

Expression du CESER Nouvelle-Aquitaine sur le futur de la Politique de cohésion de l'Union européenne post 2027

Séance plénière du 11 mars 2025

La politique de cohésion européenne est un instrument important pour contribuer à réduire les disparités économiques et sociales entre les différentes régions de l'Union européenne, dans un contexte socio-politique par ailleurs marqué par des attentes sociales fortes et une certaine défiance à l'égard du fonctionnement et de certains objectifs communautaires. L'adaptation de ses interventions aux spécificités locales (approche territorialisée) paraît en outre essentielle selon le CESER car elle doit permettre de mieux prendre en compte les caractéristiques géographiques, sociales et économiques des territoires et leurs enjeux propres, et de favoriser ainsi un développement territorial plus équilibré tout en réduisant les effets négatifs des mesures globales et uniformes. La coordination entre les différents niveaux de pouvoir supranational, national, régional et local (gouvernance multiniveaux), doit également participer à renforcer l'efficacité et l'inclusivité des projets financés par les fonds de cohésion. L'association des autorités locales, des partenaires sociaux et de la société civile (approche partenariale) doit enfin contribuer à conforter la démocratie locale et à prendre appui plus pleinement sur certains potentiels des régions.

En plus de contribuer à réduire les disparités régionales en Europe, la politique de cohésion a fait preuve d'une certaine adaptabilité et a par ailleurs joué un rôle de stabilisateur économique visant à amortir l'impact de plusieurs crises récentes, comme la pandémie de Covid-19 ou encore le conflit en Ukraine. Cependant, des facteurs externes tels que le modèle de gouvernance, le niveau du capital humain, la vulnérabilité face au dérèglement climatique et à l'impact différencié des politiques nationales peuvent exercer une influence sur l'efficacité de cette politique européenne, de sorte que toutes les régions n'en bénéficient pas de la même manière. Par ailleurs, des régions comme la Nouvelle-Aquitaine profitent moins des bienfaits attendus de la politique de cohésion. En effet, bien qu'elles ne fassent pas partie des régions les moins développées, plusieurs régions voient leur capacité à affronter les défis économiques, sociaux et environnementaux entravée par des facteurs structurels extérieurs à cette politique. Dans le cas de la Nouvelle-Aquitaine, ce « piège de développement », pour utiliser le terme employé par la commission européenne, a par exemple conduit lors de la fusion des Régions à atténuer les effets de levier de la politique de cohésion dans certaines parties du territoire néo-aquitain. Finalement, la complexité administrative restreint les avantages de l'approche territorialisée, notamment en ce qui concerne l'accès aux financements pour les porteurs et porteuses de projets.

Or, le débat institutionnel actuel fait écho à un ensemble de critiques concernant l'efficacité de la politique de cohésion, et la Commission européenne pourrait proposer une révision s'inspirant de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR). Basé sur des instruments d'investissement nationaux, le modèle de la FRR pourrait conduire à une renationalisation de la politique de cohésion et conditionner les financements des projets mis en œuvre dans les territoires à la mise en œuvre de réformes dictées par le processus de Semestre européen (approche « argent contre réformes ») et à l'atteinte des résultats fixés dans une approche descendante (« approche basée sur la performance »). Le CESER s'inquiète des conséquences d'un tel scénario, qui risquerait de négliger la diversité des régions et des territoires au sein des régions, et de mener

à des mesures moins efficaces et uniformes.

Pour le CESER, il est effectivement nécessaire de réformer la politique de cohésion, mais cette réforme doit approfondir l'approche territorialisée, et non pas la remettre en cause. Elle doit notamment simplifier les procédures administratives afin de faciliter l'accès des fonds européens aux acteurs locaux et garantir une approche participative et intégrée impliquant la société civile dans la conception et la mise en œuvre des politiques.

I. Introduction : Fondements et Objectifs de la Politique de Cohésion de l'UE et enjeux de la réforme envisagée pour la période post 2027

La politique de cohésion européenne : un instrument clé pour l'intégration et le développement territorial

La politique de cohésion de l'Union européenne (UE) est une politique d'investissements à long terme qui vise à réduire les disparités économiques et sociales entre les régions de l'UE, tout en promouvant leur « compétitivité ». Elle joue un rôle crucial dans le processus d'intégration européenne en contrebalançant les déséquilibres régionaux résultant de l'union économique et monétaire. Elle s'affirme également comme un pilier fondamental du développement territorial. Pour la France, elle représente l'un des principaux retours sur investissement de sa contribution au budget de l'UE¹.

Entre 1989 et 2023, l'UE a investi un montant considérable de 1 040 milliards d'euros pour renforcer la cohésion économique et sociale au sein de ses États membres, représentant aujourd'hui près de 13 % des investissements publics dans l'Union².

Initialement centralisée et gérée principalement au niveau des États membres et de la Commission européenne, la politique de cohésion a connu une évolution significative vers une approche coordonnée entre les différents niveaux de pouvoir (supranational, national, régional et local). Ce modèle de **gouvernance multiniveaux** favorise et suppose la collaboration entre des institutions à toutes les échelles et vise à renforcer l'efficacité et l'inclusivité des projets financés par les fonds de cohésion.

