

L'avenir de la politique de cohésion de l'UE après 2027

**Placer les services publics locaux et régionaux
au cœur de la cohésion économique, sociale et
territoriale**

Prise de position du CCRE
Comité directeur du CCRE 6-7 décembre 2023

Avant-propos de la porte-parole du CCRE



Bernadette Geieregger
Maire de Kaltenleutgeben
(AMA)

“ **La politique de cohésion est une pierre angulaire de l'Union européenne.** Tout comme les collectivités locales et régionales et les services publics qu'elles fournissent. La haute qualité des services publics abordables rend l'Europe unique au monde. Mais nous constatons que les entités publiques sont de plus en plus limitées financièrement pour maintenir les infrastructures existantes et investir dans de nouveaux services. La politique de cohésion de l'UE doit donc consacrer une part importante de son volume financier à la **préservation et au développement des services publics pour tous.** Des services publics qui fonctionnent sont bénéfiques pour les citoyens, l'économie et l'environnement. Ils n'ont pas d'empreinte territoriale car ils sont tout aussi importants dans les zones rurales que dans les zones urbaines et ils ne peuvent pas être externalisés, ce qui garantit l'emploi local. ”

❖ Contexte

Alors que les fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 commencent tout juste à être mis en œuvre, la **Commission européenne a déjà lancé la réflexion sur l'avenir de la politique de cohésion après 2027.** À l'initiative de la commissaire Ferreira, la Commission a créé un groupe de spécialistes de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, dont les membres proviennent de divers horizons, notamment des universitaires, d'anciens députés européens, des membres du CdR et des fonctionnaires nationaux chargés de la gestion de ces fonds.

Le [Conseil des Communes et Régions d'Europe](#) (CCRE) se félicite du lancement par la Commission de ce processus de réflexion, qui est l'occasion de réaffirmer la **valeur ajoutée de la politique de cohésion**, l'importance fondamentale du **principe de partenariat en tant que valeur essentielle**, et le rôle des collectivités locales et régionales en tant qu'acteurs et bénéficiaires clés de la politique de cohésion de l'UE.

Plus important encore, à l'heure des crises multiples, les citoyens européens ont pu constater que les **collectivités locales et régionales sont toujours à la pointe de la réponse** sociale, économique et territoriale. Elles sont les premières à mettre en œuvre des solutions d'urgence (crise COVID), à s'attaquer à l'urgence climatique, à accueillir les réfugiés et à fournir des solutions aux citoyens et aux PME les plus touchés par l'inflation. Dans le même temps, les collectivités locales et régionales sont également confrontées à un "effet de ciseau" entre l'augmentation des dépenses et la réduction des revenus. Cela se traduit par une difficulté à investir dans le développement durable à long terme de leurs territoires.

La politique de cohésion peut être un moteur essentiel de l'investissement public local et régional, non seulement dans les zones urbaines, mais aussi dans les territoires ruraux et isolés souffrant d'une défaillance du marché. La politique de cohésion contribue à **garantir l'accès aux services publics essentiels et à l'égalité des chances, quel que soit l'endroit où l'on vit.**

Si l'UE veut apporter de réelles améliorations aux citoyens, elle doit remettre les services publics et les investissements locaux et régionaux au cœur de sa future politique de cohésion après 2027.

