaires publiques, pour suivre l'ensemble du processus et discuter des options stratégiques. Une consultation publique a permis de diffuser et de discuter des hypothèses de l'accord préliminaire. La consultation a eu lieu en juin et juillet 2013. Elle était disponible sur le portail en ligne Eurocid<sup>3</sup>, portail d'information européenne en langue portugaise. 145 contributions ont été reçues de la part d'organisations syndicales et d'entreprises, d'entités de la société civile, de représentants de secteurs économiques, de municipalités et de citoyens.

En **Pologne**, les autorités nationales ont encouragé la participation active des autorités régionales et notamment les organes représentant les gouvernements autonomes dans le cadre de consultations strictement encadrées.

L'accord de partenariat de Pologne a fait l'objet de consultations et de discussions qui se sont d'abord déroulées dans le cadre du « Cadre de référence stratégique national 2007-2013 » puis dans le cadre d'un « Comité de coordination de l'AP 2014-2020 » à partir de 2012. L'implication des autorités de gestion a aidé les autorités régionales à lancer la mise en œuvre des programmes.

Au **Pays-Bas**, l'accent est mis sur les partenariats régionaux des programmes, plus que sur le développement du partenariat national.

Comme en Allemagne, l'accord de partenariat s'est appuyé sur les échanges réguliers entre les représentants régionaux des quatre programmes opérationnels néerlandais du FEDER et le ministère national des affaires économiques et du climat. Les programmes opérationnels financés par les FESI représentent une portion restreinte de l'investissement public dans les régions.

En **Suède**, l'implication des élus régionaux est censée être importante, mais n'a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Cependant, les différents acteurs conviennent que le dialogue n'a pas été optimal. Les élus régionaux, notamment dans le nord de la Suède, ont reproché à l'Agence pour la croissance économique et régionale de ne pas les avoir suffisamment sollicités lors de l'élaboration des programmes en cours. L'Agence reconnaît que ce processus n'a pas été mené de manière satisfaisante. Des contraintes de calendrier ont rendu nécessaire une élaboration des programmes opérationnels en parallèle de la finalisation de l'accord de partenariat. L'amélioration de la phase de consultation fait partie des priorités pour la période de programmation à venir.

### Association d'un panel large d'institutions et d'organisations au pilotage national de la programmation FEDER

Plusieurs États membres signalent d'importants efforts déployés pour associer les autorités nationales sectorielles ou des organisations issues de la société civile tout au long de la période de programmation 2014-2020.

En **Suède**, les autorités sectorielles sont invitées à rendre compte de leurs stratégies de long terme pour leur implication dans les politiques de promotion de la croissance régionale, y compris à travers le FEDER (voir Encadré 1).

<sup>3</sup> Portail Eurocid : <http://www.eurocid.pt>

Cela découle de l'institutionnalisation de la contribution d'autorités sectorielles à la politique régionale (voir section 1.1). L'objectif est de permettre à ces autorités de mieux contribuer à la promotion de la croissance régionale. Le suivi systématique de la contribution de ces autorités sectorielles au développement régional n'implique ainsi pas que l'ensemble d'entre elles interviennent activement dans les programmes. Il permet cependant de s'assurer que, lorsque des synergies existent, celles-ci puissent être exploitées dans un cadre stratégique et règlementaire robustes. Les statistiques compilées par l'Agence pour la croissance économique et régionale montrent, en outre, la capacité de certaines autorités publiques à tirer profit du cofinancement FEDER dans leurs actions. Elles peuvent ensuite s'en prévaloir dans leurs interactions avec leurs ministères de tutelle respectifs. C'est le cas de l'Agence nationale de l'énergie et de l'Agence nationale des transports qui jouent un rôle important dans l'initiation, la mise en œuvre et le co-financement de projets FEDER.

#### **Encadré 1. Approche intégrée de la contribution des autorités sectorielles à la mise en œuvre des programmes FEDER**

Une nouvelle compilation des contributions de 19 autorités sectorielles à la politique régionale a été publiée en 2015 puis mise à jour dans un rapport de l'Agence pour la croissance économique et régionale de 2018. L'Agence produit dans ce contexte des statistiques relatives au cofinancement de projets FEDER par les différentes autorités. Celles-ci font apparaître que l'Agence nationale de l'énergie (*Energimyndigheten*) est le premier contributeur avec 40 millions d'euros de cofinancement fin 2017. L'Agence nationale des transports a contribué à hauteur de 16,5 millions d'euros. Par ailleurs, les autorités publiques les plus impliquées dans les programmes et projets FEDER sont principalement celles qui s'intéressent au développement des entreprises et de l'entrepreneuriat ou aux enjeux environnementaux. Les autres agences sectorielles interviennent peu.

En **Allemagne**, l'autorité nationale de coordination dispose de prérogatives stratégiques restreintes. Elle met en avant un rôle d'intermédiaire pour informer et échanger avec les autorités nationales et les partenaires économiques et sociaux tout au long de la période de programmation (Encadré 2). Ce rôle d'interface nationale apparaît crucial dans la mesure où les partenaires économiques et sociaux participent ainsi de manière significative à la diffusion de l'information sur l'adoption des programmes et les possibilités de financement qu'il proposent.

#### **Encadré 2. Dialogue continu avec les partenaires économiques et sociaux (Allemagne)**

L'autorité nationale de coordination allemande organise et entretient un dialogue et des échanges continus entre les autorités nationales et régionales ainsi qu'avec les partenaires économiques et sociaux pendant toute la période de programmation. Ce dialogue et ces échanges concernent principalement les autorités de gestion des programmes régionaux, les ministères nationaux responsables des fonds soumis à l'accord de partenariat et différents partenaires sociaux et économiques tels que les syndicats (DGB) et les associations environnementales (WWF, B.U.N.D.).

Les partenaires économiques et sociaux de niveau national participent à ces échanges. Les autorités régionales des programmes organisent des processus similaires. Ainsi, leurs sections régionales des organisations, impliquées au niveau national, contribuent à l'élaboration des programmes. Les partenaires économiques et sociaux participent ainsi, de manière significative, à la diffusion de l'information sur l'adoption des programmes et les possibilités de financement qu'ils proposent.

Tout au long de la période de programmation, l'unité nationale de coordination au sein du BMWi se tient à la disposition des autorités et des acteurs nationaux pour toute demande d'information ou de clarification sur le fonctionnement des fonds européens.

## 1.3 Ciblage coordonné des programmes opérationnels FEDER

### SYNTHÈSE

- L'objectif du ciblage thématique est
  - o soit d'optimiser la complémentarité en clarifiant les lignes de partage entre les instruments de financements,
  - o soit d'aligner au maximum les instruments, afin qu'ils puissent être mobilisés de manière interchangeable ;
- Le FEDER est en concurrence avec d'autres instruments pour **l'aide aux entreprises** dans plusieurs États membres. Au Portugal, un réseau thématique national coordonne **l'aide aux entreprises** afin d'éviter les chevauchements ;
- En Pologne, le **non-chevauchement** des instruments et des programmes est un **souci commun** d'acteurs régionaux et nationaux. Diverses mesures concrètes contribuent à les limiter.
- Aux Pays-Bas, le dialogue inter-régional permet une **définition de niches de financement en amont** de l'élaboration des programmes.
- Les programmes néerlandais tiennent compte du fait que les différents espaces de programmation appartiennent à de nombreux égards aux **mêmes aires fonctionnelles**. Cela se traduit par une harmonisation poussée des procédures de mise en œuvre des programmes pour maximiser les synergies ;
- En Allemagne, les Länder disposent avec le « GRW » d'un **cadre territorial** pour la mise en œuvre du FEDER négocié avec l'État fédéral **avant même l'élaboration des programmes**, avec des financements associés ;
- En Italie, la **cohérence thématique entre les programmes et instruments** permet de mutualiser les risques et rend possible le transfert d'opérations.

Durant la phase de programmation, les efforts pour développer une stratégie coordonnée de déploiement du FEDER permettent d'affirmer la singularité des programmes dans le paysage des instruments de soutien aux investissements publics et privés. Le ciblage stratégique coordonné recouvre plusieurs enjeux : l'identification d'objectifs clairs pour le FEDER dans le contexte national et l'alignement des programmes sur un ensemble d'objectifs thématiques communs ; la définition d'une articulation entre programmes régionaux et programmes nationaux lorsque ceux-ci contribuent aux mêmes objectifs thématiques et la mise en cohérence des programmes avec d'autres sources de financement publiques nationales et régionales.

À cet égard, le volume absolu de soutien FEDER à absorber et la place qu'occupe le soutien FEDER dans l'ensemble de la dépense publique nationale déterminent pour partie la stratégie adoptée (Tableau 3).

Tableau 3. Soutien FEDER relativement à la population et à la dépense publique nationale

	Population 2018	Budget FEDER 2014-2020 (Mln EUR)	Budget FEDER 2014-2020 annualisé (Mln EUR)	Budget FEDER annualisé (2014-2020)/ hab (EUR)	Dépense publique nationale 2018 (Mln EUR)	Soutien FEDER en proportion de la dépense publique nationale
Allemagne	82 792 351	10 773,00	1,539,00	18,59	1 485 549,00	0,10%
Italie	60 483 973	21 660,00	3,094,29	51,16	853 618,00	0,36%
Pays-Bas	17 181 084	510,00	72,86	4,24	326 041,00	0,02%
Pologne	37 976 687	40 214,00	5,744,86	151,27	206 272,40	2,79%
Portugal	10 291 027	10 777,00	1,539,57	149,60	88 626,50	1,74%
Suède	10 120 242	935,00	133,57	13,20	232 797,20	0,06%
France	66 926 166	8 425,00	1 203,57	17,98	1 318 483,00	0,09%

\*Source : Eurostat, 2019, Population au 1<sup>er</sup> janvier

\*\*Source : Open Cohesion Data, 2019 <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

\*\*\*Source : Eurostat, 2019, dépense publique générale totale

En Pologne, le soutien FEDER représente une dépense de 151 EUR par habitant et par an pour la période 2014-2020, alors qu'il ne représente que 4,2 EUR par habitant et par an aux Pays-Bas. Ceci explique que des États membres adoptent une stratégie de ciblage coordonnée sur un nombre limité d'objectifs thématiques (Allemagne, Pays-Bas, Suède), alors que d'autres États membres mobilisent le FEDER pour une grande diversité d'objectifs thématiques (Italie, Pologne, Portugal). Par ailleurs, dans l'ensemble des États membres, le soutien FEDER n'occupe pas la même place dans le paysage des instruments d'investissement publique. À titre indicatif, le FEDER représente 2,79% en proportion de la dépense publique nationale, contre seulement 0,02% aux Pays-Bas. Plus le soutien FEDER est conséquent en proportion de la dépense publique nationale, plus la coordination avec d'autres sources de financement publique est nécessaire afin d'éviter la concurrence entre les différents instruments.

La concurrence entre programmes et sources de financement est schématiquement gérée selon deux grandes modalités :

- La réduction au minimum des chevauchements entre programmes (européens et nationaux, FEDER et non-FEDER) afin de clarifier des sous-champs d'intervention pour chaque type de programmes. Cette solution s'applique notamment aux mesures pour lesquelles la demande de financement dépend de l'attractivité des programmes (par exemple : mesures de soutien aux PME).
- L'alignement maximal des programmes (européens et nationaux, FEDER et non-FEDER) pour assurer une flexibilité de la mise en œuvre en cas de sur- ou de sous-programmation d'un instrument donné et, ainsi, permettre un report de certaines actions d'un programme à l'autre, comme illustré par le cas italien. Cette solution s'applique en particulier aux mesures qui s'adressent à des acteurs publics et pour lesquels un pilotage politique peut être mis en place (par exemple : financement d'infrastructures numériques).

## Ciblage thématique coordonné entre programmes opérationnels

Les choix en matière de ciblage thématique résultent en partie de négociations entre chaque État membre et la Commission européenne. La présente étude a rarement pu étudier la teneur et l'impact de ces échanges, au sujet desquels les autorités nationales communiquent peu.

En **Allemagne**, l'accord de partenariat prévoit une coordination pour la sélection ou non des quatre OT prioritaires du FEDER, dans un contexte de soutien FEDER globalement limité pour les programmes régionaux allemands (particulièrement dans les régions les plus développées). LES OT1 et OT4 sont définis comme les objectifs majeurs qui doivent être poursuivis par le FEDER. L'ensemble des *Länder* mobilise le FEDER dans cette direction. Deux programmes n'ont pas sélectionné l'OT3 (Bade-Wurtemberg, Hambourg) pour concentrer l'ensemble des ressources du programme sur les OT1 et OT4 (Tableau 4).

La non-sélection de l'OT2 par l'ensemble des programmes régionaux en Allemagne correspond à une stratégie coordonnée de concentration du soutien FEDER sur un ensemble restreint d'OT. Dans le cadre des négociations de l'accord de partenariat, certains *Länder* auraient souhaité pouvoir financer le déploiement du réseau internet à large bande au travers du FEDER. D'autres *Länder* en revanche n'y voyaient pas d'intérêt stratégique dans le cadre du FEDER. Les zones encore à couvrir étant concentrées dans les espaces ruraux, cette majorité a poussé pour un soutien à l'OT2 dans le cadre du FEADER. Cette solution satisfaisait la Commission européenne qui incite alors les États membres contributeurs nets à concentrer le soutien des FESI sur un nombre réduit de priorités afin de maximiser leur impact sur un ensemble d'enjeux restreints. Ce compromis de concentration a, par ailleurs, permis aux autorités de gestion de faire valoir auprès de la Commission européenne le caractère

stratégique de la mise en place d'axes prioritaires multi-OT, approche que plusieurs *Länder* ont finalement mise en œuvre.

Tableau 4. Ciblage du soutien FEDER des PO régionaux et PON en Allemagne

	OT1	OT2	OT3	OT4	OT5	OT6	Nombre de PO
Programmes nationaux							
Programmes régionaux	16		14	16	4	12	16

Lecture : 16 programmes opérationnels régionaux allemands mobilisent le FEDER pour l'OT1 au travers d'un axe prioritaire au moins.

En **Italie**, l'ensemble des programmes régionaux soutient les OT1, OT2, OT3 et OT4<sup>4</sup> en lien avec les recommandations de l'accord de partenariat. L'OT5 est retenu par 13 programmes régionaux dans les régions les « moins développées » (selon la catégorisation des FESI) (Tableau 5). L'OT5 se concentrant sur l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques, l'accord de partenariat italien présente les régions les moins développées en Italie comme particulièrement affectées par des risques variés (érosion hydrogéologique et côtière, désertification, risque d'incendie, risque sismique). L'OT6 a été retenu par 16 régions. Il s'agit pour partie de régions parmi les moins développées et qui disposent d'enveloppes FEDER importantes et maximisent ainsi le champ d'intervention du programme. Cela concerne également des régions soit plus développées, soit « en transition » qui souhaitent mobiliser le FEDER pour des interventions culturelles à finalité touristique. En Italie, l'OT6 est interprété en premier lieu comme un outil de développement du tourisme, par le biais d'interventions sur le patrimoine naturel et culturel.

Tableau 5. Ciblage du soutien FEDER des PO régionaux et PON en Italie

	OT1	OT2	OT3	OT4	OT5	OT6	Nombre de PO
Programmes nationaux	2	4	3	2		1	8
Programmes régionaux	21	21	20	21	13	16	21

Lecture : 13 programmes opérationnels régionaux italiens mobilisent le FEDER pour l'OT5 au travers d'un axe prioritaire au moins.

En **Pologne**, l'ampleur des volumes de soutien FEDER à absorber justifie une intervention très diversifiée. Les 16 programmes opérationnels régionaux soutiennent les six premiers objectifs thématiques<sup>5</sup> (Tableau 6). Le Département de la stratégie (unité de coordination nationale) au sein du ministère des Investissements et du Développement économique contribue, en collaboration avec les autorités de gestion des programmes, à éviter les concurrences de financement entre PO nationaux et régionaux.

Tableau 6. Ciblage du soutien FEDER des PO régionaux et PON en Pologne

	OT1	OT2	OT3	OT4	OT5	OT6	Nombre de PO
Programmes nationaux	1	1	1			1	3
Programmes régionaux	16	16	16	16	15	16	16
Programme inter-régional			1	1			1

<sup>4</sup> A l'exception du PO régional des Abruzzes qui n'a pas sélectionné l'OT3.

<sup>5</sup> À l'exception de la région de Podlachie qui n'a pas sélectionné l'OT5.

*Lecture : 15 programmes opérationnels régionaux polonais mobilisent le FEDER pour l'OT2 au travers d'un axe prioritaire au moins.*

Au **Portugal**, les programmes régionaux doivent absorber des volumes conséquents de soutien FEDER. Aussi, les PO régionaux ont généralement sélectionné un nombre important d'objectifs thématiques (Tableau 7). L'ensemble des PO régionaux a retenu les objectifs thématiques de la concentration thématique OT1, 3 et 4. Le PO régional de Lisbonne est le seul à n'avoir pas sélectionné l'OT2. Ce dernier dispose de ressources plus limitées que les autres programmes régionaux en tant que région plus développée. En ce qui concerne l'OT5, une décision nationale prévoyait que cet OT serait uniquement cofinancé au travers du fonds de cohésion et particulièrement par la mise en place du programme opérationnel mono-fonds « Durabilité et usage efficient des ressources ». Cependant, compte tenu de sa situation ultramarine et insulaire, le gouvernement autonome des Açores a considéré qu'il était justifié de mobiliser le PO FEDER en faveur de l'OT5.