L'implémentation de la politique de cohésion se fait par le biais des fonds européens spécifiques³ et s'appuie sur des subventions spéciales, autorisées en dérogation aux règles habituellement limitant les aides publiques aux entreprises. Elle peut soutenir également des actions « horizontales », c'est-à-dire des initiatives qui touchent plusieurs secteurs ou régions à la fois. Pour le programme opérationnel pluriannuel correspondant à la période 2021-2027, près de 378 milliards d'euros sont répartis entre différents objectifs et régions selon leurs besoins de développement. La mise en œuvre repose sur un **principe de partenariat**, associant toutes les parties prenantes (autorités publiques, partenaires sociaux, société civile...) aux étapes de conception, planification, réalisation et suivi des interventions. Ceci suppose une réelle coordination des actions, vise une prise en compte plus fine des enjeux territoriaux et peut favoriser l'émergence de solutions adaptées aux contextes locaux.

Ces mécanismes d'inclusion et de coordination sont complétés par une orientation géographique et intégrée : **l'approche territorialisée**. Celle-ci consiste à adapter les interventions aux spécificités des territoires en tenant compte de leurs caractéristiques géographiques, sociales, économiques, etc. avec l'objectif de renforcer la cohérence entre les politiques sectorielles et les liens entre les territoires. Cette approche territorialisée est devenue essentielle pour répondre aux défis de performance et d'efficacité⁴. Alors que 70 % des politiques et législations européennes ont un impact direct aux niveaux régional et local, elle permet

¹ *L'impact du budget européen sur le budget de l'État*, Cour des comptes (France), 2023, S-2023-0780

² *Comment continuer la cohésion ? 3 propositions pour le nouveau cycle*, Francesco Prota et Gianfranco Viesti, 2024, Le Grand Continent : Études Le tournant géopolitique de la cohésion.

³ Le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) pour les infrastructures et l'innovation ; Le FSE+ (Fonds Social Européen) pour l'emploi et l'inclusion sociale ; Le FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural) pour les zones rurales, le FEAMPA pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, etc.

⁴ Dans les documents européens : « place-based approach ».

d'élaborer des stratégies de développement adaptées aux spécificités locales, tout en s'inscrivant dans le cadre plus large des objectifs européens de cohésion et de compétitivité.

Cet ensemble de mécanismes et approches conforme un cadre participatif et intégré, qui permet à la politique de cohésion de mieux reconnaître la diversité des régions dont les caractéristiques, les défis et les opportunités uniques nécessitent des réponses sur mesure ainsi que de réduire les effets négatifs des mesures globales et uniformes. Ce cadre d'action a également pour objectif affiché d'exploiter au maximum tout le potentiel des régions et de renforcer la démocratie en impliquant les acteurs et actrices des territoires concernés dans la conception et la mise en œuvre des politiques, contribuant ainsi à rapprocher l'Europe des citoyennes et citoyens⁵.

Aujourd'hui, nous assistons à un intense débat interinstitutionnel sur l'avenir de la politique de cohésion post 2027 qui risque de remettre en cause ce cadre concerté et territorialisé⁶. La proposition du prochain Cadre de Financement Pluriannuel (CFP) par la Commission européenne, prévue pour mi-2025, sera cruciale pour l'avenir de la politique de cohésion.

C'est ainsi que, s'inspirant de l'expérience de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR), la Commission pourrait proposer une révision majeure de cette politique d'investissement. L'objectif supposé serait de renforcer son efficacité tout en assurant une meilleure articulation avec les réformes structurelles et le Semestre européen.

La préférence éventuelle pour des instruments d'investissement nationaux, à l'instar de l'approche de la FRR, fait craindre aux collectivités et aux membres de la société civile engagés sur ces questions, un scénario de renationalisation de la politique de cohésion, avec une place plus importante réservée à des approches déjà expérimentées dans le cadre du Plan de Relance telles que l'approche « *basée sur la performance* » et l'approche « *argent contre réformes* »⁷, comme cela sera expliqué ci-après.

L'impact de la politique de cohésion : des progrès indéniables

Aujourd'hui, la politique de cohésion européenne demeure un instrument jugé essentiel pour le développement équilibré des territoires de l'Union. Le neuvième rapport sur la cohésion montre qu'elle a constamment contribué à réduire les disparités entre les régions européennes. Il met en lumière notamment la contribution de cette politique au redressement des territoires face aux grands défis auxquels l'Union est confrontée⁸.