❖ Les messages clés du CCRE

- **Réaffirmer les principes fondamentaux** : le principe de cohésion est inscrit dans l'ADN des projets européens, ce qui devrait se traduire par une allocation budgétaire ambitieuse d'au moins un tiers du budget de l'UE. Les principes de cohésion tels que le partenariat, la gouvernance à plusieurs niveaux, le développement intégré et local devraient être renforcés et intégrés dans d'autres politiques de l'UE. La cohésion est et doit rester une politique à long terme.
- **Renforcer le principe de partenariat** : le code de conduite sur le principe de partenariat devrait être révisé afin de renforcer sa mise en œuvre et d'élargir son champ d'application à d'autres politiques de l'UE, en particulier le semestre européen. Cela permettrait de décider des priorités en matière d'investissements et de réformes en collaboration avec les collectivités locales et régionales, et donc de répondre aux besoins réels des territoires européens.
- **Tirer les leçons des périodes de programmation en cours et passées** : les multiples changements de réglementation au cours des périodes précédentes (2014-2020) et en cours (2021-2027), ainsi que la création de nouveaux fonds, créent des charges administratives supplémentaires et devraient être évités. Lorsqu'il n'y a pas d'obligation d'impliquer les parties prenantes dans la prise de décision, cela ne se fait tout simplement pas.
- **Modèle pour la politique de cohésion 2028-2034** : un cadre plus simple avec moins d'initiatives et de fonds différents, une plus grande flexibilité locale et un ensemble unique de règles pour les bénéficiaires. Une politique qui renforce les services publics et les investissements locaux et régionaux par le biais d'une concentration thématique obligatoire et d'une affectation dédiée aux gouvernements locaux et régionaux. Le développement territorial intégré et axé sur le lieu est la principale méthode de mise en œuvre.

❖ Réaffirmer les principes fondamentaux

La politique de cohésion a été couronnée de succès jusqu'à présent grâce à des principes essentiels qui devraient être maintenus et renforcés au cours de la prochaine période de programmation.

1. La politique de cohésion est l'ADN du projet européen, elle concerne la solidarité entre les territoires européens et la promotion de la convergence entre ses régions. Le budget alloué à cette politique devrait refléter l'ambition de l'UE de soutenir tous ses territoires

et ses habitants, où qu'ils vivent, et **ne devrait pas être inférieur à un tiers du budget total de l'UE**. Plus encore, si la politique de cohésion reste le premier levier pour répondre aux nouvelles priorités politiques et aux crises émergentes, elle devrait alors être le premier poste de dépenses de l'Union européenne.

2. Lorsqu'elle est mise en œuvre avec les collectivités locales et régionales, la politique de cohésion est **l'exemple le plus évident de la valeur ajoutée de l'Union européenne** pour les citoyens et les habitants. C'est un moyen puissant d'inverser l'eurosepticisme et la géographie du mécontentement.
3. La politique de cohésion **est et doit rester une politique à long terme** qui soutient les investissements structurels, avec une prévisibilité suffisante pour les bénéficiaires. Les décideurs locaux et régionaux doivent être en mesure de concevoir leur politique de développement territorial sur la base d'**investissements prévisibles et garantis au titre de la politique de cohésion**.
4. Si la **flexibilité** doit permettre aux autorités de gestion de réorienter les fonds en cas d'urgences graves (par exemple, catastrophe industrielle ou naturelle, crise sanitaire, etc.) et de changements significatifs dans les priorités politiques, cela **doit toujours se faire dans le plein respect du principe de partenariat** et donc en accord avec les parties prenantes de la politique de cohésion.
5. **Le CCRE propose la création d'un fonds dédié à l'urgence et à la crise**. Il pourrait être partiellement financé par d'autres fonds non dépensés. Après sept ans ou à mi-parcours, les provisions non dépensées pourraient être transférées aux fins de la politique de cohésion.
6. La politique de cohésion devrait être réaffirmée comme un pilier central de l'UE par le prochain président de la Commission et devenir un élément essentiel du rapport annuel sur l'état de l'UE. Le commissaire chargé de la **politique de cohésion devrait également superviser le développement territorial dans sa dimension la plus large** (continuum urbain-rural) **et les investissements publics locaux et régionaux**. Ce commissaire devrait avoir le rôle stratégique d'un vice-président de la Commission et veiller à ce qu'aucune autre politique de l'UE ne contredise les objectifs de la politique de cohésion de l'UE.
7. Conformément au principe "ne pas nuire à la politique de cohésion", des **évaluations de l'impact territorial** devraient être systématiquement réalisées pour toute nouvelle proposition de règlement, afin d'évaluer l'impact et les relations entre le **règlement/la directive proposé(e) et les compétences et capacités des gouvernements locaux et régionaux**, ainsi que l'impact potentiel sur l'administration locale et régionale.