*Tableau 7. Ciblage du soutien FEDER des PO régionaux et PON au Portugal*

	OT1	OT2	OT3	OT4	OT5	OT6	Nombre de PO
<b>Programmes nationaux</b>	1	1	1				2
<b>Programmes régionaux</b>	7	6	7	7	1	7	7

*Lecture : 6 programmes opérationnels régionaux portugais mobilisent le FEDER pour l'OT2 au travers d'un axe prioritaire au moins.*

Par ailleurs, au Portugal, l'accord de partenariat définit précisément la ligne de partage entre les interventions attendues des programmes régionaux et celles des programmes nationaux. En termes génériques, pour les OT1 et OT3, les PON thématiques se concentrent (1) sur des projets ou des infrastructures inter-régionales dans les régions identifiées comme moins développées et (2) sur des thèmes transversaux identifiés par plusieurs stratégies régionales de spécialisation intelligente. Les PO régionaux soutiennent des initiatives centrées sur la croissance régionale. Pour l'OT2, le PON soutient les projets portés par l'administration centrale et des projets impliquant plusieurs régions identifiées comme moins développées. Les PO régionaux soutiennent des projets portés par les administrations publiques locales et régionales.

Le pilotage coordonné des actions entre PO régionaux et PO nationaux au Portugal s'appuie, par ailleurs, sur une collaboration intense des autorités de gestion au sein de réseaux thématiques. Un système avancé de coordination des instruments d'investissement à destination des PME fournit un cadre stable de financement des entreprises (Encadré 4). Cette approche limite les concurrences entre programmes opérationnels nationaux et régionaux et promeut une perspective intégrée de l'offre de soutien aux entreprises, par-delà les objectifs thématiques les concernant (OT1, OT3, OT10).

#### **Encadré 4. Intégration nationale du soutien FEDER aux entreprises par un réseau thématique (Portugal)**

Le Portugal met en œuvre les mêmes mesures pour soutenir les entreprises dans le programme opérationnel national FEDER « Compétitivité et internationalisation » et dans tous les programmes opérationnels régionaux. Pour coordonner cet ensemble de mesures, un réseau dédié a été mis en place.

L'autorité de gestion du programme national pour la compétitivité et l'internationalisation est responsable de la coordination technique du « réseau du système d'incitations ». Ce réseau s'occupe de tous les types de mesures de soutien aux entreprises (par exemple, les mesures de soutien à la formation, à l'innovation des produits, à la recherche et développement). Créé au cours de la période de programmation 2007-2013, y participent les cinq autorités de gestion des programmes opérationnels régionaux de la métropole portugaise et des organismes intermédiaires. Il se concentre sur l'élaboration de stratégies collectives, l'échange d'expériences et le partage d'informations. Ce réseau couvre l'ensemble des aspects du soutien aux entreprises, et notamment la réglementation, les lignes de partage entre les programmes

opérationnels. Il définit les critères de sélection et le calendrier des appels. Ses réunions sont généralement organisées sur une base mensuelle.

Ce réseau assure également un suivi régulier de l'aide apportée par les entreprises au travers d'un rapport mensuel sur la situation des objectifs de paiement. À cette fin, elle utilise un système d'information commun dédié pour tous les programmes opérationnels FEDER.

Ce réseau est d'autant plus important que les mesures de soutien aux entreprises sont similaires dans le programme national et les programmes régionaux, comme le prévoit l'accord de partenariat. Cependant, les programmes restent libres d'organiser des appels spécifiques afin de tenir compte de leurs spécificités propres, tout en respectant le calendrier national commun de l'Agence pour le Développement et la Cohésion.

Au **Pays-Bas**, les programmes régionaux disposent de volumes resserrés de soutien FEDER. Ceci rend indispensable la concentration des programmes sur un nombre limité d'objectifs thématiques (Tableau 8). Dans ce contexte, l'intense coopération entre les quatre autorités de gestion des programmes régionaux a conduit à un choix coordonné d'OT et d'objectifs spécifiques pour les quatre PO régionaux et à l'adoption d'une procédure similaire de sélection des projets (voir Encadré 3). La désignation précoce- des autorités de gestion des programmes et la régularité des rencontres en amont de l'adoption des programmes ont ouvert la voie à cette approche coordonnée. Ceci a notamment permis de maximiser les synergies sectorielles entre programmes pour le soutien à l'innovation (OT1).

Tableau 8. Ciblage du soutien FEDER des PO régionaux aux Pays-Bas

	OT1	OT2	OT3	OT4	OT5	OT6	Nombre de PO
Programmes nationaux							
Programmes régionaux	4			4			4

Lecture : 4 programmes opérationnels régionaux néerlandais mobilisent le FEDER pour l'OT1 au travers d'un axe prioritaire au moins.

### Encadré 3. Alignement du choix d'objectifs thématiques et des méthodes de sélection des projets pour maximiser les synergies entre programmes opérationnels régionaux (Pays-Bas)

L'objectif principal de la coordination nationale aux Pays-Bas est d'optimiser l'utilisation du FEDER au sein des quatre programmes régionaux. Les investissements du FEDER sont relativement faibles aux Pays-Bas, en particulier en comparaison des instruments de financement nationaux et régionaux. Les autorités visent donc à définir les « créneaux » ou les « niches » à privilégier. L'objectif est de répondre à un besoin clairement identifié, tout en minimisant la concurrence avec d'autres sources de financement.

La sélection d'axes thématiques similaires dans les quatre régions clarifie la situation pour les bénéficiaires potentiels et les services de conseil qui aident à la rédaction des demandes. En outre, il facilite la communication sur les possibilités de financement par le FEDER. Les autorités de gestion réunies sont souvent amenées à s'accorder sur une répartition des projets entre programmes. Sur un territoire de la taille des Pays-Bas, de nombreux bénéficiaires potentiels, en particulier les grandes entreprises ou les instituts de recherche, agissent au niveau national et non régional.

La coordination étroite et directe entre autorités de gestion s'est concrétisée par des choix stratégiques communs et en particulier :

- une sélection similaire d'objectifs thématiques et une identification d'objectifs spécifiques communs dans chacun des quatre programmes régionaux : Afin de tirer le meilleur parti d'enveloppes FEDER restreintes, seuls deux objectifs thématiques ont été retenus pour les Pays-

Bas. L'OT1 sur la recherche et l'innovation fait suite à l'expérience positive acquise dans ce domaine au cours de la période de programmation précédente et l'OT4 sur la transition vers une économie à faible émission de CO2 vise à se conformer aux exigences du FEDER d'investir au moins 20% du financement pour la réduction des émissions de CO2. Afin de respecter l'affectation minimale de 5% pour le développement urbain durable à l'échelle nationale, les quatre autorités de gestion du FEDER se sont accordées pour concentrer les opérations identifiées dans la région des Pays-Bas de l'Ouest qui regroupe les quatre plus grandes villes du pays (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht) et où ces investissements sont le plus nécessaires.

- L'adoption de procédures identiques pour la sélection des projets. Les processus de demande de financement ont été harmonisés entre programmes afin de faciliter la tâche des demandeurs. Ils peuvent ainsi se familiariser avec les procédures indépendamment de la région. Cela inclut l'utilisation d'un système unique de e-cohésion, basé sur le système précédemment développé par le programme opérationnel pour les Pays-Bas du Sud, et le recours à des comités d'experts pour évaluer les candidatures. En effet, chaque programme a mis en place un comité d'experts qui inclut des représentants des acteurs économiques, du monde universitaire et de la recherche et des organisations de la société civile, pour évaluer la qualité des candidatures.

En **Suède**, les choix de ciblage thématique ont été effectués de manière coordonnée par l'Agence pour la croissance économique et régionale. Le FEDER est concentré sur les quatre objectifs thématiques de la « concentration thématique ». Les huit PO régionaux soutiennent l'OT 1, 3 et 4. L'OT2 n'est retenu que dans les régions les moins urbanisées (Norrland central, Norrland supérieur, Suède Centre-Nord, Småland et les îles, Suède du Sud), pour lesquelles le FEDER cofinance le déploiement de réseaux haut débit.

Tableau : Ciblage du soutien FEDER des PO régionaux et PON en Suède

	OT1	OT2	OT3	OT4	OT5	OT6	Nombre de PO
Programmes nationaux	1		1	1			1
Programmes régionaux	8	5	8	8			8

Lecture : 5 programmes opérationnels régionaux suédois mobilisent le FEDER pour l'OT2 au travers d'un axe prioritaire au moins.

## Ciblage thématique coordonné entre les programmes FEDER et les autres instruments de financement nationaux et régionaux

L'apparition d'une concurrence entre le cofinancement du FEDER et celui proposé par d'autres instruments d'investissement nationaux et régionaux peut ralentir la mise en œuvre des programmes opérationnels. Les six États membres de l'étude sont affectés par de telles concurrences.

En **Allemagne**, chaque *Land* dispose de ses propres fonds d'investissement publics. Les mesures financées par le FEDER sont souvent utilisées comme un élément complémentaire du portefeuille régional. Les programmes du FEDER répondent alors à des besoins qui ne sont pas entièrement couverts par les programmes régionaux. Par conséquent, les programmes nationaux et ceux en gestion directe de l'UE ne sont pas concurrents avec le FEDER, mais plutôt complémentaires.

#### Encadré 5. Cadre territorial pour la mise en œuvre du FEDER négocié avec l'État fédéral avant même l'élaboration des programmes (Allemagne)

Outre les programmes en gestion directe de l'UE, il existe également en Allemagne des programmes de financement nationaux et régionaux (par exemple, des programmes sectoriels par département technique, des programmes de l'Établissement de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW*), des fonds de développement urbain).

Le programme commun des *Länder* pour l'amélioration des structures économiques régionales (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* ou GRW) définit le cadre de la politique régionale nationale en Allemagne. Il s'agit d'un instrument non seulement de financement, mais aussi d'orientation stratégique et de coordination des autres politiques. À ce titre, il fixe donc un cadre général pour la mise en œuvre des programmes FEDER comprenant un zonage négocié par l'État fédéral et les *Länder*. Certains PO régionaux alignent explicitement certaines de leurs mesures sur le GRW, en faisant du ciblage de territoires identifié par le GRW, le critère d'éligibilité des mesures territoriales. Le financement du GRW peut également être utilisé pour cofinancer des mesures régionales soutenues par le FEDER. Ainsi, les *Länder* disposent d'un cadre territorial pour la mise en œuvre du FEDER négocié avec l'État fédéral avant même l'élaboration des programmes, avec des financements associés.

En **Italie**, le FEDER cohabite avec un ensemble de fonds nationaux tels que le FSC (Fonds national pour le développement et la cohésion (FSC), le Plan d'action et de cohésion (PAC) et d'autres instruments tels que les Pactes pour le développement (*Patti per lo sviluppo*). La programmation de ces fonds (FEDER inclus) est coordonnée par le Département pour la politique de cohésion, et la mise en œuvre assurée par l'Agence pour la cohésion territoriale. L'activité du Département vise à fournir une vision cohérente et unitaire de ces outils de financement. C'est pourquoi des fonds nationaux ont les mêmes objectifs que les fonds européens. Plutôt que de mettre en évidence les avantages d'une source de financement par rapport à d'autres, l'ensemble du système de financement public fonctionne ainsi de manière plus homogène, permettant de tirer parti des fonds où ils sont plus facilement disponibles. Les programmes européens FEDER (régionaux et nationaux) et les programmes nationaux<sup>6</sup> ont donc été incités à aligner leurs offres de financement à certaines thématiques. L'exemple suivant montre comment cette approche commune a permis, lorsque c'était nécessaire, de transférer de manière flexible, des opérations à financer d'un programme à un autre (Encadré 6).

#### Encadré 6. Cohérence thématique entre les programmes pour mutualiser les risques et permettre le transfert d'opérations (Italie)

En Italie, le Département des politiques de cohésion et l'Agence pour la cohésion assurent la cohérence des initiatives financées par les fonds structurels avec les politiques et stratégies plus larges, y compris des stratégies de spécialisation intelligente, des macro-objectifs de développement équitable et durable identifiés dans les politiques Europe2020 et Agenda2030, ainsi que dans les objectifs de développement durable de l'ONU. Les autorités nationales italiennes ont, par ailleurs, aligné les stratégies et sources de financement européennes et nationales à destination des régions, à savoir les stratégies pour les zones intérieures (*Strategia nazionale per le aree interne*), le « Pacte pour le développement » / « Pacte pour le sud » (*Patti per lo sviluppo / Patti per il sud*), et la stratégie nationale de spécialisation intelligente.

Ceci a eu des implications pratiques : en mobilisant des objectifs et des logiques d'intervention communs, les programmes peuvent plus facilement échanger des projets en fonction de leur sur- ou sous-programmation respective. Cette possibilité a été exploitée à plusieurs reprises, par exemple dans le cas des projets en Campanie qui étaient prévus dans le cadre du « Pacte pour le sud » et qui ont été transférés au programme opérationnel régional FEDER. Cette flexibilité a aussi été utilisée entre programmes FEDER nationaux et régionaux. Des projets de réseaux électriques intelligents (*smart grid*) ont été transférés depuis le programme opérationnel national FEDER Entreprise et compétitivité vers le programme opérationnel

<sup>6</sup> Programmes financés par l'État et/ou les collectivités publiques.

régional FEDER de la Sicile.

Pour que ce type de transferts soit possible, deux conditions préalables principales sont nécessaires :

- L'objectif thématique, les objectifs spécifiques et les logiques d'intervention des programmes (tant nationaux qu'européens) doivent être au moins partiellement compatibles entre eux. Cette cohérence, liée à la phase de programmation, est vérifiée par le Département pour la cohésion ;
- Les exigences et procédures administratives et opérationnelles doivent être facilement interchangeables. Dans le premier exemple fourni, les projets de régénération urbaine prévus dans le cadre du « pacte pour le sud » ont été facilement reprogrammés dans le cadre du FEDER parce que les procédures administratives de l'outil de financement national avaient été calquées sur celles du FEDER.

Cette approche intégrée est source de flexibilité entre les différents instruments d'investissement à destination des territoires italiens.

Au **Portugal**, on relève peu de concurrence entre les fonds européens et les autres politiques publiques, dans la mesure où, dans les domaines couverts par les FESI, ils constituent la principale source de financement. D'autres instruments de financement existent (par exemple, pour les entreprises, pour la transition énergétique, pour la large bande ou pour la recherche et l'innovation), mais ceux-ci couvrent des typologies de projets différents.

En **Pologne**, en règle générale, des mesures concrètes ont été prises pour limiter la concurrence entre les sources de financement. Les instruments nationaux sont généralement utilisés pour fournir un financement de contreparties des FESI. Lorsque des chevauchements entre les fonds communautaires et nationaux, voire entre différentes sources de financement communautaires, ces situations sont résolues de diverses manières :

- En s'assurant d'une non-congruence entre les calendriers d'appels à projets des instruments nationaux et des programmes FEDER. En Pologne, la plupart des mesures sont mises en œuvre par appels à projets, ce qui permet un tel pilotage des mesures.
- Par un travail d'appariement des sources nationales et européennes de financement au niveau des organismes intermédiaires qui, dans de nombreux cas, sont en charge des fonds communautaires et nationaux.
- Par concertation et délibérations au sein du Comité de coordination de l'Accord de Partenariat et des comités de suivi.

Diverses démarches impliquant des acteurs aux niveaux national et régional contribuent ainsi à limiter les chevauchements.

Dans les domaines du soutien aux PME et des mesures en faveur de la transition énergétique et de l'environnement, on remarque parfois des concurrences entre instruments financiers et subventions. Les bénéficiaires potentiels privilégient la subvention sur le recours à l'instrument financier. Lorsqu'une telle situation se présente, la demande de subventions est alors généralement plus élevée et entrave la mise en œuvre des instruments financiers. On relève, enfin, une concurrence entre différents types d'instruments financiers ciblant les mêmes types de besoin. Les bénéficiaires potentiels privilégient les produits présentant des taux d'intérêt plus bas et des périodes de remboursement plus courtes.

Au **Pays-Bas**, l'un des rôles de la coordination nationale (entre programmes) est de limiter les concurrences de financement dans un contexte où les FESI ne représentent qu'une petite partie des financements disponibles aux Pays-Bas pour le développement régional. L'autorité nationale de coordination et les autorités de gestion cherchent à définir des créneaux spécifiques au cofinancement par le FEDER en amont de la mise en œuvre des programmes. Dans le domaine de la recherche et de l'innovation (OT1), en tirant parti de l'expérience accumulée au cours des périodes précédentes, la définition de telles « niches » n'a pas posé de problèmes. En

revanche, Les programmes n'avaient aucune ou très peu d'expérience antérieure en matière de programmation FEDER en faveur de la transition énergétique et de la baisse des émissions de CO2 (OT4). Il leur a donc été difficile de définir des créneaux d'intervention singuliers. A titre d'exemple, le programme FEDER Pays-Bas de l'Ouest cofinance deux mesures à caractère générique au titre de l'OT4 : une mesure de « développement ou de transposition à plus grande échelle de nouveaux moyens de réduire les émissions de CO2 en utilisant davantage les sources d'énergie renouvelables » et une mesure d'encouragement à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments. L'expérience accumulée par les programmes au cours de la période actuelle devrait permettre des interventions plus ciblées pour la période 2021-2027.