Les fonds de cohésion ne bénéficient qu'aux régions déclarées éligibles ; les dépenses des Fonds de cohésion génèrent également d'importantes retombées territoriales, les effets positifs ne restant d'ailleurs pas confinés aux régions cibles.⁹

Son modèle a fait preuve d'adaptabilité, lui permettant de jouer un rôle de stabilisateur économique. En effet, la politique de cohésion a permis de soutenir les investissements pendant la crise financière de 2008 et de limiter l'impact du Brexit. Plus récemment, elle a été utilement mise à profit pendant la pandémie de COVID-19, puis pendant la guerre d'agression contre l'Ukraine¹⁰. Elle a ainsi permis à la plupart des régions de retrouver leur niveau de PIB de 2019, deux ans seulement après la contraction causée par la crise sanitaire¹¹. La politique de cohésion contribue également à la réalisation des objectifs d'autres politiques européennes. C'est le cas de la politique de cohésion au Socle européen des droits sociaux grâce au Fonds social européen,

⁵ Issue paper 4: The role of place-based policies and development strategies, Group of high-level specialists on the future of Cohesion Policy, 2023.

⁶ À la lumière de la publication récente d'un certain nombre de documents clés, en particulier le 9e rapport sur la cohésion, le rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion et les conclusions du Conseil du 18 juin sur le 9e rapport sur la cohésion.

⁷ Motion pour le maintien de la politique de cohésion de l'Union Européenne et de ses modalités exécutoires par les Régions, CESER Grand-est, 2025 ; Avis sur le budget pluriannuel de l'Union européenne 2027-2034, Comité européen des régions ; Comité européen des régions., 2024, Une politique de cohésion renouvelée après 2027 qui ne laisse personne de côté. Réponse du CdR au neuvième rapport sur la cohésion et au rapport du groupe de spécialistes de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion. Co-rapporteurs Vasco Alves Cordeiro et Emil Boc, 2024.

⁸ *Comment continuer la cohésion ? 3 propositions pour le nouveau cycle*, Francesco Prota et Gianfranco Viesti, 2024, Le Grand Continent : Études Le tournant géopolitique de la cohésion.

⁹ Audition de Francesco Prota, CESER de la Nouvelle-Aquitaine, 05 février 2025.

¹⁰ 9th Cohesion Report. Cohesion Policy continues to narrow the gaps in EU regions and Member States, European Commission, 2024 et *3 propositions pour le nouveau cycle*, Francesco Prota et Gianfranco Viesti, 2024, in Le Grand Continent : Études Le tournant géopolitique de la cohésion.

¹¹ *Comment continuer la cohésion ? 3 propositions pour le nouveau cycle*, Francesco Prota et Gianfranco Viesti, 2024, Le Grand Continent : Études Le tournant géopolitique de la cohésion.

qui a joué un rôle clé pour la requalification et l'amélioration des compétences des travailleurs afin de contribuer à la compétitivité européenne¹².

Le neuvième rapport sur la Politique de cohésion met également en exergue des effets à long terme. En 2030, le PIB de l'UE devrait augmenter de 1 % grâce aux investissements de cette politique. Elle joue un rôle crucial dans la stimulation de la croissance économique régionale, chaque euro investi dans ce cadre générant 3 euros de PIB supplémentaire d'ici 2043. Parallèlement à ce développement économique, la création d'emplois n'est pas en reste : 1,3 million d'emplois supplémentaires sont prévus d'ici 2027, tandis que le taux de chômage des États membres ayant rejoint l'UE en 2004 a considérablement diminué, passant de 13 % à 4 %¹³.

En ce qui concerne la Nouvelle-Aquitaine, la politique de cohésion a permis d'éviter une aggravation de la stagnation de la croissance et contribué aux politiques structurantes telles que celles mises en place au niveau régional en articulation avec la démarche « *Néo Terra* » (comme par exemple, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et Égalité des Territoires SRADDET). Dans notre région, l'impact des fonds de cohésion est significatif : ils ont généré plus de 1,8 milliard d'euros d'investissements totaux et encouragé des stratégies de soutien à l'innovation, de développement territorial, d'emploi et de formation. La coopération transfrontalière et les programmes INTERREG ont permis de nombreuses avancées concrètes, témoignant de la valeur ajoutée de l'Union européenne. Citons, par exemple, la mise en place de projets tangibles qui améliorent la vie quotidienne des citoyennes et citoyens dans les régions frontalières, notamment dans le domaine de la formation et de l'emploi. Comme exprimé par le CESER dans divers avis et contributions, cette coopération constitue également un véritable « laboratoire » au service des orientations politiques européennes et de l'amélioration du fonctionnement de l'UE.¹⁴

La politique de cohésion européenne demeure selon le CESER indispensable pour relever les défis actuels du développement territorial. Elle constitue un rempart contre la polarisation croissante des territoires due notamment à la tertiarisation et à la « numérisation » des économies, phénomène souligné par le rapport Draghi¹⁵. Cette dynamique engendre des effets négatifs qui, à long terme, risquent de compromettre la capacité et le dynamisme économiques des régions et des États membres, tout en suscitant un sentiment d'abandon chez certaines populations. La politique de cohésion contribue également à contrer les effets du dérèglement climatique et des crises multiformes qui affectent les territoires de façon inégale. Il paraît donc essentiel de maintenir cette politique pour réduire ces disparités, promouvoir la compétitivité des territoires, assurer un développement territorial plus équilibré et durable et contribuer à renforcer la démocratie locale déjà largement fragilisée¹⁶.