8. **La politique locale et la gouvernance à plusieurs niveaux** devraient être des principes fondamentaux de l'élaboration des politiques de l'UE en général et de la politique de cohésion en particulier.
9. La politique de cohésion doit rester axée sur ses objectifs tels qu'ils sont inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'UE, aux articles 174 à 176, en accordant une attention particulière aux zones rurales, aux zones touchées par la transition industrielle, aux **régions qui souffrent d'un handicap naturel ou démographique grave et permanent**, ainsi qu'aux régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

❖ Renforcer le principe de partenariat

10. **Le principe de partenariat** garantit que les investissements de la politique de cohésion sont adaptés à leur objectif et maximisés. Il est essentiel d'impliquer les parties prenantes, et en particulier les représentants des collectivités locales et régionales, qui sont les mieux placés pour comprendre les défis et les atouts de leur territoire et les besoins des citoyens.
11. C'est la raison pour laquelle le principe de partenariat devrait être renforcé dans le cadre de la politique de cohésion en **imposant la transparence dans la prise de décision** avec des exigences spécifiques telles que :
 - a. Publication de la liste des membres des comités de suivi et des critères de sélection au Journal officiel national.
 - b. Garantir l'obligation de répondre aux commentaires et suggestions envoyés par les parties prenantes identifiées dans le code de conduite à tous les stades : lors de l'élaboration de l'accord de partenariat, de la programmation, de la mise en œuvre et du suivi.
 - c. Garantir l'obligation d'utiliser **50 % de la dotation de l'assistance technique pour renforcer les capacités des bénéficiaires et des parties prenantes** identifiées dans le code de conduite.
 - d. Réalisation d'une évaluation des besoins avec les collectivités territoriales avant la rédaction de l'accord de partenariat

Le non-respect de ces exigences devrait être une motivation suffisante pour que la Commission rejette l'accord de partenariat.

12. Cela pourrait se faire par le biais d'**une révision opportune de l'acte délégué sur le Code de conduite européen sur le partenariat**. Il est essentiel que le code de conduite soit pleinement en place lorsque les États membres et les autorités de gestion entameront le cycle de programmation. En d'autres termes, la Commission ne devrait pas encourager les États membres à commencer la programmation si le cadre du principe de partenariat n'est pas entièrement en place.

- 13.** Les priorités en matière d'investissement et de réforme devraient être décidées avec les collectivités locales et régionales, étant donné qu'elles sont les plus concernées par les investissements dans leurs territoires et l'impact des réformes sur l'administration locale et régionale. Par conséquent, le CCRE appelle à une révision du Code de conduite européen sur le partenariat qui élargira le **champ d'application du principe de partenariat à toutes les politiques de l'UE ayant un impact au niveau local.**
- 14.** Le **semestre européen** est un exemple très clair de processus centralisé dans lequel les recommandations spécifiques par pays de la Commission exercent une influence évidente sur les priorités d'investissement de la politique de cohésion dans les États membres. Au-delà de la politique de cohésion, le semestre européen peut induire des réformes ayant un impact direct sur l'administration et les budgets locaux. Il est donc essentiel que le Semestre européen respecte le principe de partenariat et mette en place des consultations nationales des gouvernements locaux et régionaux **avant la validation des recommandations spécifiques par pays.**