En **Suède**, des concurrences limitées entre le FEDER et d'autres sources de financement sont identifiées :

- Dans le champ de l'adaptation au changement climatique : Le programme national intitulé « le grand pas en avant climatique » (« Klimatklivet ») propose un soutien à des investissements locaux et régionaux avec des taux de cofinancement plus avantageux et des procédures administratives plus simples, que ceux proposés par les programmes régionaux FEDER.
- Dans le champ de l'innovation (dans une moindre mesure), Vinnova (l'Agence de l'innovation) propose des offres de soutien aux entreprises et aux centres de recherche plus attractives que celles proposées par les programmes FEDER.

## 1.4 Communication

### SYNTHÈSE

Pratiques en matière de communication :

- Les États membres privilégient soit la communication intégrée au niveau national, soit la communication au niveau des programmes ;
- Le Portugal a une approche plus poussée que la plupart des États membres, avec notamment des **indicateurs de communication communs** à l'ensemble des programmes ;
- La Suède privilégie une **approche sectorielle** de la communication en finançant la création de sites dédiés par un consortium d'acteurs des secteurs ciblés à travers le programme national.
- En Italie, le site [opencoesione.gov.it](http://opencoesione.gov.it) permet d'atteindre un haut niveau de **transparence** dans la mise en œuvre du FEDER, notamment grâce à son interface ergonomique et aux nombreuses données disponibles ;

Pratiques en matière de reporting :

- Le Portugal produit un **reporting national régulier** des réalisations du FEDER. Les rapports mensuels sont diffusés aux parties prenantes des fonds européens, les rapports mensuels et trimestriels sont publics.
- La Suède a entamé une réflexion sur un système de **monitoring plus axé sur les résultats**. Celui-ci vise en particulier à promouvoir la cohérence entre les indicateurs et les logiques d'intervention.

La communication nationale concerne deux aspects principaux :

- la diffusion d'information sur les possibilités de financement offertes par le FEDER, cette activité fait l'objet d'efforts coordonnés au niveau national dans quelques États membres. Elle est toutefois également du ressort des programmes opérationnels, conformément à la réglementation<sup>7</sup> ;
- la mise en valeur des réalisations ou des retombées positives des opérations financées par le FEDER qui fait l'objet d'une communication coordonnée dans l'ensemble des six États membres analysés.

La communication concerne en général l'ensemble des FESI. Les possibilités de financement et les réalisations associées au FEDER font rarement l'objet d'un effort de communication dédié.

### Communication coordonnée sur les possibilités de financement offertes par le FEDER : des approches nationales contrastées

La Suède, l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas considèrent que la communication sur les possibilités de financement liées au FEDER est du ressort des programmes. La Pologne et le Portugal mettent en œuvre une communication plus intégrée sur les possibilités de financement.

En **Allemagne**, le ministère fédéral (BMWi) ne communique pas sur les opportunités de financement. Cependant, il publie des brochures d'information générale qui font connaître à un public déjà initié les finalités de la mobilisation du FEDER à un niveau national. Ces brochures décrivent, par exemple, les objectifs

<sup>7</sup> Règlement (UE) n° 1302/2013 portant dispositions communes, articles 115, 116 et 117

thématiques retenus en Allemagne pour la mise en œuvre des FESI, ou les nouveautés liées à la période de programmation 2021-2017<sup>8</sup>.

En **Italie**, l'Agence pour la cohésion territoriale s'implique peu dans la communication sur les possibilités de financement. Cependant, elle met en œuvre, depuis 2018, une campagne de vulgarisation de la politique de cohésion et œuvre ainsi à une meilleure connaissance des termes et expressions qui constituent souvent des obstacles dans l'accès à l'entrée dans le champ des FESI. La campagne « Les mots de la cohésion »<sup>9</sup> (*Le parole della coesione*) consiste en une publication régulière d'un glossaire de la politique de cohésion. Cette campagne est relayée sur les réseaux sociaux de l'Agence.

En **Suède**, les opportunités de financement font uniquement l'objet d'une communication régionale sous la responsabilité du « partenariat régional ». Cependant, l'Agence pour la croissance économique et régionale en tant qu'unité de coordination nationale intervient lorsque certains programmes opérationnels ou groupes de programmes rencontrent des difficultés d'attractivité (avec risque de sous-programmation). Au cours de la période 2014-2020, l'Agence est intervenue pour communiquer sur les possibilités offertes aux entreprises et aux collectivités par les financements au titre de l'objectif thématique 4 (OT4) ou pour soutenir la région de Småland.

En outre, il a été constaté en Suède que les outils sectoriels de communication sur les opportunités de financement sont plus efficaces que les outils transversaux FEDER. En effet, les acteurs d'un secteur donné perçoivent plus immédiatement leur éligibilité potentielle à certaines mesures des programmes FEDER lorsque celles-ci sont présentées dans un cadre sectoriel et faisant l'objet d'une communication dédiée. (voir Encadré 7).

#### **Encadré 7. Coordination nationale sectorielle des informations sur les sources de cofinancement liées à l'innovation : exemple du projet SAMLA (Suède)**

Le programme national suédois, au travers de l'axe 1 dédié à l'objectif thématique 1, soutient les projets propres à fédérer les clusters suédois sur une base sectorielle, afin notamment de réaliser des économies d'échelle, de rechercher des synergies et de promouvoir le dialogue. Il s'agit également de permettre aux acteurs du secteur concerné d'accéder plus facilement à des informations sur les possibilités de soutien à l'innovation, et les initiatives mises en œuvre au travers des clusters qui ont éclos dans le pays.

Les retours ont été particulièrement positifs pour le projet SAMLA (« rassembler ») ciblant l'industrie agro-alimentaire. Le projet consiste à créer un espace d'échange et d'animation pour l'ensemble des clusters suédois de l'agro-alimentaire au travers d'un groupe de discussion en ligne, d'une page internet et d'événements.

Le groupe fermé de discussion est un outil jugé particulièrement utile. Celui-ci permet à des acteurs sélectionnés (producteurs, chercheurs) d'échanger sur les besoins concrets en matière de R&D&I et sur les applications concrètes d'avancées scientifiques.

La page internet de SAMLA fournit une banque d'information sur les outils d'innovation, met à disposition une synthèse des possibilités de financement de l'innovation et permet de partager des actualités.

Le **Portugal** dispose d'une approche de coordination plus poussée en matière de communication sur les opportunités offertes par le FEDER. Cette stratégie se déploie dans deux directions.

Premièrement, en début de période de programmation, l'Agence pour le développement et la cohésion a mis en place une campagne d'information généraliste à destination des bénéficiaires potentiels. Cette campagne

<sup>8</sup> Pour un exemple d'une telle brochure généraliste, voir :

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/europa-solidarisch-innovativ-fokussiert.html>

<sup>9</sup> Voir : [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/In\\_evidenza/Le\\_parole\\_della\\_coesione.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/In_evidenza/Le_parole_della_coesione.html)

publicitaire « Portugal 2020 » relayée sur plusieurs chaînes de télévision, à la radio et dans la presse écrite visait à promouvoir les possibilités offertes par les différents fonds européens. L'Agence diffuse, par ailleurs, les appels à projets des différents programmes via ses canaux de communication propres (site web, *twitter*, *facebook*). Le site internet de la coordination nationale dispose également d'une section « Vous avez une idée de projet ? »<sup>10</sup> qui identifie les opportunités de financement par aire thématique, par localisation et par fonds. Il est possible de croiser une ou plusieurs de ces catégories pour afficher les opportunités qui découlent des programmes.

Deuxièmement, la coordination nationale met à disposition des autorités de gestion des programmes FEDER un ensemble de ressources qui les aident à mettre en place une communication cohérente en matière d'appels à projets. Ces ressources incluent une stratégie commune de communication<sup>11</sup>. Celle-ci est un élément-clé de la coordination des activités entre programmes opérationnels. Elle définit une marque commune à l'ensemble des programmes co-financés par les FESI : « Portugal 2020 ». Elle identifie des objectifs stratégiques en termes de visibilité, de notoriété et de transparence des programmes et propose un calendrier commun (2014-2020) pour maximiser la visibilité des FESI dans le pays. La stratégie définit également un ensemble d'indicateurs communs sur la communication (voir Encadré 8). Ces indicateurs permettent un suivi national régulier de la visibilité des programmes et de la marque « Portugal 2020 ». Cette stratégie commune de communication a permis un meilleur alignement des stratégies de communication propres aux programmes. Elle a été discutée avant son adoption par le réseau national dédié à la communication et qui regroupe les autorités de gestion de tous les programmes européens (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP).

#### **Encadré 8. Identification d'indicateurs de communication communs à l'ensemble des programmes co-financés par les FESI (Portugal)**

La stratégie commune de communication « Portugal 2020 » définit un ensemble d'indicateurs communs de réalisation (O) et de résultat (R) pour évaluer la qualité de la communication des programmes opérationnels. Les indicateurs communs sont les suivants :

- Nombre de nouvelles diffusées (O)
- Gamme des nouvelles transmises (O) ;
- Nombre de communiqués de presse diffusés (O)
- Nombre d'annonces institutionnelles diffusées (O)
- Insertions multiples des annonces (somme du nombre de fois que chaque annonce est publiée) (O)
- Nombre de visiteurs sur le portail Portugal 2020 (O)
- Nombre de destinataires des bulletins (O)
- Nombre de destinataires des flashes (O)
- Nombre de personnes qui se connectent aux réseaux sociaux (O)
- Nombre de participants aux événements (par exemple séminaires, conférences, workshops, etc.) (O)
- Niveau de perception de la contribution des fonds au développement des régions (R)
- Niveau de perception de l'utilisation raisonnable, bonne ou très bonne des fonds (R)
- Niveau de perception de l'existence d'informations suffisantes sur les fonds et leur utilisation (R)
- Indice de notoriété de la marque « Portugal 2020 » (R)

<sup>10</sup> Voir: <https://www.portugal2020.pt/tem-uma-ideia>

<sup>11</sup> Disponible sur : [https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/pt2020\\_estrategiacomumcomunicacao.pdf](https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/pt2020_estrategiacomumcomunicacao.pdf)

- Indice de perception favorable dans la presse et les réseaux sociaux (R)

Les indicateurs de réalisation font l'objet d'un *reporting* annuel ou semestriel. Les indicateurs de résultat font l'objet de deux mesures d'une en 2016 et l'autre en 2020.

En **Pologne**, la coordination nationale communique sur les opportunités de financement au travers de plusieurs médias :

- Le site internet des FESI en Pologne<sup>12</sup> constitue la source d'information la plus exhaustive et la plus structurée. La cohérence graphique de la communication des différents programmes (PO régionaux et PO nationaux) est assurée par la mise à disposition, par l'unité de coordination, d'un modèle de site internet commun.
- Les points de contact : le ministère gère un ensemble de points de contacts nationaux et régionaux (un point « central » à Varsovie, 17 points « principaux », et 59 points « locaux »). Il s'agit de lieux physiques où les personnes intéressées par les fonds peuvent s'informer.
- Des films promotionnels de courte durée ont été produits : une « introduction aux PO nationaux et aux PO régionaux », une « méthode d'accès aux fonds européens par étape ».
- Une campagne de promotion des fonds au travers d'un langage simplifié « les fonds européens tout simplement » (« *prosto o funduszach europejskich* »)

### Communication coordonnée sur les opérations mises en œuvre : un impératif partagé

La communication sur les projets co-financés par le FEDER permet de rendre visible l'action de l'UE dans les régions. Elle répond également à une obligation réglementaire. Par souci de transparence, l'article 115 du règlement (UE) n°1303/2013 (règlement commun aux fonds européens) impose aux États membres et aux autorités de gestion de publier sur internet une liste des opérations avec notamment le nom des personnes morales bénéficiaires, le total des dépenses et une indication d'emplacement géographique.

L'ensemble des États membres étudiés essaient de valoriser les projets financés sur fonds européens, en intégrant ou non des fonctionnalités de recherche et d'analyse plus poussés.

L'analyse des six États membres permet d'identifier quatre modalités majeures de communication sur les projets, qui se complètent :

- Des descriptions de projets sélectionnés, axées sur les finalités et les réalisations de ces derniers ;
- La diffusion d'une liste exhaustive des opérations financées en format tableur, incluant *a minima* une courte description, les montants investis (FEDER et nationaux) et les dates de début et de fin des projets<sup>13</sup> ;
- La cartographie de ces projets à des fins d'exploration (par ex. identifier les projets mis en œuvre sur une municipalité donnée).
- La mise en place d'un système intégré d'analyse des données thématiques et financières des projets mis en œuvre.

Le Tableau 8 rend compte des approches privilégiées par les six États membres en matière de valorisation nationale des projets.

<sup>12</sup> Site internet des FESI en Pologne : [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)

<sup>13</sup> Conformément à la réglementation: Règlement (UE) n° 1302/2013 portant dispositions communes, article 115-2

Tableau 8. Communication coordonnée sur les projets financés : approches nationales

	Descriptions de projets sélectionnés	Diffusion de liste exhaustive de projets financés	Cartographie exploratoire des projets	Système d'analyse intégré
Allemagne	x			
Italie	x	x	x	x
Pologne	x	x		
Portugal	x	x		
Pays-Bas	x	x	x	
Suède	x	x		

On remarque que :

- L'ensemble des États membres sélectionnent et mettent en lumière une sélection de projets, conformément à la réglementation.
- La plupart des États membres diffuse des listes exhaustives de projets, conformément à la réglementation. Ces listes qui sont issues d'une extraction/compilation des systèmes nationaux et/ou régionaux d'e-cohésion sont particulièrement utiles pour effectuer des synthèses régionales et de rendre compte des types d'intervention déployées dans les territoires. Elles sont, par ailleurs, un vecteur de transparence en ce qui concerne l'utilisation des fonds européens ;
- Peu d'États membres développent des outils de capitalisation connectés aux bases de données de projets et dédiés à l'analyse. Le cas de la plateforme Opencoesion en Italie reste une exception.

En **Allemagne**, le BMWi a publié, en mars 2017, une brochure<sup>14</sup> qui présente des exemples de projets européens dont les résultats sont considérés comme exemplaires, tous fonds confondus. Cette brochure a été éditée dans le cadre de l'opération coordonnée par la Commission européenne « Europe in my Region ». L'unité de coordination nationale a recueilli les courtes descriptions de projets exemplaires auprès des autorités régionales en charge des programmes opérationnels. En Allemagne, la diffusion de liste de projets est laissée à l'appréciation des *Länder*.

En **Suède**, l'Agence pour la croissance économique et régionale a produit des premières synthèses transversales sur les bonnes pratiques FEDER sous la forme « Inspiration et résultats issus des projets européens »<sup>15</sup>. 70 projets sélectionnés dans l'ensemble des programmes européens font l'objet d'un article qui fait une large place à la parole des personnes qui ont contribué aux projets. L'Agence suédoise diffuse, par ailleurs, des informations sur l'ensemble des opérations co-financées par l'Union européenne au travers de plateformes appelées « *projektbank* »<sup>16</sup>. La base de données de projets FEDER inclut, pour chaque projet, les variables suivantes : code d'identification de l'opération ; nom ; description détaillée ; date de début ; date de fin ; bénéficiaire chef de file ; code postal du bénéficiaire chef de file ; nom et coordonnées (téléphone et adresse mail) du coordinateur/de la coordinatrice ; contribution UE ; coût total ; programme ; région de programmation ; priorité d'investissement ; objectif thématique ; région(s) NUTS 3 concernée(s) ; municipalité(s) concernée(s). Ces informations sont accessibles en ligne et peuvent être téléchargées au format csv. Il est possible de faire de recherches en plein texte et de sélectionner les opérations relevant d'un objectif, d'un programme, d'une priorité d'investissement et/ou d'un objectif thématique donné.

<sup>14</sup> Brochure *Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in Deutschland* (mars 2017):

<https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/europaeische-struktur-und-investitionsfonds-in-deutschland.html>

<sup>15</sup> Première synthèse transversale des projets suédois : <https://tillvaxtverket.se/eu-program/inspiration-och-resultat.html>

<sup>16</sup> Répertoire en ligne des *projektbank* : <https://eufonder.se/projektbanker.html>

En **Pologne**, les opérations mises en œuvre par le FEDER sont relayées au travers de trois vecteurs auquel le portail des fonds européens<sup>17</sup> donne accès à :

- Un focus sur les projets « les plus intéressants ». Il s'agit de courts articles descriptifs incluant un ensemble de photos représentatives des réalisations du projet. La page compte 17 projets, tous fonds confondus.
- Une carte des subventions<sup>18</sup> (*mapa dotacji*) qui donne accès à des fiches incluant le nom du bénéficiaire, la valeur du projet, le montant du soutien de l'UE, la localisation, le programme, l'action à laquelle se rattache le projet dans le programme et le fonds. Cette base de données exhaustive regroupe les opérations des périodes 2007-2013 et 2014-2020. Il ne s'agit pas d'un outil cartographique d'exploration à proprement parler.
- Une liste exhaustive des opérations financées par les fonds européens et téléchargeable au format xlsx et csv. Chaque projet est accompagné d'une description, conformément à la réglementation.

Aux **Pays-Bas**, les informations relatives aux projets sont communiquées sur une plateforme unique<sup>19</sup> « L'Europe à deux pas », pour tous les programmes européens aux Pays-Bas. Celle-ci a été créée en 2009 sous la forme d'un guichet unique en ligne permettant au grand public de voir comment les fonds européens sont utilisés. La plate-forme a été mise en place et est hébergée par l'autorité de gestion du programme opérationnel FEDER Pays-Bas du Nord avec le soutien des autres autorités de gestion du FEDER, du FSE, du FEADER et du FEAMP. Il s'agit d'un exemple de coordination horizontale entre les autorités de gestion des programmes européens aux Pays-Bas. Elle dispose d'un outil d'exploration cartographique.