Or, la politique de cohésion doit continuer à soutenir la convergence des régions les moins développées, mais elle doit aussi s'adapter pour aider les régions en transition à sortir du « piège de développement », dans lequel se trouveraient certaines régions parmi lesquelles la Nouvelle-Aquitaine¹⁷. Cette situation appelle à une approche plus nuancée et adaptée aux besoins spécifiques de chaque type de territoires, comme le préconise le rapport du groupe d'expertes et experts sollicité par la Commission européenne elle-même sur l'avenir de la politique de cohésion¹⁸.

¹² Déclaration d'EUregions4cohesion. COTER Stakeholder Consultation - Cohesion policy as a key engine in achieving EU goals and reforms. 30 Janvier 2025.

¹³ 9th Cohesion report. Cohesion Policy continues to narrow the gaps in EU regions and Member, European Commission, 2024.

¹⁴ CESER, 2020., La mobilité transfrontalière en lien avec la formation et l'emploi.

¹⁵ The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for the European Union, Mario Draghi, 2024.

¹⁶ *Comment continuer la cohésion ? 3 propositions pour le nouveau cycle*, Francesco Prota et Gianfranco Viesti, 2024, Le Grand Continent : Études Le tournant géopolitique de la cohésion.

¹⁷ Le concept de "piège de développement" est apparu dans les récents rapports sur la politique de cohésion de l'Union européenne, notamment dans le huitième et le neuvième rapport. Bien que le terme ne soit pas explicitement défini, on peut déduire ses principales caractéristiques à partir des informations fournies, à savoir : Les régions prises dans ce piège seraient celles qui connaissent une stagnation économique prolongée ; voient leurs inégalités par rapport aux autres régions se maintenir, voire s'accroître au fil du temps ; et font face défis économiques structurels et multiples. La commission européenne a été invitée à clarifier davantage ce concept pour éviter les risques d'exploitation politique et de controverse, tout en évaluant soigneusement ses implications sur le système actuel de classification des régions.

¹⁷ Source : Comité européen des régions., 2024, Une politique de cohésion renouvelée après 2027 qui ne laisse personne de côté. Réponse du CdR au neuvième rapport sur la cohésion et au rapport du groupe de spécialistes de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion. Corapporteurs Vasco Alves Cordeiro et Emil Boc, 2024

¹⁸ 9th Cohesion report. Cohesion Policy continues to narrow the gaps in EU regions and Member, Commission européenne, 2024.

Mais des effets hétérogènes au niveau des régions et un supposé manque d'efficacité

Cependant, le 9ème rapport sur la cohésion révèle également des résultats contrastés. Il met en évidence la persistance de disparités régionales, notamment entre les grandes zones métropolitaines et les régions rurales. Ce constat est confirmé par le processus du Semestre européen pour la France, où les recommandations spécifiques par pays soulignent les progrès accomplis mais aussi la persistance de « *disparités de développement considérables entre les régions ultrapériphériques et métropolitaines, ainsi qu'entre les zones urbaines et non urbaines* »¹⁹. Cette analyse ne tient pas compte du fait que des facteurs externes liés à la gouvernance, au capital humain, à la vulnérabilité au dérèglement climatique et à l'impact de politiques nationales inadaptées aux réalités territoriales peuvent influencer la capacité d'une région ou des territoires infrarégionaux à profiter des bienfaits attendus de la politique de cohésion²⁰.

Par ailleurs, la politique de cohésion a été constamment ajustée et amendée pour répondre à de nouveaux défis et à de nouvelles priorités politiques. La poursuite simultanée de différents objectifs, qui ne coïncident pas toujours entre eux, complique la réalisation de progrès significatifs, laissant place à un sentiment général d'inefficacité politique²¹.

Le faible taux de paiement de la programmation actuelle est présenté comme la preuve de ce manque d'efficacité. Le principal problème mis en évidence est le retard de mise en œuvre et une baisse significative des paiements, de l'ordre de 15,2 %, par rapport à 2023. Il est parfois invoqué que ce retard dans la consommation des fonds serait dû à la complexité et à la lourdeur des règles de gestion²². Une sous-utilisation des fonds alloués à la politique de cohésion en fin de programmation serait donc à craindre.

Tous ces éléments renforcent les appels à une réforme en profondeur après 2027, visant à simplifier les procédures, à rendre la programmation plus flexible et à améliorer la réactivité de la politique de cohésion post-2027 pour faire face aux nouveaux défis des territoires européens. La Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR), un instrument temporaire au cœur de *NextGenerationEU*, le plan de l'Union pour sortir de la crise sanitaire, est présentée comme le modèle à suivre. Mis en place dans la même période, la FRR aurait permis d'effectuer le même type d'investissements, avec moins de contraintes administratives et dans un délai de mise en œuvre plus court.

La Facilité pour la Reprise et la Résilience. Un nouveau modèle pour la Politique de Cohésion ?