❖ Enseignements tirés des périodes de programmation en cours et passées

- 15.** Les enseignements tirés de la période 2014-2020 et les réactions à la crise du COVID et à la guerre en Ukraine ont montré qu'une **plus grande flexibilité dans la mise en œuvre, l'établissement de rapports et le suivi était possible** dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. La facilité pour la relance et la résilience a montré qu'il était possible de débloquer des niveaux d'investissement massifs pour les transitions verte et numérique, la croissance intelligente, durable et inclusive, la cohésion sociale et territoriale, la santé, la résilience sociale et institutionnelle, ainsi que l'éducation et les compétences. **Autant d'objectifs qui peuvent également être poursuivis par la politique de cohésion.**
- 16.** Cependant, la rapidité imposée par le RRF et la multiplication des changements dans les règles de la politique de cohésion - bien que pertinentes dans une situation de crise - se sont avérées créer une **charge administrative supplémentaire pour les autorités de gestion** et les bénéficiaires qui ont dû constamment adapter leur processus pour bénéficier de CRII/CRII+, REACT, CARE/FAST CARE et STEP ; elles les ont obligés à faire des choix difficiles en matière de priorisation et à mettre en place des processus pour prévenir le risque de double financement. Si les fonds avaient été acheminés directement par la politique de cohésion, cette complexification inutile aurait pu être évitée.
- 17.** L'utilisation de la politique de cohésion comme moyen de financer des priorités politiques changeantes (plus récemment avec la plateforme des technologies

stratégiques pour l'Europe - STEP, permettant aux grandes entreprises de bénéficier de la politique de cohésion) est, en fait, contre-productive pour l'utilisation rapide et efficace des fonds de la politique de cohésion, et les **retards actuels dans le démarrage de la période de programmation 2021-2027** sont en grande partie dus à l'urgence de dépenser le RRF et REACT EU avant de commencer la mise en œuvre de la nouvelle période.

- 18.** Le CCRE **déconseille** fortement **la création de fonds ad hoc et de nouveaux instruments au cours d'une période de programmation**. Au lieu de cela, les fonds et règles existants de la politique de cohésion devraient être exploités, par exemple en étendant le champ d'éligibilité des activités, plutôt que de créer un nouveau fonds. Il aurait dû être possible d'intégrer les objectifs du Fonds social pour le climat dans les fonds existants de la politique de cohésion (Fonds social européen Plus en particulier) plutôt que de créer un nouveau fonds basé sur des dispositions de gestion centralisée (plans nationaux du Fonds social pour le climat).
- 19.** Si la programmation de la facilité pour la relance et la résilience (FRR) a semblé plus efficace et plus rapide que la programmation des fonds de l'UE, il est trop tôt pour évaluer son efficacité réelle dans la réalisation de ses objectifs. Il faut reconnaître que le FRR n'a pas été soumis au principe de partenariat et que, par conséquent, [comme l'a montré l'enquête du CCRE¹](#), la plupart des **États membres n'ont pas impliqué de représentants des collectivités locales et régionales** dans la préparation des plans nationaux de relance et de résilience. En outre, étant donné que le champ d'application de la FRR est similaire à celui des fonds de la politique de cohésion (y compris la cohésion sociale, économique et territoriale, la transition verte et numérique), plusieurs États membres ont utilisé la FRR pour financer des projets qui étaient initialement prévus pour la politique de cohésion, étant donné la pression de temps pour une mise en œuvre plus rapide de la FRR. Cela a contribué à un retard supplémentaire au début de la programmation et de la mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion pour 2021-2027.
- 20.** Plusieurs mesures de simplification ont déjà été introduites dans la programmation 2021-2027, mais les autorités de gestion et les bénéficiaires **font toujours état de charges administratives inutiles²**. Cette situation est aggravée par l'évolution régulière de la réglementation. Cela pourrait décourager les municipalités et les régions ayant moins de capacités - et donc les plus susceptibles de bénéficier du Fonds de cohésion - de postuler à des programmes financés par la politique de cohésion. Les bénéficiaires demandent une harmonisation des règles et des processus entre les différents fonds - une simplification est nécessaire à la fois au niveau européen et au niveau national.