Au **Portugal**, l'Agence pour le développement et la cohésion, en tant qu'unité nationale de coordination des fonds européens (« Portugal 2020 »), diffuse sous la section « projets approuvés » de son site internet<sup>20</sup> : une galerie de projets sélectionnés, tous fonds européens confondus. La section décrit huit projets FEDER ; une cartographie interactive des projets approuvés est en cours de développement. En outre, l'Agence met en place des campagnes de communication sur Facebook et Instagram avec une approche axée sur le « storytelling » et sur la diffusion des données factuelles sur les FESI (campagne « Saviez-vous que... ? »). Enfin, l'Agence organise des événements de valorisation des réalisations co-financées par les fonds européens (toujours dans un cadre multi-fonds). En juin 2019, la manifestation « Mostra PT2020 – We make Portugal » visait à rendre compte des résultats des FESI, des grandes priorités pour l'avenir, et des opportunités de financement pour la fin de la période de programmation.

En **Italie**, l'Agence pour la cohésion territoriale est particulièrement attentive à l'image que véhiculent les fonds européens dans le pays, et particulièrement le FEDER. En effet, l'Agence essaie de se prémunir des accusations de non-transparence qui peuvent apparaître à l'égard des programmes. Comme l'a montré un rapport de 2013 sur les images et les connaissances associées à la politique de cohésion en Italie, le grand public et les parties prenantes sont bien informés sur la politique de cohésion. 45,1% des personnes interrogées déclarent connaître la politique européenne de cohésion et 80,9% sont conscientes du fait que leur territoire bénéficie d'un financement européen pour le développement territorial. Toutefois, l'analyse a également mis en évidence certaines lacunes dans la communication sur la politique européenne de cohésion et notamment le traitement souvent négatif ou sensationnaliste des sujets liés à la politique de cohésion dans les médias. Le déploiement d'efforts substantiels de communication sur les résultats du FEDER en Italie s'inscrit dans ce contexte.

<sup>17</sup> Portail des fonds européens en Pologne : <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>

<sup>18</sup> Carte des subventions (Pologne): <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/>

<sup>19</sup> Plateforme unique de diffusion des projets aux Pays-Bas : <https://www.europaomdehoek.nl/projecten/>

<sup>20</sup> Site internet de la coordination des fonds européens au Portugal : <https://www.portugal2020.pt/>

Plusieurs sources d'information sur les projets et leur mise en œuvre sont ainsi combinées sur le portail unique « Opencoesione ». Le portail fournit un résumé interactif de la contribution des fonds pour tous les niveaux territoriaux (du niveau national au niveau communal), et un accès structuré à tous les projets financés par le FEDER, le FSE, FEAMP et le FEADER pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020. Il est également possible de télécharger les données de projets au format xls, conformément à la réglementation. L'Inspection générale des relations avec l'Union européenne (ministère de l'Économie) est responsable de la mise à jour de la base de données nationale sous-jacente. Les données proviennent des systèmes d'e-cohésion des autorités de gestion des programmes. Ces systèmes ont l'obligation d'utiliser un protocole standard pour transmettre les données au système national, afin de garantir la qualité et l'uniformité des données.

En définitive, l'ensemble de ces initiatives de mise en valeur des projets au niveau national constitue un matériau quantitatif et qualitatif sur lesquels les projets et les programmes opérationnels peuvent s'appuyer pour leur propre communication. Au-delà de la construction d'une image positive des fonds européens, la diffusion de listes exhaustives de projets assure la transparence et la comparabilité des moyens et des résultats entre programmes. Certains États membres vont plus loin en proposant des outils de suivi plus réguliers ou plus intégrés.

### Approches coordonnées du suivi de la mise en œuvre et communication au grand public : cas pratiques

Le Portugal et la Suède se sont dotés de systèmes de *reporting* nationaux plus poussés que la majorité des autres États membres étudiés (Encadré 9).

Au **Portugal**, la coordination nationale publie deux rapports réguliers sur la mise en œuvre des fonds de l'Union européenne : un Rapport annuel et un bulletin trimestriel. Le suivi trimestriel de l'avancement des programmes permet une comparaison régulière entre les différents fonds et entre les programmes opérationnels régionaux.

#### Encadré 9. *Reporting* national régulier des réalisations du FEDER (Portugal)

En vue de la diffusion publique d'informations régulières et harmonisées sur l'utilisation des fonds européens au Portugal, des rapports de publication trimestriels et annuels<sup>21</sup> ont été définis, couvrant tous les fonds ESI, avec une structure prédéfinie et harmonisée, dont les cibles principales sont les médias et les acteurs intéressés par l'état d'avancement de la programmation des fonds au Portugal.

Ces documents sont :

- Un bulletin trimestriel des fonds de l'Union européenne : Une publication trimestrielle avec des informations harmonisées, concises et claires, qui fournit une connaissance approfondie de l'application de tous les fonds structurels et fonds d'investissement européens au Portugal. Les informations rapportées dans le Bulletin font référence à la sélection et à l'approbation des demandes ainsi qu'à l'exécution financière et physique des différents PO.
- Un rapport annuel des fonds de l'Union européenne. Ces rapports visent à rendre compte avec précision à la fois des niveaux d'exécution financière et des progrès réalisés vers les résultats escomptés, en tenant compte de l'évolution des contextes socio-économiques dans lesquels s'inscrivent les interventions soutenues.

En outre, un rapport de suivi mensuel (non-public) est préparé par la coordination nationale pour les parties prenantes des fonds européens au Portugal.

<sup>21</sup> Ces rapports sont disponibles sous la section « pilotage » (*monitorização*) du site internet Portugal 2020 : <https://www.portugal2020.pt/content/monitorizacao-0>

En **Suède**, l'Agence nationale a publié avec rapport avec des propositions pour un système de suivi des projets axé sur les résultats en mai 2019 (Encadré 10). Ce système serait basé sur une utilisation plus poussée du système national de suivi des projets (NYPS). Il a pour objectif de permettre à terme une meilleure synthèse des contributions des projets FEDER aux objectifs stratégiques du gouvernement suédois. La réflexion sur ce système est toujours en cours.

#### Encadré 10. Élaboration d'un système de monitoring des projets axés sur les résultats (Suède)

L'Agence nationale pour la croissance économique et régionale a publié, en mai 2019, un rapport sur la méthode de ciblage et de mise en œuvre des projets de développement régional intitulé *Suivi des projets centré sur les résultats*<sup>22</sup>. Celui-ci fait des propositions concrètes en réponses aux préconisations des rapports des années précédentes :

- Besoin d'objectifs plus clairs à l'échelle nationale (actuellement, les objectifs et les priorités sont développés par les régions dans le cadre d'une démarche « bottom up »), tout en préservant l'adaptation des mesures à la diversité des contextes régionaux ;
- Besoin d'une plus grande cohérence entre les différents instruments de financement ;
- Possibilité de produire des suivis de résultats plus crédibles en s'assurant qu'ils sont réalisés à un niveau d'analyse adapté ;
- Importance de retours d'information rapides aux parties prenantes, leur permettant d'adapter leurs activités en fonction des résultats. Les démarches de suivi doivent être organisées de manière à permettre ces retours d'information rapides.

Les propositions portent en particulier sur l'exploitation de possibilités offertes par le nouveau système d'e-cohésion suédois (NYPS). NYPS est utilisé pour l'ensemble des projets de développement régional et local, qu'ils soient cofinancés par l'Union européenne ou non. La nouvelle version de NYPS (« NYPS 2020 ») permet de nouvelles classifications des projets :

- Classification des projets en fonction des priorités nationales en matière de promotion de la croissance régionale ;
- Classification des projets en fonction de leur impact environnemental et de la manière dont ils abordent les questions d'égalité des chances et de diversité ;
- Classification des projets en fonction de la « chaîne de causalité des résultats attendus » (« *resultatkedja* »). Quatre types de chaînes de causalité sont envisagés, correspondant à différents types de mesures (Tableau 9). Pour chacune de ces quatre chaînes de causalité, des propositions préliminaires d'indicateurs de résultat à court ou moyen terme ont été élaborées.

La combinaison des différentes classifications permettrait une mise en perspective plus large des différentes mesures et des résultats de chaque projet. En s'appuyant sur la liste d'indicateurs proposés (qui reste à préciser), l'Agence veut rendre possible un *reporting* à l'échelle nationale qui permette notamment de synthétiser la contribution des projets FEDER aux objectifs stratégiques du gouvernement suédois.

<sup>22</sup> <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2019/2019-05-28-uppfoljning-med-fokus-pa-resultat.html>

Tableau 10. Les quatre chaînes de causalité des projets de développement régionaux et proposition d'indicateurs associés

Chaîne de causalité	Indicateurs de réalisation proposés	Indicateurs de résultat à court ou moyen terme proposés
<i>Investissements dans l'infrastructure physique et numérique</i>	Investissements réalisés (en EUR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'installations de test et de démonstration créées ;</li> <li>• Nombre d'organisations qui utilisent les installations de test et de démonstration créées ;</li> <li>• Évaluation de la réduction de la dépense énergétique et de l'émission de gaz à effet de serre ;</li> <li>• Nombre d'entreprises supplémentaires ayant un accès à internet avec un débit supérieur à 100 méga-octets seconde ;</li> <li>• Kilomètres de réseau haut débit créés.</li> </ul>
<i>Développement de connaissances, de stratégies et d'éléments factuels à l'appui de la politique d'aménagement</i>	Nombre de rapports à l'appui de la prise de décision produits	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'études préliminaires débouchant sur un projet concret.</li> </ul>
<i>Développement de nouveaux biens et services (effet indirect) : développement de nouvelles méthodes ou modèles d'entreprise</i>	Nombre d'organisations participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'organisations qui développent de nouveaux services / process / modèles d'entreprise ;</li> <li>• Nombre de nouveaux réseaux et partenariats.</li> </ul>
<i>Développement de nouveaux biens et services (effet direct) : projets ciblant des entreprises ou des entrepreneurs</i>	Nombre d'organisations participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'organisations qui développent de nouveaux services / process / modèles d'entreprise.</li> </ul>

## 1.5 Soutien aux autorités de gestion des programmes

### SYNTHÈSE

- Le soutien du niveau national aux autorités de gestion peut anticiper les demandes qui peuvent émerger de manière pro-active ou se contenter de réagir aux besoins exprimés par les autorités de gestion ;
- Ces différentes modalités de soutien sont formalisées en **Pologne**. Cela permet de fixer des délais de traitement des demandes émanant des autorités de gestion. L'intégration des réponses dans la réglementation ou dans les documents de référence est également encadrée.
- Plusieurs États Membres s'efforcent de fournir un cadre de référence unifié et facilement accessible, par exemple à travers un corpus de documents clairement identifié et un site internet unique.
- Au Portugal, les autorités de gestion disposent de **multiples ressources pour l'évaluation** :
  - o Un document d'orientation annuel, qui décrit notamment les objectifs, le calendrier et des détails sur la mise en œuvre ;
  - o Un guide pour la passation des marchés ;
  - o Une aide à la mise en œuvre des recommandations.
- En Italie, le **partage d'informations sur les soumissionnaires** relatives aux obligations fiscales, aux prélèvements sociaux et aux aides d'État facilite le traitement de demandes d'aide.

Les unités de coordination nationales, dans les six États membres étudiés, apportent différents types de soutien aux programmes opérationnels. En Pologne, au Portugal et en Italie, l'appui national aux programmes opérationnels est conséquent. Les unités de coordination nationales adoptent une attitude pro-active, en tentant d'anticiper les demandes qui pourraient émerger de la part des acteurs des programmes. En Allemagne et aux Pays-Bas, en revanche, les unités de coordination nationales sont plus en retrait. En dehors de la transmission d'information, par exemple de la Commission européenne, elles n'interviennent qu'à la demande des programmes.

### L'organisation d'un soutien à multiples facettes

Les quatre principales formes de soutien à la programmation et à la mise en œuvre ciblent respectivement les enjeux suivants :

- o La transmission d'informations aux programmes (la coordination nationale joue le rôle de relais entre les acteurs des programmes opérationnels et la Commission européenne) ;
- o L'assistance directe aux programmes en réponse à leurs interrogations juridiques ou aux difficultés de gestion que les autorités de gestion soulèvent ;
- o La préparation et la diffusion de brochures ou de manuels de gestion des programmes ;
- o L'organisation de formations ou de séminaires à vocation technique réunissant les autorités de gestion.

Le tableau 11 présente le degré d'implication des unités de coordination pour chacun de ces types d'intervention.

Tableau 11. Soutien coordonné aux autorités de gestion des PO : approches nationales

	Transmission d'information aux programmes	Assistance juridique et technique	Préparation de manuels et brochures de cadrage	Organisation de formations /séminaires techniques
Allemagne	++	+		+
Italie	++	++	+	+
Pays-Bas	++	+		

Pologne	++	++	++	++
Portugal	++	++	++	++
Suède	++	+	++	+

Intensité de l'intervention : « ++ » : majeure ; « + » : mineure ; « » vide : aucune intervention identifiée

En **Italie**, l'Agence pour la politique de cohésion est responsable du soutien aux programmes opérationnels FEDER. L'Agence produit des orientations générales, des lignes directrices et un soutien horizontal en matière de procédures. L'Agence remplit également une fonction de « service d'assistance » (*helpdesk*) qui vise à soutenir, accompagner et coordonner les FESI et le Fonds national pour le développement et la cohésion (*Fondi per lo sviluppo e la coesione*). Les autorités de gestion des programmes peuvent contacter l'Agence lorsqu'elles rencontrent des difficultés d'ordre technique ou juridique. Les séminaires de suivi semestriels auxquels participent les organes nationaux de coordination, les ministères sectoriels et les régions responsables des programmes opérationnels régionaux permettent d'identifier les difficultés de mise en œuvre, telles que les mesures présentant un risque de sous-programmation, et les mesures qui risquent de proposer des financements similaires aux mêmes publics ou de créer des concurrences entre les programmes. À l'issue de ces séminaires de suivi ou à la demande d'un programme opérationnel, l'Agence pour la cohésion peut décider de la mise en place d'un groupe d'experts techniques et d'y associer les programmes opérationnels. Trois groupes de ce type ont vu le jour depuis 2015 : un groupe dédié à la reconstruction après le tremblement de terre de 2016, un groupe de soutien au programme opérationnel régional de Sicile, et un groupe dédié à la construction d'écoles (Encadré 10).

#### Encadré 10. Création de groupes de travail d'experts techniques chargés de résoudre des questions thématiques

En Italie, la construction et la rénovation des écoles ont été identifiés comme des sujets critiques pour lequel plusieurs régions ont signalé le besoin d'un soutien spécifique. Un premier groupe de travail a été mis en place en 2015 après la création de l'Agence pour la cohésion territoriale et les premières séries de réunions de mise en œuvre avec les autorités de gestion. Il a été créé dans le cadre d'un effort conjoint de l'Agence et du bureau de travail pour les constructions scolaires au sein du Cabinet du Premier ministre. Ce groupe de travail réunissait des experts thématiques pour analyser et soutenir 1 252 projets de rénovation scolaire en Campanie, Calabre, Sicile, Basilicate, Latium, Lombardie et Pouilles, d'un montant total de 896 millions d'euros mis en œuvre au cours de la période 2007-2013.

En avril 2017, le groupe de travail a été reconduit. Il est financé par des fonds nationaux (le programme national complémentaire (POC) au programme opérationnel national Gouvernance et capacité institutionnelle 2014-2020). Il comprend les mêmes régions que la version précédente auxquelles s'ajoutent les Abruzzes, l'Ombrie, la Toscane, la Ligurie et le Piémont. Ces régions ont spécifiquement demandé à être associées au groupe. Les organismes publics impliqués dans la mise en œuvre du groupe de travail sont l'Agence pour la cohésion territoriale, le bureau pour les bâtiments scolaires au sein du cabinet du Premier ministre, le ministère de l'éducation et le ministère des infrastructures et des transports.

Le groupe de travail travaille selon quatre axes d'intervention :

1. Appui juridique et technique aux autorités locales et régionales pour assurer l'efficacité des interventions ;
2. Appui à la conception de projets exécutifs pour la construction, la rénovation et la reconstruction de nouvelles écoles après le tremblement de terre ;
3. Appui à l'utilisation coordonnée des ressources financières disponibles pour les autorités locales et régionales, en aidant à orienter ces ressources vers les interventions appropriées en fonction des besoins réels ;
4. Appui aux autorités locales et régionales pour la mise en œuvre et l'utilisation du système informatique « Registre régional des bâtiments scolaires ».

En Italie, le Département pour la politique de cohésion contribue au cadrage politique lors de la rédaction des programmes. En outre, les offices thématiques de l'Agence pour la cohésion territoriale permettent de mobiliser une expertise sectorielle pour fournir un soutien ciblé tout au long de la mise en œuvre. Le « Secteur des projets et des instruments » comprend notamment les trois bureaux thématiques suivants : office du développement durable et de la croissance intelligente ; office des infrastructures et de l'environnement ; office pour l'emploi, l'éducation et l'inclusion sociale.