La Facilité pour la Reprise et la Résilience, souvent désignée sous le terme générique de « Plan de Relance », a été un instrument clé pour soutenir les réformes et les investissements visant à répondre aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19. Dotée d'un budget de 750 milliards d'euros²³, elle a proposé des subventions et des prêts aux États membres afin d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie ; renforcer la durabilité et la résilience de leurs économies et les préparer aux défis de la transition écologique et numérique²⁴. En rompant avec la tradition de l'emprunt commun pour financer un mécanisme d'investissement anticyclique à grande échelle, la FRR marque un changement de paradigme important en matière de politiques communautaires.

La FRR est soumise à une gouvernance spécifique. Pour obtenir des crédits, les États membres doivent présenter à la Commission européenne des Plans Nationaux de Reprise et de Résilience (PNRR) détaillant leurs programmes de réformes et d'investissement pour les années 2021 à 2026. La Commission européenne dispose ensuite d'un délai de deux mois pour évaluer ces plans et examiner leur cohérence avec les recommandations par pays établies dans le cadre du Semestre européen (**approche « argent contre réformes »**). Ces plans sont ensuite approuvés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée dans un délai de quatre semaines après la proposition de la Commission européenne²⁵. Le décaissement des fonds se fait ensuite sur la base d'une « **approche basée sur la performance** », au fur et à mesure que les cibles

¹⁹ Recommandations spécifiques par pays – France, Semestre européen, 2024.

²⁰ Audition de Francesco Prota, par la Commission « Coopérations - Europe » du CESER de la Nouvelle-Aquitaine, 5 février 2025.

²¹ *Comment continuer la cohésion ? 3 propositions pour le nouveau cycle*, Francesco Prota et Gianfranco Viesti, 2024. Le Grand Continent : Études Le tournant géopolitique de la cohésion.

²² *L'impact du budget européen sur le budget de l'État*, Cour des comptes (France), 2023, S-2023-0780.

²³ *Rapport du Parlement européen sur un budget à long terme rénové pour l'Union dans un monde en mutation, 2024/2051 (INI)*

²⁴ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/plan-relance-europeen-next-generation-eu>

²⁵ *L'impact du budget européen sur le budget de l'État*, Cour des comptes (France), 2023, S-2023-0780.

quantitatives (« *targets* ») et qualitatives (« *milestones* ») figurant dans le plan national de chaque État membre sont atteintes.

L'influence du modèle de la FRR sur le débat actuel concernant l'avenir de la politique de cohésion s'explique par l'intérêt croissant d'une vision combinant investissements et réformes : les États membres reçoivent des subventions de la FRR après avoir franchi les étapes du processus du Semestre de l'UE, ce processus ayant été adapté pour intégrer la coordination de la Facilité pour la Reprise et la Résilience.

Le Semestre européen, un cycle annuel de coordination des politiques économiques, budgétaires, sociales et de l'emploi au sein de l'Union européenne

Le processus de Semestre européen est un cadre de gouvernance économique visant à aligner les politiques économiques et budgétaires nationales sur les objectifs communs de l'UE et à prévenir les déséquilibres macroéconomiques. Il se déroule chaque année, entre les mois de novembre et juillet, et comprend plusieurs étapes clés menées par la Commission européenne : Publication des priorités dans l'examen annuel de la croissance durable ; examen de la situation économique et sociale de chaque pays et élaboration de recommandations spécifiques par pays (RSP) émises pour guider les gouvernements nationaux.

Le Semestre européen est principalement un dialogue entre les institutions européennes et les gouvernements nationaux. Les autorités locales et régionales sont de plus en plus reconnues comme des acteurs importants dans ce processus. Cependant, leur participation reste souvent limitée.

Sources : *Concillium europe, Qu'est-ce que le Semestre européen* (<https://www.consilium.europa.eu/>) et *COTER Stakeholder Consultation - Cohesion policy as a key engine in achieving EU goals and reforms* (30 Janvier 2025).

FRR : une efficacité opérationnelle, mais un bilan par objectifs contrasté

Si la Commission européenne dresse un bilan positif de la FRR dans son rapport annuel sur la gestion et la performance pour l'année 2023²⁶, la Cour des comptes européenne semble pour sa part avoir identifié plusieurs domaines de préoccupation concernant sa mise en œuvre, son contrôle et ses performances. Elle signale notamment des erreurs concernant le respect des conditions de paiement et d'éligibilité ; des problèmes de conception des jalons et des cibles ainsi que des faiblesses dans le système de suivi, de contrôle et d'établissement de rapports des États membres. La Cour souligne également un déficit d'assurance, les paiements de la FRR, qui ne sont pas fondés sur le coût réel des mesures, ayant été attribués alors que les États membres ne fournissaient pas d'informations sur les dépenses effectivement supportées par les bénéficiaires finaux. Le rapport tire la sonnette d'alarme quant au niveau record d'engagements restant à liquider. En effet, ces fonds ont été promis par l'UE pour financer des projets ou des programmes qui n'ont pas encore été payés aux bénéficiaires, et ils s'élèvent à 543 milliards d'euros. Ces fonds promis mais non encore utilisés, pourraient devenir des obligations financières contraignantes si aucune action n'est entreprise pour les utiliser ou les réaffecter de manière appropriée.²⁷

Quant au plan de relance français, le rapport du Comité d'évaluation de la stratégie de relance en France indique que le plan de 100 milliards d'euros, dont l'objectif affiché était de retrouver à l'été 2022 le niveau de PIB d'avant-crise, a été déployé rapidement. Fin 2022, 93 % des fonds avaient été engagés pour financer des projets spécifiques. Le taux de décaissement, c'est-à-dire la part des fonds qui ont été effectivement versés ou dépensés, était de 73%. Cette réactivité aurait permis de soutenir efficacement l'économie française pendant la crise, ce qui a été atteint dès le quatrième trimestre 2021.