¹ <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/RRF-consultation-2022.pdf>

² Il convient de noter que d'autres exigences, au-delà de la réglementation propre à la politique de cohésion, créent une charge administrative supplémentaire. Par exemple, les obligations liées au principe "Do No Significant Harm" ne devraient pas être imposées aux projets individuels mais évaluées au niveau de la programmation globale afin d'alléger la charge pesant sur les bénéficiaires locaux.

21. Alors que l'**objectif stratégique 5 " Une Europe plus proche des citoyens³ "** a été introduit dans la nouvelle période 2021-2027, la recherche du CCRE⁴ montre qu'**étant donné qu'aucune concentration thématique obligatoire n'a été associée** à cet objectif politique, son utilisation a été assez faible malgré la possibilité d'appliquer cet OS de manière transversale. En moyenne, les États membres ne prévoient d'utiliser que 5 % de leurs allocations pour l'OS 5 et trois États membres ont décidé de ne pas l'utiliser du tout.

❖ À quoi devrait ressembler la politique de cohésion 2028-2034 ?

22. Une politique qui **bénéficie à tous les types de territoires européens** (développés, en transition et moins développés) grâce à une approche locale permettant de relever les défis spécifiques de chaque territoire : zones urbaines, périphéries, zones rurales et isolées, etc.

23. Simplifier la politique de cohésion en **réduisant le nombre de fonds différents et en instaurant un ensemble unique de règles pour les bénéficiaires**. Une administration infranationale devrait pouvoir bénéficier d'une aide de la politique de cohésion pour financer des projets de développement territorial véritablement intégrés grâce à la **combinaison de différents fonds**, sans avoir à naviguer entre différents ensembles de règles.

24. Un ensemble unique de règles pour les bénéficiaires pourrait également offrir la possibilité d'une **politique plus flexible**, permettant de réaffecter facilement les fonds à différentes priorités si le besoin s'en fait sentir, sans que les autorités de gestion aient à supporter une charge administrative supplémentaire pour adopter de nouvelles règles et de nouveaux processus.

25. Étant donné le lien étroit entre le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)** et les fonds existants de la politique de cohésion, si le FEADER devait rester dans le cadre de la politique agricole commune, il devrait être conçu de manière à s'aligner sur les règles des autres fonds de la politique de cohésion, ce qui permettrait un financement multiple pour des projets de développement rural.

³ Dans la politique de cohésion 2021-2027, le nouvel objectif transversal 5 "*Une Europe plus proche des citoyens en soutenant les stratégies de développement menées au niveau local et le développement urbain durable dans l'ensemble de l'UE*" peut être utilisé pour soutenir des stratégies d'investissement intégrées ciblant l'échelle territoriale pertinente (par exemple, les villes, les zones rurales, les zones métropolitaines et les zones fonctionnelles) où les gens travaillent, vivent et font la navette tous les jours.

⁴ [Vue d'ensemble des fonds de la politique de cohésion 2021-2027, CCRE juin 2023](#)