En **Pologne**, le soutien aux programmes régionaux FEDER est dispensé le Département de la coordination des programmes opérationnels régionaux. Le Département facilite la circulation de l'information entre les institutions, en particulier la Commission européenne, l'unité de coordination nationale, et les autorités de gestion). Le Département fonctionne aussi comme un service d'assistance juridique et technique qui traite des questions communes à tous les programmes (par exemple éligibilité des dépenses, suivi et rapports, indicateurs, contrôles, paiements). Ce service d'assistance peut être enclenché :

- À l'initiative du Département pour la coordination des PO régionaux (logique *top-down*) en cas d'identification d'un problème au niveau national ou en interaction avec la Commission européenne ;
- À la demande d'une ou plusieurs autorités de gestion ou d'un ou plusieurs organismes intermédiaires (logique *bottom-up*). Toutes les questions de ce type sont soumises au droit administratif polonais qui impose un délai de 30 à 60 jours pour traiter les demandes, selon leur niveau de complexité.

Si nécessaire, les résolutions les plus importantes qui résultent de ce processus sont incorporées dans le droit national, c'est-à-dire dans la loi nationale sur les principes de mise en œuvre de la politique de la cohésion en Pologne (adoptée par le Parlement et rédigée par la coordination nationale) ou dans les documents d'orientation publiés par la coordination nationale. En effet, la coordination nationale polonaise maintient à jour un corpus de documents d'orientation à destination des autorités de gestion et des organismes intermédiaires. Ce corpus inclut un manuel sur l'éligibilité des dépenses, un manuel sur la collecte de données d'opérations, un manuel sur l'usage des indicateurs communs.

Enfin, des formations sont organisées à l'initiative de la coordination nationale ou sur la base de la demande des autorités de gestion. Ce type d'activités est financé par le PON d'assistance technique. Les formations rassemblent généralement des employés d'unités thématiques de la coordination nationale et des autorités de gestion ou organismes intermédiaires des PO nationaux et régionaux. Par exemple, une formation sur les méthodes et techniques d'évaluation a été organisée en 2019 à l'initiative de l'Unité nationale d'évaluation du Département de la stratégie de développement au sein du Ministère des investissements et du développement économique. Elle visait particulièrement les employés des unités d'évaluation au sein des autorités de gestion.

Au **Portugal**, l'Agence pour le développement et la cohésion (ADC) met en œuvre de nombreuses actions coordonnées afin de faciliter le travail des autorités de gestion. L'ADC apporte un soutien transversal aux différents programmes régionaux ou thématiques soutenus par les FESI (FEDER, FSE, FC). Le site internet des fonds européens au Portugal ([www.portugal2020.pt](http://www.portugal2020.pt)) constitue un point d'accès unique aux informations relatives aux différents fonds. Plusieurs initiatives méritent d'être soulignées, dont les calendriers des appels à propositions et plans annuels d'évaluation décrits dans la section 1.1. On peut également mentionner la production de documents d'orientation technique à destination des programmes : par exemple sur les appels à projets, ou sur l'éligibilité des dépenses et des guides plus généralistes pour les acteurs du domaine des FESI : par exemple, un guide de lecture du règlement (UE) n°1303/2013 (règlement commun aux fonds européens), un guide de communication à l'attention des bénéficiaires des fonds européens.

Ces initiatives portées par l'Agence tendent à faire diminuer la charge administrative qui pèse sur les autorités de gestion ou à faire émerger des économies d'échelle par la mise en commun d'outils. Par ailleurs, l'Agence organise ou co-organise des formations ou séminaires techniques à destination des autorités de gestion. Les manifestations de ce type incluent : une formation sur les méthodologies d'évaluation d'impact contrefactuelles, un séminaire organisé en partenariat avec la Commission européenne et l'Inspection générale

des finances sur « les coûts simplifiés dans les programmes opérationnels au Portugal », un séminaire sur les règles applicables aux FESI en matière d'information et de communication, et des rencontres techniques avec les autorités de gestion sur des sujets variés (les systèmes d'e-cohésion, les coûts simplifiés, la commande publique, les aides d'État, l'utilisation des bases de données de programmes pour la mesure des résultats et l'évaluation des impacts, le Règlement général de protection des données).

Aux **Pays-Bas**, le Ministère de l'Économie et du Climat participe principalement à la traduction du cadre réglementaire européen dans la législation nationale pour préciser les règles nationales de cofinancement. Ainsi, par exemple, il précise les coûts éligibles et les méthodes de calcul des coûts standards, tels que les forfaits pour les coûts salariaux. À ce titre, il contribue à offrir une plus grande sécurité juridique pour la mise en œuvre des programmes. En **Allemagne**, le Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi) fournit le même type de soutien.

En **Suède**, les branches régionales de l'Agence pour la Croissance économique et régionale qui agissent en tant qu'autorités de gestion des programmes bénéficient du soutien logistique et juridique de l'administration centrale de l'Agence. Cette dernière produit des manuels pour la mise en œuvre des programmes. Des formations communes aux autorités de gestion sont organisées à destination des utilisateurs du système d'e-cohésion NYPS.

## Des outils innovants en soutien aux programmes : cas pratiques

Plusieurs États membres ont mis en place des outils qui constituent des innovations dans le champ de la gestion des fonds européens.

Le **Portugal** a mis en place un plan annuel d'évaluations des programmes et des fonds qui fournit un cadre méthodologique et technique stable pour la réalisation de leurs évaluations par les programmes opérationnels (Encadré 11).

### Encadré 11. Plan national annuel d'évaluation des programmes et des fonds européens (Portugal)

Le plan d'évaluations global est un document annuel qui permet aux autorités de gestion de disposer d'un document d'orientation pour l'évaluation. Le document est structuré en trois parties :

- Chapitre I (Contexte) dans lequel sont présentés les objectifs, la portée et le cadre logique qui sous-tendent le Plan ;
- Chapitre II (Système d'évaluation), qui inclut les activités plus générales à développer pour la mise en œuvre du Plan, les spécificités de chaque exercice d'évaluation, les livrables à produire et les acteurs à impliquer ;
- Chapitre III (Planification des évaluations) qui comprend la liste indicative et la description des évaluations à effectuer, le calendrier prévu et le coût estimé.

Le Plan est complété par deux autres documents :

- Des *Lignes directrices pour la planification et la préparation des évaluations*, qui visent à soutenir les procédures de passation des marchés et le suivi des évaluations par l'autorité de gestion, en présentant les éléments à inclure dans les différentes parties de l'offre (spécifications techniques, clauses juridiques et programme), en soulignant leurs points critiques et en approfondissant les concepts lorsque cela se justifie. Ces modèles de cahier des charges (clauses juridiques et spécifications techniques) et de programme d'appel d'offres ont été appropriés par les entités responsables du lancement des évaluations, ce qui a permis d'uniformiser les procédures. Le document contient une annexe avec un résumé des principales méthodologies d'évaluations, et une autre annexe avec des éléments utiles pour le lancement d'évaluation. Ce guide est structuré de manière générique pour tout type d'évaluation, mais avec des éléments spécifiques pour les évaluations d'impact ou de processus.

- Des *Lignes directrices pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations (suivi)*. Ce document vise à faciliter l'analyse des conclusions et recommandations issues des évaluations, la mise en œuvre des recommandations et l'élaboration d'actions pour le suivi de cette mise en œuvre.

L'**Italie** a mis en place des outils nationaux de partage d'information sur les entreprises qui ont significativement facilité les processus de vérification des demandes de co-financement (Encadré 12).

#### **Encadré 12. Outils nationaux de partage d'informations sur les soumissionnaires pour faciliter la sélection des projets (Italie)**

La sélection des projets a été facilitée au cours de la période de programmation 2014-2020 par la disponibilité de deux nouveaux outils au niveau national :

- Une base de données de régularité de la sécurité sociale permet à tout utilisateur de vérifier publiquement la régularité des cotisations d'une entreprise au système de sécurité sociale (INPS, INAIL et caisses obligatoires sectorielles de sécurité sociale). Le système permet à tout citoyen ou organisme de vérifier la régularité d'un code TVA pour voir si sa cotisation a été régulière. L'outil (DurcOnline) est développé par l'organisme national de sécurité sociale Inps/Inail<sup>23</sup>. Cet outil est utilisé par les autorités de gestion pour vérifier rapidement que l'entreprise ne connaît pas de difficultés financières.
- Une base de données sur les aides d'État, développée dans le cadre du programme opérationnel national Gouvernance et capacité institutionnelle, comprend toutes les informations sur les bénéficiaires d'aides d'État du ministère du développement économique, DG Aide aux entreprises, ce qui permet aux autorités de gestion de vérifier rapidement que le bénéficiaire est conforme aux exigences relatives aux aides d'État. Les données sont accessibles au public<sup>24</sup> et comprennent des informations sur tous les types d'aides d'État définis par les règlements de la Commission.

<sup>23</sup> Accessible ici : <https://www.inail.it/cs/internet/attivita/assicurazione/verificare-la-regolarita-contributiva-durc-online.html>

<sup>24</sup> Accessible ici : [https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it\\_IT/il\\_progetto](https://www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it_IT/il_progetto)

## 1.6 La capitalisation par l'échange d'expériences et de savoir-faire

### SYNTHÈSE

- Des réseaux multiples d'échanges d'expériences et de savoir-faire sont identifiés dans la majorité des États membres ;
- En Pologne, la déclinaison de l'**observatoire territorial** national en observatoires territoriaux régionaux facilite l'organisation de forums à différentes échelles ;
- En Pologne, des **rencontres** entre autorités de gestion sont organisées régulièrement à l'**initiative de la région** de Mazovie. Celles-ci se focalisent sur une question spécifique relative à la mise en œuvre des programmes ;
- En Pologne, la réalisation de **méta-évaluations** permet une capitalisation croisée des enseignements d'évaluations antérieures de différents programmes ;
- La Suède offre un exemple de tentative de capitalisation relative à des **principes horizontaux** avec un inventaire national de la contribution du FEDER à l'intégration des migrants.

La programmation et la mise en œuvre du FEDER par période de sept ans s'inscrivent dans un cycle de montage-réalisation-clôture similaire à celle d'un projet. Cependant, les organisations qui participent à sa mise en œuvre peuvent tirer bénéfice des expériences accumulées par d'autres programmes qu'il s'agisse de programmes en cours ou de programmes clôturés. Le travail de coordination nationale consiste alors à permettre un apprentissage institutionnel continu en fournissant des outils communs aux programmes opérationnels.

Les unités en charge de la coordination nationale, interrogées dans les six États membres qui sont l'objet de cette étude, soulignent l'importance de leur rôle dans la mise en réseau des programmes régionaux. Les réseaux permettent de faire échanger les autorités de gestion des programmes, de recueillir des informations sur les conditions d'avancement de la programmation et de transmettre des informations aux programmes.

Les programmes opérationnels FEDER interagissent au travers de réseaux dont il est possible d'identifier quatre types :

- Des réseaux « métier », avec deux sous-types :
  - Réseaux « métier » génériques : pour traiter de questions communes à la mise en œuvre des programmes (par exemple entre les gestionnaires de projets européens, les personnes en charge de la communication ou de l'évaluation) ;
  - Réseaux « métier » spécialisés : pour satisfaire aux obligations de la période de programmation en cours (par exemple, la mise en œuvre des approches intégrées du développement (ITI, DLAL), les règles de commande publique, l'ingénierie financière, les aides d'État) ;
- Réseaux « thématiques » : pour suivre la contribution à certains enjeux prioritaires de l'accord de partenariat ;
- Réseaux « territoriaux » : en lien avec les défis posés dans certains types de territoires (par exemple, les territoires ruraux ou urbains, les montagnes, les îles, les espaces en reconversion industrielle).

Les réseaux permettent de renforcer une culture commune de gestion et de faire circuler les réponses à des problèmes de mises en œuvre. Ils dépendent cependant d'une configuration d'acteurs propre à une période de programmation donnée. Afin de permettre la conservation et l'accroissement des expériences de mise en

œuvre du FEDER dans le temps, certaines unités de coordination nationale mettent l'accent sur la capitalisation de ces expériences en interne.

## La réseaux inter-programmes comme outil de capitalisation

La facilitation des relations entre programmes implique de créer les espaces pour que ceux-ci puissent se rencontrer. On observe à cet égard des démarches plus ou moins volontaristes de la part des unités de coordination nationale.

En **Suède**, la gestion de l'ensemble des programmes par l'Agence pour la croissance économique et régionale facilite les échanges entre programmes concernant la gestion administrative, les processus de certification et d'audit et la communication.

La mise en réseau des secrétariats des partenariats régionaux implique un effort logistique plus poussé. Les secrétariats des partenariats régionaux qui soutiennent les programmes localement (dans les huit régions) se réunissent quatre fois par an pour discuter de l'avancement des programmes, des méthodes de sélection des opérations, et de tout problème lié à l'émergence de projets de qualité. Comme cela a déjà été indiqué, les partenariats régionaux sont chargés de la sélection des projets (voir section 1.1). Ils comprennent des élus régionaux, des représentants d'organismes publics (par exemple chargés de l'emploi, de l'assurance sociale), des partenaires sociaux (syndicats, chambres consulaires), les universités, les préfetures, des organisations non-gouvernementales et, dans le nord de la Suède, le parlement Sami. Les rencontres régulières sont accueillies à tour de rôle par les autorités régionales, assumant le rôle de secrétariat. L'établissement de relations formelles et informelles entre les partenariats permet d'ancrer une « culture commune du partenariat FEDER ».

Plus généralement, en Suède, les programmes FEDER sont fortement intégrés à la politique de développement régional dans son ensemble. De ce fait, des réseaux thématiques extérieurs qui ne sont pas dédiés spécifiquement aux FEDER contribuent néanmoins à sa mise en œuvre. On peut mentionner :

- Le réseau pour le haut-débit et la transition numérique, avec des coordinateurs dans chaque région ;
- Le réseau « REGLAB - forum d'apprentissage sur le développement régional », coordonné par l'association des collectivités territoriales suédoises ;
- Le Groupe d'Analyse sur la croissance régionale et sur l'attractivité, créé en 2014, qui comprend des représentants d'autorités sectorielles, de l'office national des statistiques ;

Enfin, des rencontres « métier » entre les utilisateurs du système de gestion de projets (NYPS) sont régulièrement organisées. NYPS fait office de système d'e-cohésion dans le cadre de la mise en œuvre des programmes.

Ces réseaux extérieurs fournissent une expertise et constituent un facteur d'intégration du FEDER dans le paysage du développement régional en Suède.

En **Pologne**, la coordination nationale organise des réseaux « métier » pour faciliter la mise en œuvre des programmes (par exemple : réseau sur l'évaluation, réseau sur les instruments financiers), faciliter la mise en œuvre d'initiatives inter-fonds (par exemple : réseau sur le transport et les infrastructures ferroviaires). Elle fait également progresser la prise en compte de certains enjeux dans les programmes FEDER par de réseaux « thématiques » (par exemple : réseau sur la dimension urbaine). Le rôle majeur du FEDER dans les politiques d'investissement public en Pologne justifie un fort besoin en coordination entre programmes, et l'existence d'un département dédié au sein du ministère des investissements et du développement économique (le département de coordination des programmes opérationnels régionaux). Enfin, des forums « territoriaux »

sont organisés à la fois à l'échelle nationale et régionale. Leur mise en œuvre est facilitée par le fait que les observatoires territoriaux régionaux sont des déclinaisons de l'observatoire territorial national (encadré 13).

#### **Encadré 13. Des forums territoriaux s'appuyant sur des observatoires territoriaux régionaux et national intégrés (Pologne)**

En Pologne, des rencontres régulières impliquent les autorités de gestions des PO nationaux et des PO régionaux au travers de Forum Territoriaux Nationaux. Ces forums sont organisés plusieurs fois par an par l'unité de coordination nationale (le Département de la Stratégie et du Développement au sein du ministère). Ils réunissent la coordination nationale, les autorités de gestion, les ministères sectoriels, des partenaires économiques et sociaux et des experts externes. Il s'agit de rencontres thématiques qui permettent de discuter de sujets stratégiques pour la politique régionale polonaise et la mise en œuvre de la politique de cohésion (par exemple, l'état des finances des collectivités locales).

Des forums régionaux d'un format similaire sont aussi organisés. Ils rassemblent des acteurs du développement économique intrarégional. Les travaux de ces forums nationaux et régionaux sont alimentés respectivement par l'Observatoire territorial national et par des observatoires territoriaux régionaux qui en sont la déclinaison. Ils fournissent des données pour l'analyse des tendances du développement régional.

Des initiatives régionales complétant la coordination nationale témoignent d'une volonté d'intensifier les relations et l'échange d'expérience entre programmes. Comme cela a été évoqué dans la section 1.1., la région Mazovie organise des réunions et visites de terrain auxquelles sont conviées les autorités de gestion des autres programmes régionaux et des experts thématiques polonais (Encadré 14). Ces temps d'échange permettent de résoudre des problèmes de gestion ou de mise en œuvre des programmes. Ils participent d'un processus d'apprentissage interrégional par les pairs et d'une forme de coordination horizontale entre programmes régionaux.

#### **Encadré 14. Apprentissage collectif inter-régional initié par la région de Mazovie**

Le programme opérationnel régional FEDER-FSE de Mazovie organise des réunions et visites de terrain auxquelles sont conviées les autorités de gestion des autres programmes régionaux et des experts thématiques polonais. Ces temps d'échange permettent de résoudre des problèmes de gestion ou de mise en œuvre des programmes. Ils participent d'un processus d'apprentissage interrégional par les pairs et d'une forme de coordination horizontale entre programmes régionaux.