Le rapport souligne également que, entre 2020, l'année de présentation du plan de relance, et 2022, le PIB français a crû de 9 %. Néanmoins, le Comité précise que l'impact précis du plan est difficile à isoler des autres facteurs économiques notamment l'important effet rebond généré par la levée des restrictions sanitaires. Ainsi, selon les termes mêmes du rapport cité « *la contribution du plan de relance à la reprise de l'activité est donc minoritaire* ».

²⁶ *Annual management and performance report 2023*, Commission européenne, juin 2024.

²⁷ Le cadre de suivi de la performance de la Facilité pour la Reprise et la Résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance, Cour des comptes européenne, 2023, Rapport spécial 26/2023.

Par ailleurs, l'effet à long terme du plan sur la croissance du PIB après 2021 reste limité (depuis le quatrième trimestre 2021, l'activité a ralenti, le PIB n'ayant crû que de 1,3 % sur les sept derniers trimestres) notamment en raison des conséquences de la guerre en Ukraine et de la remontée des taux d'intérêt à la suite de l'augmentation de l'inflation. Le rapport indique que l'effet du plan sur la croissance potentielle de l'économie française à long terme serait relativement modeste, entre autres, notamment parce qu'il n'aurait pas modifié significativement les structures productives de l'économie²⁸.

Une nécessité de réforme de la politique de cohésion reconnue par les parties prenantes

Les appels à une réforme de la politique de cohésion ne sont pas nouveaux. Les responsables des projets et, plus largement, les différents représentants et représentantes de la société civile organisée, ont exprimé leur inquiétude quant aux effets négatifs que la complexité administrative, les difficultés de trésorerie et la lourdeur des mécanismes de contrôle font peser sur l'accès et l'utilisation des fonds européens par des porteurs de projets indispensables pour le développement territorial. Dans ses contributions, le CESER Nouvelle-Aquitaine a déjà appelé lui-même à réduire la complexité persistante qui pose des défis majeurs aux autorités de gestion, aux organismes intermédiaires et surtout aux bénéficiaires. Il a appelé notamment à simplifier les procédures auxquelles les porteurs et porteuses de projets sont confrontés, tout en développant les compétences des acteurs et actrices impliqués dans les territoires afin qu'ils et elles puissent mieux se repérer face à la complexité des programmes et dispositifs européens.²⁹

Les collectivités locales et régionales d'Europe reconnaissent également la nécessité d'une réforme globale de la politique de cohésion, estimant qu'elle est essentielle pour remédier à la dilution de son rôle et de son identité, ainsi qu'à l'apparente lenteur de sa mise en œuvre.³⁰ Toutefois, pour le CESER, une telle réforme doit se faire en veillant à ce que les principes fondamentaux de la politique de cohésion, tels que la gouvernance partagée, la subsidiarité et le partenariat, soient maintenus. Il faut également préserver l'approche territoriale, qui a fait ses preuves en tenant compte des contextes spécifiques des territoires. Enfin, la crise démocratique que traversent les sociétés européennes et qui se traduit par une méfiance généralisée à l'égard des institutions, y compris de l'Union européenne, devrait être prise en compte dans le cadre de la réforme de la politique de cohésion. Le manque de consultation d'une partie des parties prenantes a notamment été identifié comme l'une des causes de cette perte de confiance³¹.

II. Implications d'une potentielle centralisation de la gestion des fonds de cohésion et conséquences pour la Nouvelle-Aquitaine

L'adoption d'un modèle inspiré sur la FRR pour la politique de cohésion aurait des effets négatifs sur la gouvernance, l'efficacité, la proximité et l'adaptation aux réalités territoriales. L'affaiblissement de la vision concertée et territoriale qui est au cœur de la politique de cohésion risque de d'avoir des impacts spécifiques pour la Nouvelle-Aquitaine, notamment en termes de capacité à définir et à mettre en œuvre des stratégies de développement adaptées à ses territoires. La société civile régionale et locale, peut également se voir écartée des processus politiques qui les concernent. Les implications d'une telle réforme, si elle voit le jour, sont détaillées ci-après.