- 26. Une concentration thématique obligatoire devrait imposer qu'un minimum de 40 % des fonds de la politique de cohésion bénéficient aux services publics et aux investissements locaux et régionaux.** L'introduction de la possibilité pour les grandes entreprises de bénéficier des fonds de la politique de cohésion présente des risques importants. Cela pourrait conduire à une situation où les entreprises disposant de plus de ressources humaines et financières seraient en concurrence avec les collectivités locales et régionales disposant de moins de capacités. Il est important de **garantir les fonds qui bénéficieront le plus directement aux citoyens et aux habitants** par l'intermédiaire du niveau de gouvernement le plus proche d'eux.
- 27. Veiller à ce qu'au moins 60 % des bénéficiaires des fonds de la politique de cohésion soient des collectivités locales et régionales.** Cela nécessiterait une plus grande transparence dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, et la liste des bénéficiaires de la politique de cohésion dans chaque État membre et chaque région devrait être rendue publique par l'intermédiaire de la plateforme de données ouvertes sur la cohésion. En outre, la liste des 100 premiers bénéficiaires de la politique de cohésion dans chaque État membre devrait également être publiée sur la plateforme de données ouvertes sur la cohésion.
- 28.** Lorsque ce n'est pas le cas, les États membres devraient envisager et explorer les possibilités de **confier le rôle d'autorité de gestion aux collectivités locales ou régionales.** L'expérience montre qu'elles sont mieux placées pour concevoir des programmes adaptés aux spécificités de leurs territoires⁵. En outre, les collectivités locales et régionales couvertes par les investissements durables intégrés (ITI) et le développement local piloté par la collectivité (CLLD) devraient se voir confier la sélection des projets locaux financés par ces mécanismes.
- 29.** La future politique de cohésion pourrait utiliser les deux approches, à savoir le financement basé sur les résultats lorsque cela est pertinent et le financement traditionnel basé sur les coûts lorsque les résultats sont difficiles à démontrer (par exemple, les innovations ou les dimensions sociales qui ne peuvent être mesurées qu'à plus long terme). Les **autorités de gestion devraient pouvoir décider du type de financement** qu'elles préfèrent utiliser pour les différents programmes et types de projets.
- 30.** Une plus grande flexibilité signifie également la possibilité d'aligner le calendrier des projets sur le calendrier à moyen et long terme des mandats politiques des gouvernements locaux et régionaux. À cet égard, nous recommandons que la **règle N+2 ne s'applique pas aux projets mis en œuvre par les collectivités locales et régionales**, mais qu'une période plus longue soit allouée à la réalisation de ces projets.

⁵ [Voir la vue d'ensemble du CCRE sur la mise en œuvre de la politique de cohésion](#) pour comprendre qui sont les autorités de gestion dans chaque État membre.

- 31. L'utilisation des investissements territoriaux intégrés (ITI) et du développement local mené par la communauté (CLLD)** devrait être davantage encouragée par un financement spécifique et un cofinancement accru de l'UE pour les projets utilisant les ITI et le CLLD. Afin d'utiliser un autre outil territorial conçu par les États membres avec le même cofinancement que l'ITI-CLLD, un tel outil ou mécanisme national alternatif devrait être évalué par la Commission. Il doit **démontrer que les acteurs locaux jouent un rôle clé et s'approprient la** mise en œuvre de ces outils.
- 32.** Une **politique** basée sur le lieu **qui prend en considération les défis spécifiques** des différents territoires et régions d'Europe, y compris l'impact des événements mondiaux et géopolitiques tels que la vulnérabilité accrue des gouvernements locaux et régionaux d'Europe de l'Est en raison de la guerre de la Russie contre l'Ukraine.
- 33. Le taux de cofinancement devrait être calculé au niveau NUTS 3** afin de mieux refléter ces défis territoriaux spécifiques qui sont négligés lors de l'évaluation du développement au niveau NUTS 2.
- 34.** Encourager davantage les échanges et la coopération entre les territoires et les régions d'Europe - **y compris les pays tiers** - par le biais d'un programme Interreg rénové. Cela devrait inclure un soutien aux programmes de coopération et d'échange technique visant à renforcer les **capacités des administrations et des élus des collectivités locales et régionales.**

*

Contact

Marine Gaudron

Conseillère - Cohésion économique, sociale et territoriale

Finances locales

Tél. + 32 2 213 86 93

marine.gaudron@ccre-cemr.org

A propos du CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus large association de collectivités locales et régionales en Europe. Ses membres sont 60 associations nationales de municipalités et de régions de 40 pays européens. Ensemble, ces associations représentent quelque 115 000 collectivités locales et régionales.

Les objectifs du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des élus locaux et régionaux, et fournir une plate-forme d'échange entre ses associations membres et leurs élus et experts.

Par ailleurs, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale des collectivités locales.