Plusieurs fois par an, les autorités de la province de Mazovie organisent des réunions de deux à trois jours destinées à des organes de mise en œuvre des programmes opérationnels régionaux de différentes régions. Chaque fois, ces réunions se déroulent dans un lieu différent dans la région de Mazovie. Elles se focalisent sur une question spécifique relative à la mise en œuvre des programmes. Les réunions comprennent deux parties : (1) des visites aux bénéficiaires des projets pertinents pour les enjeux au programme de chaque réunion ; (2) une session de discussion et de partage d'expériences avec les représentants des régions et des experts thématiques invités. Les aides d'État, les procédures de traitement des irrégularités et les contrôles inter-fonds sont des exemples de questions abordées. Les experts peuvent provenir du système de mise en œuvre du FEDER ou d'institutions gouvernementales, par exemple de la coordination nationale, de l'autorité d'audit, de l'Office gouvernemental pour la concurrence et la protection des consommateurs. Ils peuvent aussi être des praticiens externes au gouvernement. Ce projet est financé au titre de l'assistance technique du programme opérationnel.

Ce processus permet de trouver des solutions aux problèmes de mise en œuvre du FEDER, d'élaborer de nouvelles approches et de diffuser les bonnes pratiques de mise en œuvre du FEDER par le biais d'échanges d'expériences et d'apprentissage entre pairs.

Au **Pays-Bas**, les échanges entre programmes sont initiés par les programmes eux-mêmes et facilités par le ministère de l'Économie et du Climat. Ces échanges ont lieu dans le cadre de rencontres mensuelles entre les autorités de gestion des programmes, en présence de représentants du ministère de l'Économie et du Climat. Cette organisation horizontale de la coordination repose sur une convention conclue entre les quatre autorités de gestion du FEDER avant le début de la période de programmation 2014-2020. Cette convention vise à coordonner les activités et les processus des programmes régionaux du FEDER et à désigner le ministère des affaires économiques et du climat comme responsable de cette coordination. Si nécessaire, les autorités du programme discutent également de questions spécifiques, par exemple l'utilisation d'options de coûts simplifiés ou d'instruments financiers. Ces sujets peuvent être évoqués soit en réunion plénière, soit dans des groupes de travail dédiés. En 2019, les échanges se concentrent sur la préparation de la prochaine période de programmation. La fréquence des réunions assure une approche coordonnée de la mise en œuvre du FEDER aux Pays-Bas. Les parties prenantes se connaissent et les autorités de gestion sont conscientes de leurs pratiques respectives. De plus, le coordonnateur national peut suivre les progrès de la mise en œuvre du FEDER dans les quatre régions et, le cas échéant, orienter la mise en œuvre pour l'aligner sur les objectifs politiques nationaux et européens.

Au **Portugal**, l'Agence pour le développement et la cohésion (ADC) anime un grand nombre de réseaux. Il s'agit d'abord de réseaux dont les trois plus actifs sont les deux réseaux « métiers » s'intéressant à la communication, d'une part, et au suivi et l'évaluation » d'autre part, et le réseau thématique « dynamiques régionales de développement ». Ce dernier assure un suivi des développements économiques, sociaux et territoriaux du pays. Il coordonne la production d'études et d'analyses. Il a, par ailleurs, la charge de suivre la mise en œuvre de la « stratégie nationale de spécialisation intelligente ». En parallèle, plusieurs réseaux ou groupes de travail « métier » sont animés par l'ADC. Ceux-ci sont liés à des dimensions pertinentes pour tous les programmes opérationnels FEDER, comme les coûts simplifiés, les marchés publics et les aides d'État. Enfin, outre ces réseaux coordonnés par l'ADC, les PON FEDER coordonnent des réseaux thématiques correspondant à leurs champs d'action. Cinq réseaux thématiques sont actifs : le réseau des systèmes d'aides aux entreprises (voir encadré 4), le réseau de soutien à la R&D&I et aux stratégies de spécialisation intelligente, le réseau sur l'inclusion sociale et l'emploi, le réseau sur l'éducation et les qualifications, le réseau sur la croissance verte.

En **Allemagne**, les interactions entre programmes ont lieu dans le cadre des « groupes de travail » précédemment évoqués dans la section 1.2. Ces groupes sont créés par la coordination nationale (BMW) mais résultent toujours d'un besoin identifié par un ou plusieurs *Länder*. Lorsqu'un *Land* fait connaître son intérêt pour une question, le ministère s'en saisit et envoie une requête à tous les *Länder* pour leur demander s'ils sont également concernés ou intéressés et s'ils voient un besoin d'action commune en la matière. Si nécessaire, ils mettent en place un nouveau groupe de travail ou intègrent la question à un groupe de travail existant. Les groupes suivants sont actuellement actifs (liste non exhaustive) : des groupes « métier » sur l'information et la publicité, l'évaluation, les systèmes d'e-cohésion, les indicateurs de réalisation et les indicateurs financiers, et des groupes « thématiques » sur le développement durable et l'égalité des chances. Le groupe de travail sur les indicateurs est notamment parvenu à harmoniser les indicateurs de réalisation utilisés par les programmes opérationnels régionaux. L'approche allemande de la mise en réseau des autorités de gestion s'inscrit dans un strict respect des règles constitutionnelles de subsidiarité.

## Démarches de capitalisation innovantes

La **Pologne** a fait réaliser, de sa propre initiative, non seulement des évaluations *ex post* portant sur la période de programmation précédente mais aussi des méta-évaluations portant sur les résultats d'études d'évaluation antérieures (Encadré 14).

### Encadré 14. Réalisation de méta-évaluations portant sur les résultats d'évaluations antérieures (Pologne)

L'unité nationale d'évaluation au sein du Département de la stratégie inscrit son action dans l'amélioration de long terme des activités de coordination nationale. Elle réalise ou fait réaliser :

- Des évaluations relatives à la mise en œuvre de l'accord de partenariat ;
- Des évaluations horizontales pour l'ensemble du système de mise en œuvre, par exemple les évaluations *ex-post* de la période 2007-2013 dans les domaines les plus importants des interventions FEDER/CF/FSE ;
- Des méta-évaluations d'études d'évaluation antérieures tant au niveau de la coordination nationale qu'au niveau des autorités de gestion.

La méta-évaluation de 2012 portant sur les études d'évaluation du PO Économie innovante 2007-2013 a constitué un apport important dans la conception du PON Croissance intelligente 2014-2020.

En matière de capitalisation, la coordination nationale en Pologne illustre l'importance de la stabilité des ressources humaines d'une période de programmation à la suivante (Encadré 15). Cette stabilité est considérée par les autorités polonaises comme un facteur clé à même de contribuer à la bonne exécution des programmes FEDER. L'importance du soutien FEDER en Pologne participe de l'**attractivité** des organes de coordination et de mise en œuvre des programmes en tant qu'employeurs.

### Encadré 15. Stabilité du personnel impliqué dans la coordination du FEDER obtenue grâce à des conditions attractives

En Pologne, les équipes impliquées dans la coordination nationale et l'ensemble du système de mise en œuvre de la politique de cohésion sont restées stables dans le temps (dans différentes institutions). La coordination nationale a réussi, en particulier, à maintenir les employés qualifiés et expérimentés impliqués dans le système de mise en œuvre du FEDER sur plusieurs périodes de programmation (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). Ce résultat a été obtenu en proposant des conditions attractives en termes de salaires, de formation interne et de perspectives d'évolution - au sein des équipes chargées de la coordination nationale du FEDER.

Cela a permis d'optimiser l'apprentissage institutionnel au sein des organismes impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes FEDER. La structure institutionnelle des autorités de gestion, des organismes intermédiaires, des autorités d'audit et autres institutions d'appui n'a pas été sensiblement modifiée depuis leur mise en place entre 2003 et 2007. Ceci est également lié à la stabilité dans l'organisation des programmes opérationnels.

Les employés impliqués dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, y compris les gestionnaires et les autres membres du personnel, ont donc constitué une équipe de base stable pour une gouvernance et une coopération multi-niveaux fructueuses dans l'exécution des programmes FEDER.

Peu de démarches de capitalisations relatives aux principes horizontaux issus de la charte des droits fondamentaux ont pu être identifiées. Ces principes retenus pour le FEDER sont le développement durable, l'égalité entre les femmes et les hommes et l'égalité des chances et la non-discrimination. En **Suède**, l'inventaire

de la contribution du FEDER à l'intégration des migrants offre un exemple d'une telle démarche. Cette initiative constitue à la fois un outil de promotion du FEDER et un outil de capitalisation des expériences en la matière (Encadré 16). Il n'a cependant pas été possible d'identifier des mesures concrètes prises sur la base des conclusions de cet inventaire..

#### **Encadré 16. Inventaire de la contribution du FEDER à l'intégration des migrants**

L'Agence pour la croissance économique et régionale cherche à renforcer l'attention portée aux enjeux liés à l'intégration des migrants et à la diversité dans les programmes FEDER régionaux. L'Agence identifie les principales possibilités d'intervention finançables par l'OT3. Il est notamment envisageable de promouvoir l'entrepreneuriat pour certaines populations (personnes nées à l'étranger, migrants arrivés en Suède récemment), de créer des incubateurs, fonds d'investissement et programmes de mentorat et de formation ciblant ces enjeux. Ces initiatives peuvent être mises en œuvre en se référant au principe horizontal « égalité des chances et non-discrimination ».

L'Agence a réalisé un inventaire des mesures ciblant l'intégration des migrants. Celle-ci a permis d'identifier des appels d'offres et projets dans plusieurs régions :

- Norrland Central : Appel d'offres ciblant exclusivement les projets visant à encourager l'entrepreneuriat parmi les migrants et à faciliter leur intégration ;
- Partie nord de la Suède centrale : Appel d'offres dédié à l'intégration par l'entrepreneuriat ;
- Partie est de la Suède centrale : Deux appels d'offres faisant référence à la meilleure exploitation du capital humain des migrants récents en vue de renforcer la compétitivité des entreprises ;
- Suède de l'ouest : Plusieurs appels d'offres donnant la priorité aux projets traitant les enjeux liés à l'intégration et à la diversité. Ceux-ci ont notamment permis de mettre en œuvre les projets « One Stop Future Shop » et « Brehouse Creative Growth and Cultural Diversity » à Göteborg ;
- Scanie-Blekinge : Efforts ciblant le logement et les quartiers en difficulté dans la région métropolitaine de Malmö.

En outre, une série de projets traitant de ces problématiques ont été identifiées, notamment :

- Intégration et croissance dans le Västernorrland (Préfecture du Västernorrland)
- Intégration et croissance (commune de Säffle)
- IFS 2.0 (*Almi Företagspartner Gävledala AB*)
- Intégration intelligente (IUC Dalarna AB)

## 1.7 Mise en place de systèmes communs d'e-cohésion

### SYNTHÈSE

- Les systèmes d'e-cohésion sont soit intégrés au niveau national, soit développés par les autorités de gestion. La question clé est l'interopérabilité en vue de la transmission d'informations ;
- Au Portugal, le site Balcão 2020 offre un point d'accès unique au financement des FESI, communiquant avec l'ensemble des systèmes de gestion utilisés ;
- La Pologne mobilise l'intelligence artificielle et l'apprentissage machine pour améliorer la capacité du système de gestion à identifier des irrégularités.

Les systèmes dit de « e-cohésion » sont les systèmes d'information utilisés par les autorités de gestion des programmes pour assurer les échanges électroniques avec les bénéficiaires des programmes, depuis la phase de candidature jusqu'à la clôture des projets. Ces systèmes permettent notamment de stocker les documents relatifs à la situation du bénéficiaire et à la mise en œuvre du projet, de déclarer les dépenses et de suivre les paiements. Ils sont utilisés dans le cadre des procédures d'audit.

Les États membres peuvent choisir de faire développer ces systèmes d'information à l'échelle de plusieurs programmes, voire de plusieurs fonds, afin d'effectuer des économies d'échelle. Ces systèmes intégrés d'e-cohésion déchargent les autorités de gestion du travail d'encadrement du processus de développement. En revanche, ils nécessitent de mettre en place un dialogue entre les autorités de gestion (utilisatrices) et l'unité en charge du développement, afin que puissent remonter les demandes de modification ou d'adaptation du système.

Les six États membres couverts par l'étude adoptent des stratégies variées à cet égard. La Pologne, la Suède et les Pays-Bas disposent de système d'e-cohésion intégrés au niveau national. Au Portugal, en Italie et en Allemagne, les autorités de gestion des PO FEDER développent leur propre système.

En **Allemagne**, chaque *Land* dispose de son propre système de e-cohésion, adapté aux modalités régionales de mise en œuvre du FEDER.

Au **Portugal**, il n'existe pas de système d'information commun aux programmes FEDER. Cependant, l'Agence pour le développement et la cohésion a mis en place un point d'entrée unique pour la soumission des demandes aux différents FESI. « Balcão 2020 »<sup>25</sup> est une plateforme qui permet l'enregistrement et le suivi des demandes quel que soit le programme concerné (Encadré 17). Sans créer de système de e-cohésion commun, « Balcão 2020 » rend les systèmes existants inter-opérables.

### Encadré 17. « Balcão 2020 », point d'accès unique au financement des FESI

Lancé en novembre 2014, « Balcão2020 » est le point d'accès unique au financement FESI au Portugal. Il s'agit d'un centre virtuel multiservices qui fournit des informations sur les financements disponibles et sur les demandes et le suivi des projets dans leurs différentes étapes. En ce sens, « *Balcão 2020* » a été conçu pour faciliter l'accès aux FESI, en servant de point d'accès en ligne aux programmes opérationnels financés par les FESI pour toutes les entités qui souhaitent demander un financement.

<sup>25</sup> Page d'accueil (en portugais) : <https://balcao.portugal2020.pt>

« Balcão2020 » dispose d'une technologie d'enregistrement et d'authentification par le bénéficiaire à travers la carte d'identité nationale ou une signature numérique. Il donne accès à un espace réservé personnel, avec un ensemble de services de support et de fonctionnalités communes, quelle que soit la nature du projet, la région ou le programme opérationnel. C'est le seul moyen d'accéder aux formulaires de demande, aux demandes de modification et de paiement et à d'autres informations sur les projets financés. Les fonctionnalités suivantes sont prises en charge :

- Dépôt des demandes ;
- Enregistrement des marchés et procédures de passation des marchés publics ;
- Demandes de paiement/avance ou de remboursement ;
- Rééchelonnement des projets.

Avec la création de « Balcão 2020 », les demandes de financement et les documents qui doivent les accompagner sont soumis électroniquement (en ligne), et il y a plusieurs champs pré-remplis et mécanismes de validation automatique. « Balcão2020 » est régulièrement amélioré. Les améliorations récentes portent notamment sur le téléchargement et le remplissage des demandes de paiement et la dématérialisation du processus d'envoi des candidatures. La mise en œuvre d'une application mobile est prévue, depuis laquelle les bénéficiaires auront accès aux principales notifications et au suivi de leurs opérations.

La création et le développement de « Balcão2020 » est une composante de la stratégie de modernisation administrative au Portugal. La dématérialisation des applications a été l'un des changements majeurs dans ce cadre des fonds européens par rapport aux précédentes périodes de programmation.

L'existence de « Balcão2020 » ne signifie pas qu'il existe un système d'information unique pour les différents programmes opérationnels. Lorsqu'un appel à propositions ou un projet est sélectionné, le bénéficiaire est automatiquement dirigé vers le système d'information correspondant. « Balcão2020 » a été conçu pour optimiser l'interopérabilité avec les différents systèmes d'information des programmes opérationnels.

« Balcão2020 » assure également l'interopérabilité avec divers systèmes externes d'autres entités publiques. Il inclut des requêtes possibles sur les informations des personnes physiques ou morales figurant déjà dans les bases de données de l'administration publique. L'objectif est de limiter la transmission récurrente des mêmes pièces par les bénéficiaires. À cette fin, plusieurs protocoles ont été signés et mis en œuvre avec des organismes de l'administration publique, tels que l'Institut de l'état civil et des notaires, l'Administration fiscale, l'Institut de sécurité sociale, l'Institut d'aide aux petites et moyennes entreprises et la Direction générale du territoire.

En **Italie**, chaque autorité de gestion utilise son propre système d'e-cohésion (ou, dans certains cas, un système partagé avec d'autres autorités de gestion). Les systèmes d'e-cohésion développés en Italie assurent toutes les fonctions de *reporting* réglementaire vers les autorités d'audit et de certification, ainsi que le suivi des projets et les relations avec les bénéficiaires. Cependant, le ministère de l'Économie et des Finances<sup>26</sup> fournit un système national de suivi (*Sistema Nazionale du Monitoraggio*). Les données au niveau des projets pour les fonds FEDER, FSE, FC et FEADER sont transmises directement des systèmes d'information des autorités de gestion vers le système de suivi national. Les systèmes d'e-cohésion utilisent un protocole standard pour transmettre les données au système national. Le système national de suivi constitue la base de données sur laquelle est bâtie la plateforme de données ouverte OpenCoesione<sup>27</sup>. La qualité des données du système national de suivi et d'OpenCoesione permet d'assurer la transparence et la comparabilité entre les programmes, tout en permettant un contrôle public sur l'utilisation des fonds.

<sup>26</sup> Plus précisément : l'Inspection générale des relations avec l'Union européenne au sein du Bureau de la comptabilité générale de l'État, au ministère de l'Économie et des Finances.

<sup>27</sup> Cette plateforme est décrite dans la section : 1.4 Communication.

Il n'est pas envisagé de mettre en place un système unique d'e-cohésion commun à toutes les autorités de gestion. Le système actuel à deux niveaux donne satisfaction aux autorités. Les autorités de gestion apprécient la flexibilité de la gestion pour chaque programme. En même temps, des données nationales cohérentes et à jour sont facilement disponibles.

La **Pologne** dispose d'un système national d'e-cohésion (« SL 2014 »), utilisé par toutes les autorités de gestion. Ce système a été créé et est entretenu et amélioré par le ministère des Investissements et du Développement. Il enregistre et traite toutes les données relatives aux opérations financées pour les besoins de la comptabilité, du suivi, des rapports, de la vérification et des contrôles. Le Département de la mise en œuvre des fonds de l'UE, au sein du ministère des Investissements et du Développement, a la charge à la fois d'établir les règles formelles de mise en œuvre du FEDER et de développer le système national d'e-cohésion. Le fait que ces deux activités soient réalisées au sein de la même unité a constitué un levier pour le développement du système « SL2014 ».

Le système d'e-cohésion intégré est, par ailleurs, utilisé comme base de données pour gérer et rationaliser les processus nationaux d'audit et de contrôle (Encadré 18). En Pologne, il s'agit de l'un des bénéfices tirés du développement d'un système d'information intégré.

#### **Encadré 18. Intelligence artificielle et apprentissage machine à l'appui de l'audit et des contrôles (Pologne)**

En Pologne, le système de e-cohésion en place (SL2014) utilise l'intelligence artificielle (IA) et l'apprentissage machine pour gérer et rationaliser ses processus internes.

Parallèlement aux progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes opérationnels dans le cadre de la période de programmation 2014-2020, la quantité d'informations stockées dans le système SL2014 a atteint une taille permettant de les qualifier de « big data ». La base de données est régulièrement utilisée pour préparer des rapports de suivi des programmes et de l'accord de partenariat, pour les besoins externes (par ex. les rapports de la Commission européenne) ou internes (par ex. la gestion des programmes opérationnels). Actuellement, plus de 900 types de rapports sont générés régulièrement avec l'aide du système. Toutefois, le Département a décidé d'explorer plus avant les possibilités offertes par la base de données.

Premièrement, des solutions d'analyse de données (« *data crawling* ») entièrement automatisées, fondées sur l'intelligence artificielle, ont été conçues et mises en œuvre pour produire de meilleurs audits et contrôles. Le module, spécialement conçu au niveau central, analyse des centaines de milliers de demandes de paiement et de factures stockées dans le système. Les algorithmes d'apprentissage machine permettent d'améliorer la capacité du système à identifier les irrégularités, par exemple : une dépense financée par plus d'une opération, plus d'un programme opérationnel ou plus d'un fonds par les mêmes factures, la récurrence de certaines organisations, dates ou noms de représentants d'organisations dans les factures. Ce système de contrôle avancé fonctionne en continu et permet une détection rapide des irrégularités.

Deuxièmement, il est envisagé d'utiliser des solutions fondées sur l'intelligence artificielle pour contrôler la mise en œuvre des options à coût simplifié (OCS). Le système SL2014 offre de nombreuses informations sur les échanges et les biens et services liés aux projets financés par les FESI. Il est ainsi possible d'extraire des données sur les prix courants des produits et services achetés par les bénéficiaires dans le cadre de types d'opérations donnés. Le système offre une base de données particulièrement solide pour définir les taux forfaitaires et les coûts unitaires qui peuvent être appliqués lors de la mise en œuvre d'options de coûts simplifiés dans différents programmes opérationnels. Cette solution est encore en cours de développement.

Aux **Pays-Bas**, les quatre programmes FEDER utilisent un système commun d'e-cohésion : « EFRO-webportal<sup>28</sup> ». Ce système constitue une version améliorée du système d'e-cohésion développé par le PO régional des Pays-Bas du Sud au cours de la période 2007-2013. Les quatre autorités de gestion FEDER ont conclu un accord sur l'utilisation de ce système afin de réduire la charge administrative et les taux d'erreur, comme décrit dans l'accord de partenariat. La préparation du système unique a commencé en 2012. L'unité de coordination nationale dispose d'un accès aux indicateurs de réalisation et de résultat afin de remplir son rôle de suivi. Le système fonctionne actuellement de manière satisfaisante. Des changements mineurs sont introduits régulièrement pour répondre aux besoins des bénéficiaires.

La **Suède** dispose d'un système intégré d'e-cohésion : « NYPS 2020 ». Il est commun à tous les projets de promotion du développement régional. Il n'est pas spécifique au FEDER. La gestion des projets nationaux et européens est ainsi intégrée dans un seul et même système. NYPS est présenté comme un outil de coordination entre les 43 différentes autorités décisionnaires dans le financement de projets de développement régional (l'Agence pour la croissance économique et régionale, les préfetures, les régions). NYPS est actuellement en cours de refonte. À cette fin, des ateliers avec les utilisateurs de NYPS ont été organisés au printemps 2019.

---

<sup>28</sup> Page d'accueil (en néerlandais) : <https://www.efro-webportal.nl>

## 2. Contribution de l'Assistance technique à la mise en œuvre de la coordination nationale

---

Comment les États membres analysés dans le cadre de cette étude financent-ils les activités de coordination décrites en première partie ? Certains d'entre eux font le choix de mettre à contribution le financement prévu au titre de « l'assistance technique ». Cette partie analyse la manière dont sont mobilisés les programmes nationaux d'assistance technique (ou assimilés) pour le financement de la coordination nationale.

Le financement de la coordination nationale FEDER fait l'objet d'un arbitrage national quant à la mobilisation ou non des fonds européens à cette fin (section 1). Les États membres qui décident de s'appuyer sur un programme national d'assistance technique effectuent des choix stratégiques relatifs au(x) fonds mobilisé(s), aux objectifs poursuivis et aux taux de co-financement prévus (section 2). Les activités menées dans le cadre de ces programmes sont variées (section 3).

### 2.1 Des sources hétérogènes de financement de la coordination nationale

Plusieurs sources de financement peuvent être mobilisées pour l'organisation d'activités de coordination du FEDER à un niveau national :

- L'assistance technique des FESI qu'elle provienne du FEDER, du FSE ou du FC ;
- Le FEDER *mainstream* (i.e. ciblant un des 11 objectifs thématiques de la politique de cohésion européenne) ;
- Les fonds nationaux (par ex. : budgets ministériels).

Les six États membres sélectionnés financent leurs activités de coordination nationale selon un schéma propre.

Trois des six États membres couverts par l'étude ne s'appuient pas sur un soutien des fonds européens pour coordonner la mise en œuvre du FEDER. Le ministère de l'Économie et de l'Énergie (en **Allemagne**), le ministère de l'Économie et du Climat (aux **Pays-Bas**) et l'Agence pour la croissance économique et régionale (en **Suède**) financent les activités de coordination du FEDER sur leur propre budget.

En revanche, la Pologne, le Portugal et l'Italie mobilisent les fonds européens à des fins de coordination nationale FEDER.

- La **Pologne** dispose d'un programme national d'assistance technique (PNAT) financé par le fonds de cohésion. Ce programme finance la coordination de la mise en œuvre des FESI en général, et du FEDER en particulier. Ce programme est co-financé par l'État polonais (contreparties nationales).
- Le **Portugal** dispose d'un programme national d'assistance technique (PNAT) financé par le FEDER. Ce programme finance la coordination de la mise en œuvre des FESI en général, et du FEDER en particulier. Ce programme est cofinancé par l'État portugais (contreparties nationales).
- L'**Italie** dispose d'un programme opérationnel national « Gouvernance et capacités institutionnelles » (désigné ci-après « PON Gouvernance »). Ce programme n'est pas présenté comme un programme d'assistance technique *stricto sensu* comme pour les PNAT du Portugal et de Pologne. Les axes 3 et 4 de ce programme, respectivement financés par le FEDER (OT11) et par l'assistance technique du FSE,

permettent le financement des activités de coordination nationale des FESI. . Ce programme est co-financé par l'État italien (contreparties nationales).

Afin de comprendre comment les fonds européens sont mobilisés afin de soutenir les activités de coordination, les sections suivantes se concentrent sur les États membres qui appuient leurs actions de coordination sur un programme d'assistance technique (ou assimilé), à savoir : la Pologne, le Portugal et l'Italie.

## 2.2 Approches générales de l'organisation des programmes d'assistance technique nationale en Pologne, au Portugal et en Italie

Les programmes nationaux d'assistance technique (PNAT) ou de « Gouvernance » déployés au cours de la période 2014-2020, en Pologne, au Portugal et en Italie soutiennent les actions de coordination nationale. Cependant, leurs volumes respectifs, leurs sources de financement et l'étendue des activités susceptibles d'être financées révèlent d'importants contrastes. Ces trois programmes effectuent un travail de coordination non seulement du FEDER, mais de l'ensemble des fonds européens structurels et d'investissement.

Le tableau 12 synthétise les volumes de financement mis à disposition par les programmes.

Tableau 12. Programmes nationaux d'assistance technique (ou assimilés)

	PNAT Pologne	PNAT Portugal	PON Gouvernance Italie (axes 3 et 4)
Budget total du programme (EUR)	823 674 547	167 862 249	319 375 090
Contribution UE (EUR)	700 123 363	138 000 000	225 168 429
Taux de cofinancement UE	85%	82%	75% ou 50%
Fonds mobilisés	FC (AT)	FEDER (AT)	FSE et FEDER (AT)
Taux de programmation au 30 juin 2019	71%	79%	92%

Source : Commission européenne

### Le PNAT 2014-2020 de Pologne

Le PNAT 2014-2020 de Pologne est financé par le fonds de cohésion (FC). L'autorité de gestion du programme est le Département du soutien aux programmes au sein du ministère de l'Investissement et du Développement économique. Il propose un taux de cofinancement UE de 85%. Il couvre les tâches de coordination relative à l'ensemble des FESI. Ce programme est la continuation d'un programme similaire mis en œuvre au cours de la période de programmation précédente. Le programme a été reconduit car, selon l'accord de partenariat, le programme 2007-2013 d'assistance technique, comme les composantes d'assistance technique des autres PO, auraient notamment permis de réduire le taux de rotation des salariés et d'ainsi faciliter la mise en œuvre des fonds européens.

Le programme compte quatre axes prioritaires qui disposent des allocations FC suivantes (en coût UE) :

- Ressources humaines : 491 623 363 EUR

- Système efficace et efficient de mise en œuvre de la politique de cohésion : 32 800 000 EUR
- Capacités des bénéficiaires des fonds européens : 157 500 000 EUR
- Information et promotion des fonds européens : 18 200 000 EUR

L'originalité de ce programme est de concentrer l'ensemble du financement relatif aux ressources humaines dans un axe prioritaire dédié, à la différence des autres axes qui adoptent une approche par « fonction » de coordination.

Au-delà des fonctions propres à la coordination nationale et assurées par le ministère des Investissements et du Développement, le programme finance :

- Les salaires des employés de plusieurs autorités de gestions et organisations intermédiaires de programmes nationaux ;
- Le fonctionnement des organisations de contrôle et d'audit (par exemple : ministère des Finances, Centre pour les projets européens) ;
- Des institutions clés dans leur domaine sectoriel : Conseil national de la gestion de l'eau, Office de la concurrence et de la protection des consommateurs, Office des transports ferroviaires, Office des marchés publics, Ministère de la numérisation, Fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau ;
- Les travaux menés par l'Office central de statistiques.

## Le PNAT 2014-2020 du Portugal

Le PNAT 2014-2020 du Portugal est financé par le FEDER. L'autorité de gestion du programme est l'Agence pour le développement et la cohésion. Le programme propose un taux de cofinancement UE de 82%. Il couvre les tâches de coordination relatives à l'ensemble des FESI. Ce programme est la continuation d'un programme similaire mis en œuvre au cours de la période de programmation 2007-2013.

Le programme compte un seul axe prioritaire (intitulé « Coordination, gestion, pilotage, audits ») qui dispose de l'ensemble de l'allocation FEDER du programme (138 000 000 EUR). L'axe se décline en quatre objectifs spécifiques :

- OS 1.1 : « Garantir le fonctionnement efficient des systèmes et des structures de coordination, gestion, pilotage et évaluation » ;
- OS 1.2 : « Garantir le développement du système d'information Portugal 2020 » ;
- OS 1.3 : « Assurer une sécurité adéquate des systèmes de gestion et de contrôle » ;
- OS 1.4 : « Garantir une information et une communication large autour de « Portugal 2020 » et des FESI ».

Le programme bénéficie jusqu'à présent principalement à l'Agence pour le développement et la cohésion (98,1% des opérations approuvées entre 2015 et 2019). Au-delà des fonctions propres à la coordination nationale (assurées par l'Agence), le programme finance les activités de trois organismes intermédiaires de programmes nationaux :

- L'Agence nationale de l'innovation (ANI) et l'Agence pour la compétitivité et l'innovation (IAPMEI) qui sont des organismes intermédiaires du PON Compétitivité et Internationalisation.

- La Mission d'innovation sociale du Portugal (EMPIS) (coûts éligibles totaux 3,43 Mln EUR). EMPIS assure la mise en œuvre de l'initiative d'innovation sociale au Portugal mise en œuvre dans le cadre du PON FSE Inclusion sociale et Emploi.

## Le PON Gouvernance et Capacités institutionnelles d'Italie

Le PON Gouvernance 2014-2020 d'Italie est financé par le FEDER (axe 3) et par la FSE au titre de l'assistance technique (axe 4). L'autorité de gestion du programme est l'Agence pour la cohésion territoriale. Le programme propose un taux de cofinancement modulé en fonction de la région bénéficiaire : 75% de cofinancement UE pour les régions les « moins développées » et 50% de cofinancement UE pour les régions « en transition » ou « plus développées ». Il couvre les tâches de coordination relatives à l'ensemble des FESI. Ce programme est la continuation d'un programme similaire mis en œuvre au cours de la période de programmation 2007-2013 (PO FEDER Gouvernance et assistance technique).

Les axes prioritaires 3 et 4 du programme contribuent à des activités de coordination nationale FEDER. Ils disposent des allocations suivantes :

- Axe 3 - « Renforcement de la gouvernance multi-niveaux dans les programmes de financement public » : 187 568 543 EUR (en coût UE) ;
- Axe 4 - « Assistance technique » : 37 599 886 EUR (en coût UE).

L'originalité de ce programme est de financer des actions de coordination nationale avec du FEDER hors assistance technique dans le cadre de l'axe 3.

Au-delà des fonctions propres à la coordination nationale (mise en œuvre par l'Agence pour la cohésion territoriale), les axes 3 et 4 du programme financent :

- Des projets portés par des collectivités locales ou des regroupements de collectivités pour la coopération au sein des organismes publics et pour la mise à disposition de données publiques (type *OpenData*) - Axe 3 ;
- Des projets portés par des institutions nationales, pour le développement d'outils numériques (par exemple : ministère du Développement économique, ministère de l'Économie et des Finances) - Axe 3 ;
- Les activités des organismes intermédiaires du programme.

Malgré les différences entre ces trois programmes, ils cofinancent un ensemble d'activités similaires. Ces activités sont détaillées dans la section suivante.

### **2.3 Fonctions de coordination prises en charge par les programmes nationaux d'assistance technique et d'appui à la gouvernance**

Les programmes nationaux d'assistance technique (Pologne, Portugal) et d'appui à la gouvernance (Italie) soutiennent un ensemble d'activités qui contribuent, à l'échelle nationale, à une meilleure coordination des FESI. Cette section vise à rendre compte du type d'activités qui peut être financé au titre de l'assistance technique et, pour le cas italien, au titre de l'objectif thématique 11, en appui à la coordination nationale. Elle

se focalise donc sur les opérations dont l'unité nationale de coordination des FESI constitue le bénéficiaire principal dans le cadre de ces programmes. Pour ce faire, cette section présente une analyse des trois programmes opérationnels et des listes de projets effectivement mis en œuvre par ces programmes entre 2014 et 2019 (soit 62 opérations en Pologne, 16 opérations au Portugal, 16 opérations en Italie).

Le tableau suivant (Tableau 13) présente les postes principaux qui bénéficient d'un financement dans le cadre des trois programmes. Il synthétise l'ensemble des opérations validées de 2014 à 2015 dont le bénéficiaire est l'unité de coordination nationale.

Chaque programme met plus ou moins l'accent sur certains types d'activités. Les volumes financiers en jeu dépendent du volume des programmes nationaux et régionaux à coordonner et de l'accent plus ou moins grand mis sur certains types d'activités.

Tableau 13. Postes principaux des programmes nationaux d'assistance technique dont le bénéficiaire est l'unité de coordination nationale (opérations programmées en août 2019, en coût total)

Postes		Pologne		Portugal		Italie	
		Mln EUR	%	Mln EUR	%	Mln EUR	%
Gestion générale	Administration de l'OP	81,18	28,3	62,56	47,9	19,1	17,4
	Soutien aux programmes	27,39	9,6			4,89	4,5
	Suivi de l'accord de partenariat	12,86	4,5				
Audit, contrôle		29,02	9,38	26,10	20,0		
Communication		56,08	19,5	2,38	1,8	3,00	2,7
Evaluation		3,71	1,20	4,23	3,2	21,30	19,4
Systèmes d'information		13,02	4,21	31,94	24,4	10,00	9,1
Soutiens aux capacités institutionnelles		85,02	27,47			45,51	41,5
Autre		1,11	0,36	3,43	2,6	5,78	5,3
Total		309,49	100	130,64	100	109,58	100

Source : Listes d'opérations. PL [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) ; PT [www.portugal2020.pt](http://www.portugal2020.pt) ; IT : [www.opencoesione.gov.it/it/](http://www.opencoesione.gov.it/it/)

## Gestion générale, soutien aux programmes et suivi de l'accord de partenariat

Une part importante des opérations concerne un poste générique de « gestion générale » qui recouvre d'une part la gestion du programme lui-même et des activités essentielles des unités de coordination nationale : le suivi de l'accord de partenariat et le soutien constant aux programmes.

Une large part des montants programmés (40,5% en Pologne, 47,9% au Portugal, 21,2% en Italie) est allouée en vue de couvrir les salaires du personnel impliqué dans la coordination nationale, l'amélioration des compétences de ce personnel (par des formations) et la mise à disposition des conditions matérielles nécessaires à la réalisation de leur mission (ordinateur, fournitures, entretien des espaces de travail). En Pologne, le financement est alloué au travers d'opérations annuelles ; au Portugal, au travers de deux opérations trisannuelles ; en Italie, au travers d'une opération pour l'ensemble de la période de programmation.

La gestion du programme inclut la mise en place d'un secrétariat de programme, la consolidation d'un système de gestion et de contrôle, le suivi et l'évaluation du programme, l'organisation des comités, l'élaboration d'un plan d'évaluation du programme.

Les tâches « génériques » de coordination nationale incluent un soutien pour le suivi de l'accord de partenariat.

En **Pologne**, le PNAT prévoit une « coordination stratégique et managériale au niveau de l'accord de partenariat ». Celle-ci doit être mise en œuvre par « la promotion des bonnes pratiques, l'organisation de conférences, de séminaires et de visites d'étude, la création de groupes de travail et de réseaux thématiques, ainsi que d'autres organes de dialogue impliquant des partenaires. La commande des études, analyses et avis d'experts nécessaires, le financement de la participation aux activités de formation et d'éducation ». Cet aspect du suivi de l'accord de partenariat est pris en charge par le Département de la stratégie du ministère des Investissements et du Développement, avec le soutien du PNAT.

Au **Portugal**, le suivi de l'accord de partenariat fait partie des missions courantes de l'Agence pour le développement et la cohésion et est couvert par les opérations de « Gestion générale » du programme.

En **Italie**, l'axe 4 du programme (objectif spécifique 2 : « Renforcement des mécanismes de coordination et de soutien de l'accord de partenariat national ») pourvoit à ce soutien. L'Agence de la cohésion territoriale bénéficie de quatre opérations pour l'élaboration et la mise en œuvre de l'accord, pour un coût total de 4,9 Mln euro. Le PON Gouvernance apporte aussi son soutien à la présidence du Conseil des ministres pour sa participation au comité de pilotage de l'accord.

## Audit, contrôle, paiement

Les programmes réalisent ou apportent leur soutien à des activités d'audit (interne et externe) et de contrôle. La part des programmes dédiés à ce poste est relative au rôle de l'institution en charge de la coordination nationale dans le système national de mise en œuvre des FESI.

Au **Portugal**, l'Agence pour le Développement et la Cohésion bénéficie d'un financement pour sa contribution aux processus d'audit, de certification et de paiement. Le PNAT finance par ailleurs les activités de l'Inspection Générale des Finances en qualité d'autorité d'audit.

En **Pologne**, le ministère des Investissements et du Développement contribue au contrôle des opérations financées dans le cadre d'Interreg (coût éligible total : 29,02 Mln EUR). D'autres opérations d'audit sont menées par le ministère et apparaissent sous la catégorie « Gestion générale ».

## Communication

Deux types d'activités de communication sont financées par les programmes : les activités de communication sur le programme lui-même, et les activités d'information et de promotion des FESI<sup>29</sup>.

En la matière, la **Pologne** se distingue avec une dotation importante sur ce poste (55,92 Mln EUR). Ceci permet notamment de financer les nombreuses initiatives d'information sur les possibilités de financement et de promotion des projets (site internet communs aux FESI, points d'informations nationaux et régionaux,

---

<sup>29</sup> Pour plus d'information sur les activités mises en œuvre en matière de communication, se référer à la partie 1, section « Communication » de ce rapport.

campagnes de communications). Celles-ci participent de l'axe prioritaire 4 du PNAT (« Information et promotion »).

Au **Portugal**, l'Agence pour le développement et la cohésion met en œuvre des opérations de communication d'une valeur totale de 2,38 Mln EUR. Ceci recouvre l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de communication commune aux différents fonds autour de la marque « Portugal 2020 », de la stratégie de communication du programme lui-même autour de la marque « POAT 2020 ».

En **Italie**, l'Agence pour la cohésion territoriale dispose d'une ligne de financement de 3 Mln EUR exclusivement orientée vers la valorisation du programme national Gouvernance et Capacités institutionnelles. Ceci s'inscrit dans l'objectif spécifique 4.1 « Garantir le bon fonctionnement du PON par la gestion, le suivi, l'évaluation, la communication et la vérification du programme ». L'objectif spécifique 4.3 qui vise à « mettre en œuvre des mesures d'information et de communication sur le système national de programmation établi par l'accord de partenariat » ne fait l'objet jusqu'à présent d'aucune opération financée. Il n'a pas été possible d'établir de quelle manière les initiatives coordonnées de communication sur les FESI en Italie ont été financées jusqu'à présent.

## Évaluation et soutien aux activités d'évaluation des FESI

Les trois unités de coordination nationale mobilisent les PNAT afin de mettre en œuvre des études et des évaluations et de favoriser la « culture de l'évaluation ».

En **Pologne**, le PNAT se donne pour objectif de financer des « mesures contribuant au développement de la culture et du potentiel d'évaluation (y compris les initiatives éducatives, les manuels, les conférences) et tous les types d'évaluations et de recherches effectuées aux fins d'évaluer la mise en œuvre de la politique de cohésion, ainsi que les besoins du PNAT 2014-2020 ». Le PNAT finance pour cela les ressources humaines de l'Unité nationale d'évaluation au sein du ministère des Investissements et du Développement (coûts éligibles : 12,55 Mln EUR). L'Unité met en œuvre de nombreuses évaluations. La Pologne a été particulièrement attentive la capitalisation des résultats de la période 2007-2013 avec la réalisation de plusieurs évaluations *ex post* des fonds européens en Pologne (par thèmes majeurs) et une méta-évaluation des études antérieures portant sur la coordination nationale.

Au **Portugal**, le PNAT finance les études et évaluations des entités impliquées dans la gestion des FESI sur la base d'une approche « large ». En effet, ces études et évaluations incluent (source : PNAT 2014-2020) « les évaluations de nature stratégique et opérationnelle, à réaliser au niveau du Portugal 2020 ou d'un ensemble de programmes opérationnels ; les évaluations dans le cadre du développement régional ; les évaluations de nature thématique dans les domaines de politiques publiques dans lesquels les Fonds ESI interviennent ; les études, expérimentations, lancements et démonstrations d'initiatives pilotes pour des actions dans les domaines d'intervention et d'admissibilité des fonds de la politique de cohésion ; les études et autres actions conduisant à une plus grande efficacité dans l'application des fonds de la politique de cohésion qui sont considérées comme pertinentes pour l'amélioration des instruments d'aide à la décision ou qui, dans le cadre de ces fonds, contribuent à la mise en œuvre des priorités du Portugal 2020 et des orientations communautaires ; les actions de diffusion, de promotion et de renforcement des capacités en vue d'améliorer la qualité des évaluations ; l'appui aux principaux acteurs institutionnels aux niveaux régional et sous-régional dans la préparation d'études et autres actions visant à définir des plans d'action et à suivre les politiques publiques sur leur territoire d'intervention ; les études et rapports sur la cohésion économique, sociale et territoriale ; les diagnostics et études prospectives dans le domaine du marché du travail, l'inclusion sociale et l'égalité des chances ; les études et rapports sur le changement climatique et une économie faible en carbone dans le contexte de l'utilisation des fonds ».

Ceci est mis en œuvre jusqu'en 2019 au travers de deux opérations trisannuelles dont les coûts éligibles respectifs sont de 2,45 Mln EUR (2016-2018) et de 1,78 Mln EUR (2019-2021).

Le PNAT portugais a, par ailleurs, financé deux études. La première est une étude d'impact des réformes du travail au Portugal, sous la responsabilité de la direction générale de l'emploi et des relations professionnelles (DGERT). La seconde est une étude en vue de connaître, systématiser et diagnostiquer la situation des « territoires de l'intérieur » du pays, permettant d'analyser le potentiel et les limites des différentes approches des politiques publiques vis-à-vis de ces territoires. Cette étude a été menée sous la responsabilité du Secrétariat général de la présidence du Conseil des ministres.

En **Italie**, deux actions majeures d'accroissement du potentiel d'évaluation sont mises en œuvre par l'Agence pour la cohésion, dans le cadre de l'axe 3 du PON Gouvernance (« Renforcement de la gouvernance multi-niveaux des programmes d'investissement public »). La première « Animation de l'évaluation » (coût total éligible : 10,8 Mln EUR) finance les activités du système national d'évaluation et des équipes d'évaluation. Sont financées par ce biais les évaluations du système national de mise en œuvre des FESI. La seconde « SI-VALUTA » (coût total éligible : 10,5 Mln EUR) vise à renforcer l'efficacité des politiques de cohésion en améliorant la qualité des procédures d'évaluation. Concrètement, « SI-VALUTA » soutient la réalisation : a) du plan national d'évaluation tel que défini dans l'accord de partenariat ; b) des activités d'évaluation concernant la stratégie nationale pour les espaces intérieurs (SNAI) ; c) des analyses et des recherches sur les facteurs sociaux et économiques pertinents pour la politique de cohésion.

## Mise en place de systèmes d'information intégrés

La gestion et la coordination des FESI à l'échelle nationale implique de gérer des volumes d'information croissants (par exemple : projets mis en œuvre et leur avancement, système de suivi des paiements, résultats d'audit). La Pologne, l'Italie et le Portugal y consacrent une part substantielle des programmes (voir Tableau 12). Ces activités recouvrent les systèmes interactifs de gestion des données déjà décrits dans ce rapport<sup>30</sup> :

- Balcão 2020 : système de gestion des demandes de cofinancement au Portugal ;
- SL2014 : système d'e-cohésion national en Pologne ;
- Opencoesione : système de mise à disposition des données de projets au public en Italie.

En **Pologne**, le PNAT prévoit de cofinancer les systèmes informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la politique de cohésion. Ceci inclut le système d'e-cohésion national (SL2014), ainsi qu'un système de partage des données relatives aux opérations financées par l'assistance technique et mises en œuvre dans l'ensemble des programmes nationaux. Six opérations ont été financées entre 2014 et 2019 pour un coût éligible total de 13,02 Mln EUR. Plusieurs opérations incluent des modules de formation à destination des utilisateurs du système en interne (au ministère) et en externe (autorités de gestion, organismes intermédiaires, bénéficiaires).

Au **Portugal**, le PNAT pourvoit à la mise en œuvre du système d'information Portugal 2020 auquel participe Balcão 2020. Ce système est mis en œuvre directement par l'Agence pour le développement et la cohésion. Cet aspect de la coordination nationale a fait l'objet de deux opérations trisannuelles dont les coûts éligibles totaux respectifs sont 17,4 Mln EUR (2016-2018) et 14,5 Mln EUR (2019-2021).

En **Italie**, l'axe 3 du PON Gouvernance (« Renforcer la gouvernance multi-niveaux des programmes d'investissement publics ») cofinance trois opérations essentielles dans la stratégie de mise en œuvre plus transparente et plus efficiente des FESI :

---

<sup>30</sup> Voir Partie 1, Section « E-cohésion ».

- Opencoesione (coûts éligibles totaux : 9,99 Mln EUR). L'opération prévoit la maintenance et l'amélioration du système déjà évoqué. Elle est mise en œuvre par l'Agence pour la cohésion territoriale ;
- Officina Coesione (coûts éligibles totaux : 3,4 Mln EUR). L'opération vise à valoriser et à promouvoir les liens entre les différentes expériences de mise en œuvre des FESI, tant au niveau central que régional. Le projet crée une application d'apprentissage à l'échelle nationale au travers de laquelle les collectivités locales et régionales pourront puiser des connaissances, des bonnes pratiques et des compétences pour une meilleure mise en œuvre. Le projet a été lancé en 2018 et est mise en œuvre par l'Agence pour la cohésion ;
- Le Registre national des aides d'État<sup>31</sup> (coûts éligibles totaux : 17,7 Mln EUR en deux opérations). La mise en place de ce registre est effectuée par le ministère du Développement Économique.

### Soutien aux capacités institutionnelles des acteurs des FESI

Si les trois programmes étudiés prévoient la mise en place d'un soutien aux institutions en charge des programmes opérationnels régionaux et nationaux (autorité de gestion, organismes intermédiaires), les programmes polonais (PNAT) et italien (PON Gouvernance) prévoient plus explicitement un soutien au développement des capacités institutionnelles des collectivités locales et des bénéficiaires des FESI (quel que soit la typologie d'acteurs concernés).

En **Pologne**, l'axe 3 du PNAT (« Accroissement des capacités des bénéficiaires des fonds européens » - allocation du fonds de cohésion : 32,8 Mln EUR) prévoit des formations pour les bénéficiaires et les bénéficiaires potentiels sur les questions suivantes : les marchés publics, les processus d'investissement, les aides d'État, l'évaluation des incidences sur l'environnement, les instruments financiers, les partenariats public-privé, la consultation publique, la revitalisation des territoires, la lutte contre la corruption, la prévention des irrégularités. Les opérations de formation et de conseil suivantes peuvent être mentionnées :

- Mise en œuvre de formation sur les aides d'État dans le cadre des activités de R&D à l'intention de représentants d'universités et d'entités scientifiques. Élaboration d'un concept pour la mise en œuvre de groupements énergétiques avec le ministère de l'énergie (coûts éligibles totaux : 214 000 EUR) ;
- Conseil aux administrations publiques sur les partenariats publics-privés (coûts éligibles totaux : 2,9 Mln EUR) ;
- Formation des bénéficiaires dans le domaine des politiques urbaines (coûts éligibles totaux : 13,1 Mln EUR) ;
- Coopération avec les exécutifs régionaux afin de mener à bien les tâches liées à la revitalisation des territoires (coûts éligibles totaux : 16,1 Mln EUR).

À ces formations s'ajoutent plusieurs financements en direction des projets pilotes menés dans les territoires polonais. Les opérations suivantes peut-être mentionnées :

- Mise en œuvre de projets pilotes dans le domaine de la revitalisation territoriale (coûts éligibles totaux : 13,8 Mln EUR) ;
- Mise en œuvre de projets sélectionnés au titre de la stratégie de développement durable pour les années 2017-2021 (coûts éligibles totaux : 2,5 Mln EUR) ;

<sup>31</sup> Pour plus de détails se référer supra : partie 1, section « Soutien aux autorités de gestion des programmes ».

- Mise en œuvre de projets pilotes pour des « villes intelligentes », co-crées par les habitants (coûts éligibles totaux : 20,7 Mln EUR).

En **Italie**, le PON Gouvernance vise explicitement à renforcer la capacité des organismes publics (collectivités locales, régionales et nationales) à mettre en œuvre les politiques de développement - et à améliorer leur capacité à gérer les programmes financés par les fonds européens (pour le ciblage stratégique, la production de documents de cadrage, l'évaluation). À ce titre, au travers de ses objectifs spécifiques 3.1 et 4.2, le programme finance les actions qui visent à l'élaboration et à la bonne exécution des Plans de renforcement des capacités administratives (PRA)<sup>32</sup>. Le PON Gouvernance finance en particulier une opération portée par l'Agence qui met en œuvre les activités suivantes : le soutien au suivi des PRA, l'assistance à la mise en œuvre des PRA, l'assistance à l'Agence dans la gestion et le renforcement des activités de gouvernance des PON pour les PRA, l'accompagnement des Comités de pilotage et le Secrétariat technique des PRA.

---

<sup>32</sup> Les PRA (*Piani di Rafforzamento Amministrativo*) sont des plans que doivent élaborer les autorités de gestion des programmes italiens financés par les FESI. Cette exigence fait suite aux critiques formulées par la Commission européenne dans son *Position Paper* de 2012 destiné à l'Italie. Le document pointe les lacunes de certaines administrations dans la gestion des FESI. En conséquence, pour la période 2014-2020, un plan doit être élaboré par chaque administration gestionnaire de programme. Il comporte quatre sections : (1) les résultats de l'auto-évaluation de l'Administration afin de mettre en évidence les problèmes critiques existants dans la gestion et la mise en œuvre des programmes opérationnels ; (2) l'identification d'objectifs de renforcement administratif mesurables ; (3) les activités spécifiques de renforcement, le nom de la structure responsable de l'intervention et le délai dans lequel elle doit être réalisée ; (4) l'identification de la structure administrative responsable du plan et des fonctions liées au pilotage de sa mise en œuvre et de son suivi.

**CONNAÎTRE** les programmes européens est une collection du programme national d'assistance technique interfonds Europ'Act. Elle vise à apporter aux acteurs des politiques européennes de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes et de la pêche en France, des éléments de réflexion visant à renforcer et améliorer le suivi et le pilotage des programmes européens.  
Cette collection comprend plusieurs types de publications : études, analyses et cadrages conceptuels.

#### Contacts

Commissariat général à l'Égalité des territoires  
Mission des Affaires européennes  
mae@cget.gouv.fr

#### En savoir plus

[www.europe-en-france.gouv.fr](http://www.europe-en-france.gouv.fr)  
[www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)