La réforme envisagée par la Commission européenne, pourrait remettre en cause la participation des institutions et collectivités territoriales et régionales à la prise de décision sur la définition de politiques qui affectent directement leurs politiques publiques à leurs échelles territoriales. La FRR favorise une gouvernance centralisée au profit d'une renationalisation de la gestion des fonds de cohésion. Alors que la politique de cohésion accorde jusqu'ici aux les collectivités territoriales un certain degré de pouvoir de décision, celles-ci sont en revanche très peu consultées dans d'autres processus importants, notamment celui du Semestre européen, qui reste très centralisé malgré son impact significatif dans la vie des territoires. La société civile perdrait également un espace de participation qualitatif, telle que les processus de concertation et consultation menées régulièrement par la Région (aussi perfectibles soient-ils en termes de méthode, de transparence et de visibilité pour l'ensemble des parties prenantes).

²⁸ *Rapport final*, Comité d'évaluation du Plan de relance, 2024 <https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-devaluation-plan-france-relance-rapport-final>

²⁹ *Contribution à l'élaboration de la version I du programme opérationnel fonds européens 2021-2027 pour la Nouvelle-Aquitaine*, CESER, 2020.

³⁰ *Réponse du CdR au neuvième rapport sur la cohésion et au rapport du groupe de spécialistes de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion*. Corapporteurs Vasco Alves Cordeiro et Emil Boc, 2024.

³¹ *Rule of law report*, Commission européenne, 2024.

La politique de cohésion risque de perdre sa capacité à proposer des solutions sur le long terme. La FRR a été déployée pour répondre à une situation de crise et vise des résultats immédiats. Ce modèle ne semble pas adapté à un contexte de programmation pluriannuelle. Or, des régions comme la Nouvelle-Aquitaine font face à des défis actuels et émergents qui ne peuvent être surmontés qu'avec des stratégies de long terme et par la mise en œuvre de programmes structurants.

La FRR repose sur un modèle jeune et l'on manque encore à ce stade de recul en ce qui concerne l'évaluation de ses résultats. Alors que l'efficacité est l'argument principal en faveur de la FRR, l'évaluation à mi-parcours de celui-ci a livré des résultats contradictoires. Il semble donc impossible d'affirmer avec certitude que ce modèle soit viable pour la politique de cohésion.

L'« efficacité » de la politique de cohésion pourrait être compromise. L'efficacité de la politique de cohésion dépend de la pertinence de ses programmes qui suppose une adaptation aux contextes locaux. Alors que les disparités territoriales observées en Nouvelle-Aquitaine nécessitent précisément une meilleure prise en compte des pratiques et réalités locales, la FRR est critiquée par son manque de proximité avec les spécificités locales. Les éventuels « gains » en matière de simplification risquent en définitive de ne pas bénéficier aux porteurs et porteuses de projets, qui continueraient à pâtir de la lourdeur administrative des politiques trop descendantes. Par ailleurs, la réforme envisagée risque de négliger l'expérience précieuse acquise au fil des années et de rendre inutiles les compétences en gestion des fonds de cohésion que les collectivités territoriales ont développées.

Les systèmes de remboursement proposés ne paraissent pas réalistes. L'adoption du modèle de la FRR pourrait impliquer l'adoption de l'approche « *argent contre réformes* », consacrée par le modèle de la FRR comme nous l'avons expliqué précédemment. Or, il semble peu raisonnable de conditionner les versements des subventions aux projets des collectivités à la mise en œuvre de réformes dictées par le Semestre européen car celles-ci dépassent les compétences des Régions et sont mises en œuvre au niveau national. Les collectivités territoriales seraient tenues pour responsables uniquement de la réalisation des objectifs qu'elles se sont fixés dans le cadre de leurs domaines de compétence. Par ailleurs, la politique de cohésion s'accompagne déjà de conditionnalités favorisantes qu'il serait possible d'affiner avec une approche axée sur les résultats, comme celle des éco-socio conditionnalités proposées par le CESER Nouvelle-Aquitaine s'agissant des politiques régionales³².

Le bilan de la FRR montre que l'on peut se demander si l'approche basée sur la performance peut réellement être considérée comme une amélioration. Il n'est pas certain qu'il y ait des réels avantages si la rapidité d'exécution recherchée ne s'accompagne pas d'une meilleure traçabilité et d'une réelle transparence des modes d'attribution des financements, comme l'a signalé la cour européenne elle-même.

Une perte du soutien financier est à craindre pour les projets portés par la Région dans le cadre de sa coopération transfrontalière ou internationale avec d'autres collectivités territoriales européennes et notamment avec les régions autonomes espagnoles.

La remise en question du principe de partenariat peut contribuer à approfondir encore plus l'éloignement des citoyennes et des citoyens à l'égard des institutions européennes. La remise en question du principe de partenariat pourrait contribuer à approfondir l'éloignement des citoyennes et des citoyens à l'égard des institutions, aggraver la crise démocratique qui traverse nos sociétés et participer à l'éloignement des populations locales vis-à-vis du projet européen.

La priorité accordée par le modèle de la FRR à de nouvelles priorités telles que la défense, la migration, etc. risque de remettre en question la capacité de notre collectivité régionale et des collectivités infrarégionales à financer des politiques répondant à leurs stratégies prioritaires et aux enjeux des nécessaires transitions énergétiques, environnementales et sociales jugées indispensables, telles que celles mises en œuvre ou envisagées en cohérence avec la démarche régionale « *Néo Terra* ».

III. Préconisations du CESER pour une Politique de cohésion post 2027, efficace et

³² Les conditionnalités favorisantes de la politique de cohésion sont des exigences que les États membres doivent remplir pour garantir l'efficacité des programmes financés. Elles incluent des conditions horizontales (respect des règles sur les marchés publics, les aides de l'État, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et les droits des personnes en situation de handicap) et des conditions thématiques (liées aux objectifs spécifiques des fonds, comme la transition écologique ou l'inclusion sociale). Ces conditions doivent être respectées tout au long de la période de programmation sous peine de suspension de paiements par la Commission européenne. (Source : *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne*, 2023, Aperçu de la politique de cohésion).

Pour le CESER Nouvelle-Aquitaine, la prochaine programmation de la politique de cohésion devrait veiller à :

- 1) **Fonder les réformes de la politique de cohésion après 2027 sur des évaluations et des études approfondies** permettant de mesurer de manière objective les résultats obtenus et les possibilités d'amélioration.
- 2) **Maintenir et renforcer l'approche territorialisée.** Approfondir une approche adaptée aux spécificités locales permettrait d'améliorer l'efficacité des projets en impliquant les acteurs régionaux, qui connaissent mieux les réalités de terrain, dès leur conception et lors de leur mise en œuvre. Il conviendrait également d'envisager une gestion des interventions au niveau NUTS 3 (régions) et NUTS 2 (départements), à l'instar de l'approche territorialisée expérimentée par la région Nouvelle-Aquitaine dans le cadre de la programmation actuelle.
- 3) **Soutenir l'attractivité territoriale en adoptant une approche globale et intégrée,** alliant une économie locale dynamique et résiliente (y compris l'économie sociale et solidaire), une qualité de vie élevée pour les habitants, une durabilité environnementale, ainsi qu'une gouvernance participative. L'attractivité territoriale ainsi définie, doit être un objectif bien affirmé de la politique de cohésion. Les initiatives de coopération sont essentielles pour assurer l'attractivité territoriale et doivent être soutenues à la mesure de leur importance.
- 4) **Intégrer le renforcement de la démocratie participative parmi les objectifs de la politique de cohésion post 2027** tout en veillant à ce que la voix de la société civile soit mieux entendue dans la conception, le suivi et l'évaluation des programmes de cette politique. Le respect des principes démocratiques devrait être une condition et un objectif à part entière de cette politique tant pour les régions que pour les États membres.
- 5) **Prendre en compte les leçons apprises de la FRR :**
 - a. **Développer une approche réellement axée sur les résultats,** à l'instar de l'approche des éco-socio-conditionnalités proposée par le CESER, avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs clairement définis ainsi que des critères de durabilité économique, environnementale et sociale. Ceci permettrait de mieux répondre aux défis auxquels notre région est confrontée et de promouvoir un développement territorial durable. Il convient également de s'assurer que les soutiens aux pays et aux régions bénéficiaires des politiques de cohésion produisent des résultats en termes de « retombées communautaires ».
 - b. **Simplifier les règles de gestion afin d'améliorer l'accès aux fonds de cohésion pour les porteuses et porteurs de projets, en réduisant la complexité des règles et des contrôles.** Cela permettrait d'accélérer la mise en œuvre des projets et d'éviter les retards dans l'utilisation des fonds, améliorant ainsi l'efficacité globale de la politique de cohésion.
 - c. **Assurer la cohérence des politiques européennes en faveur de la cohésion territoriale, y compris le processus du Semestre européen,** et y inclure des mécanismes garantissant une véritable participation des autorités locales et régionales.
- 6) **Adopter une approche plus adaptée pour les régions en transition, comme la Nouvelle-Aquitaine,** en encourageant l'utilisation des fonds de cohésion comme levier pour la mise en œuvre de stratégies spécifiques leur permettant de surmonter les obstacles structurels qui entravent leur développement territorial.
- 7) **Continuer à soutenir les programmes de coopération transfrontalière et internationale** afin de promouvoir l'innovation économique, sociale et environnementale, mais aussi de donner aux régions européennes la possibilité de trouver des solutions communes à des problèmes communs.
- 8) Définir un cadre de financement pour l'Union européenne en adoptant une démarche innovante permettant de financer les nouvelles priorités de l'Union tout en **assurant un financement adéquat pour atteindre les objectifs de la politique de cohésion territoriale,** pilier de l'identité européenne.



Proposition de la commission C « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales - Europe »
Présidente : Rita SILVA VARISCO ; Rapporteuse : Brigitte LAVIGNE

Vote sur l'avis du CESER

« Expression du CESER Nouvelle-Aquitaine sur le futur de la Politique de cohésion de l'Union européenne post 2027 »

157 votants
137 pour
13 contre
7 abstentions

Adopté à la majorité des suffrages exprimés

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine