

Contribution écrite du CCRE à l'avis du Comité des régions

Budget de l'UE et politiques locales : propositions de nouveaux mécanismes de conception et de mise en œuvre dans le cadre du CFP après 2027

Rapporteur : Marie-Antoinette MAUPERTUIS (FR/EA), Présidente de l'Assemblée de Corse

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la première et la plus large association européenne de collectivités locales et régionales. Nous sommes la seule organisation qui regroupe 60 associations nationales de Gouvernements locaux et régionaux dans 41 pays européens. A travers elles, nous rassemblons plus de 110 000 gouvernements à tous les niveaux de gouvernance - local, intermédiaire et régional. En outre, en tant que section européenne de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), nous défendons les gouvernements locaux et régionaux européens sur la scène mondiale.

Le CCRE suit avec une attention particulière tous les développements liés à l'avenir de la politique de cohésion et au prochain cadre financier pluriannuel. En effet, les collectivités locales et régionales sont à la fois d'importants bénéficiaires des fonds de la politique de cohésion de l'UE, et dans certains pays, elles sont les autorités de gestion¹.

D'une manière générale, les municipalités, les villes et les régions sont des fournisseurs de services essentiels et des moteurs importants pour les investissements publics en Europe. Elles sont les autorités compétentes pour un certain nombre de domaines sur lesquels les institutions européennes peuvent adopter des réglementations, par exemple : la construction et l'entretien des infrastructures, le transport et la mobilité, l'éducation, l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets, les soins, l'inclusion sociale, l'environnement, l'adaptation au climat et l'atténuation de ses effets, le développement économique local/régional, etc.

Nous estimons que 70 % des règlements de l'UE nécessitent une action des collectivités locales ou régionales pour être mis en œuvre. Dans ce contexte, il serait tout à fait naturel que les collectivités territoriales bénéficient d'une attention particulière de la part des politiques et des fonds de l'UE. Cependant, les premières informations concernant la prochaine Commission et le futur budget à long terme de l'UE ne sont pas seulement vides en ce qui concerne l'attention spécifique portée aux collectivités locales et régionales, mais plus inquiétant encore est la **disparition de l'objectif du Traité pour la cohésion territoriale** (Article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'UE).

Dans ce contexte, le prochain rapport d'avis du CdR sur les politiques territorialisées dans le futur budget à long terme de l'UE est de la plus haute importance et le CCRE est désireux de contribuer au travail du CdR, sur la base de la [prise de position du CCRE sur l'avenir de la politique de cohésion](#) qui comprend les questions clés suivantes :

¹ Voir l'aperçu du CCRE sur la mise en œuvre du FEIS 2021-2027 pour un aperçu complet des autorités de gestion dans tous les États membres de l'UE : https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/230621_984_EISF_FR_web.pdf

- Maintenir une allocation budgétaire ambitieuse d'au moins un tiers du budget de l'UE. La politique de cohésion étant l'ADN des projets européens, des ressources financières adéquates sont essentielles pour une cohésion territoriale, sociale et économique efficace.
- Renforcer les principes de cohésion tels que le partenariat, la gouvernance à plusieurs niveaux, le développement intégré et local. Les principes fondamentaux doivent être intégrés dans d'autres politiques de l'UE, telles que le semestre européen. La politique de cohésion est et doit rester une politique à long terme.
- Réduire au minimum les charges administratives telles que les multiples changements de réglementation au cours de la période précédente (2014-2020) et de la période en cours (2021-2027), ainsi que la création de nouveaux fonds.
- Fournir 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.
- Introduction d'une concentration thématique obligatoire et d'une affectation dédiée aux gouvernements locaux et régionaux pour améliorer les services publics locaux et régionaux et renforcer les investissements.

1. Quels principes pourraient aider à réaliser des synergies et, le cas échéant, à consolider les fonds, programmes et instruments existants dans le prochain CFP ? Quand deux ou plusieurs fonds traitant du même domaine politique doivent-ils rester séparés tout en travaillant ensemble ?

La Commission européenne semble se préparer à un changement radical de la politique de cohésion, avec l'idée d'un instrument unique pour les investissements et les réformes. Compte tenu de la composition des prochaines directions générales de la Commission et de l'attribution des portefeuilles des commissaires, il sera important d'assurer une position forte à la politique de cohésion, d'éviter sa dilution et de veiller à ce que l'objectif du traité de cohésion territoriale reste une priorité politique.

Mais les fonds européens sont toujours investis *quelque part*, c'est-à-dire dans une municipalité, une ville, une région, etc. Ils ont un impact direct sur la population, les lieux et les administrations locales et régionales. C'est pourquoi il est essentiel que **l'approche territoriale intégrée soit reflétée dans tous les fonds et politiques de l'UE** qui finissent par être mis en œuvre dans les municipalités, villes et régions d'Europe.

Dans sa prise de position, le CCRE appelle à une simplification radicale de la politique de cohésion, avec un **ensemble unique de règles pour les bénéficiaires**. Les collectivités locales et régionales adoptent de facto une approche intégrée, c'est-à-dire qu'elles abordent à la fois les dimensions sociales, économiques, environnementales et territoriales du développement local ou régional. La méthodologie du fonds pilote pourrait être une solution pertinente. L'idée d'un nouvel instrument unique pour l'investissement et la réforme pourrait également constituer une avancée possible vers cette simplification. Toutefois, pour garantir qu'il contribue effectivement aux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale du traité, il doit inclure des garanties essentielles :

- **L'approche territoriale intégrée et axée sur le lieu** devrait être le principe fondamental de ce nouveau fonds. Les priorités d'investissement doivent être définies de manière ascendante avec les gouvernements locaux et régionaux en charge de leur mise en œuvre, et au plus près des citoyens. Dans un contexte de défiance croissante des citoyens à l'égard des institutions européennes, nous ne pouvons pas négliger le rôle critique des représentants élus locaux et régionaux pour le développement économique et social local/régional.

- **Le principe de partenariat** doit être garanti dans l'ensemble des fonds et des politiques de l'UE. Le code de conduite sur le partenariat devrait être mis à jour et intégré directement dans un règlement sur les dispositions communes afin de garantir sa nature contraignante. Cela garantirait également une mise en œuvre rapide : il est inutile d'avoir un code sur le partenariat une fois que tous les fonds sont déjà programmés (comme cela s'est produit dans le passé). L'expérience de la facilité pour la relance et la résilience (RRF) a montré que s'il n'y a pas de cadre approprié et d'exigences obligatoires pour impliquer les gouvernements locaux et régionaux, cela ne se produit tout simplement pas².
- **Les collectivités locales et régionales devraient être clairement identifiées comme bénéficiaires et partenaires de mise en œuvre** des fonds. Le règlement financier pourrait prévoir des règles simplifiées spécifiques pour des parties prenantes spécifiques, et les collectivités locales et régionales sont spécifiques de par leur nature unique de gouvernement infranational, de fournisseurs de services publics essentiels et de principaux moteurs d'investissements publics.
- La dotation en instruments/fonds doit être à la hauteur de l'ambition et des défis : aujourd'hui, la politique de cohésion représente un tiers du budget de l'UE et est la seule politique qui contribue à la convergence sociale, économique et territoriale, donnant ainsi une réalité au projet européen. La création d'un nouvel instrument **ne peut être un moyen de dissimuler une réduction importante de l'engagement de l'UE envers cet objectif du traité.**

En règle générale, nous recommandons vivement d'éviter la création de nouveaux fonds au cours de la période de programmation, le futur instrument devant être suffisamment flexible pour permettre le financement de nouvelles priorités, en fonction des besoins locaux et régionaux.

Il convient de souligner les avantages de la combinaison de différents fonds dans des projets intégrés. Bien qu'en principe, l'approche intégrée soit soutenue par l'UE, il arrive souvent que de telles pratiques soient entravées³ au niveau national, car elles posent des problèmes aux autorités de gestion et d'audit. Pour créer des synergies, les possibilités d'utiliser des subventions provenant de différents fonds européens (ou de différents objectifs spécifiques du même programme/fonds) devraient être encouragées par les règlements de cohésion de l'UE et les lignes directrices de la CE à l'intention des autorités nationales.

Les choix relatifs à l'architecture de la Commission sont également importants pour garantir la cohérence des politiques et des fonds de l'UE et s'aligner sur le principe "Ne pas nuire à la cohésion". La seule façon de garantir une approche cohérente et intégrée du développement territorial, urbain et rural est d'avoir un vice-président de la Commission européenne qui supervise la cohésion territoriale et le soutien aux gouvernements locaux et régionaux.

² Mise en œuvre du dispositif de relance et de résilience aux niveaux local et régional - Résultats de la consultation ciblée du CdR-CEMR, avril 2024 :

https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/RRF_Implementation_consultation_2024.pdf

³ Dans certains États membres, les villes bénéficiaires ventilent un projet unique dans deux ou plusieurs demandes administrativement séparées pour utiliser des subventions provenant de différents objectifs spécifiques du programme pour un investissement unique/intégré, ce qui entraîne des redondances et une charge de travail supplémentaire pour les deux parties, les villes elles-mêmes et les organes de l'État.

2. Quels sont les critères qui permettraient de consolider les programmes de développement territorial intégré? Quels sont les inconvénients d'avoir moins d'instruments mais plus d'instruments polyvalents?

Les programmes de développement territorial intégré devraient être au centre des futurs instruments de l'UE, et les gouvernements locaux et régionaux - qui adoptent une approche territoriale intégrée par nature - devraient être le point d'entrée. C'est pourquoi, dans la prise de position du CCRE, nous avons appelé à **une affectation spécifique de fonds aux gouvernements locaux et régionaux** en tant que principaux fournisseurs de services et principaux moteurs d'investissements publics, en plus de l'affectation pour le développement urbain, qui devrait être maintenue dans le prochain CFP. Par ailleurs, l'affectation pourrait être destinée aux services publics ou aux services d'intérêt général et aux investissements structurels locaux et régionaux. Ceci est essentiel dans un contexte où la politique de cohésion s'est déjà ouverte au financement des grandes entreprises avec le règlement STEP. Cette tendance à diriger les fonds publics de l'UE vers les grandes entreprises, **sans aucune planification stratégique intégrée économique, sociale, environnementale et territoriale, doit cesser**, et les gouvernements locaux et régionaux doivent retrouver la capacité de décider comment développer les industries, la compétitivité et l'attractivité de leurs territoires.

Cette approche doit être validée par des changements dans les processus de programmation. Lorsque des programmes intégrés et territoriaux sont développés, les besoins des villes et des régions doivent être clairement évalués et pris en compte par les autorités de gestion dès les premières étapes de la programmation, ce qui permet d'avoir un champ d'action approprié soutenu par les fonds de l'UE.⁴ Dans ce sens, **l'actuel objectif politique 5, qui est le plus apte à soutenir une approche intégrée et locale**, devrait être renforcé. Les fonds programmés au titre de l'objectif politique 5 doivent clairement contribuer à la concentration thématique et à d'autres exigences, ce qui permet d'obtenir une part plus importante des fonds alloués.

Pour les programmes de développement territorial intégré, il est essentiel de donner un rôle plus important aux autorités locales ou régionales. L'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux devrait être obligatoire et certaines responsabilités devraient être déléguées du niveau national vers le bas, au moins pour la sélection des projets. Cela renforce l'appropriation des programmes de développement territorial intégré, tandis que l'inclusion des acteurs locaux et régionaux dans les processus formels de mise en œuvre des programmes de cohésion produit d'importants effets multiplicateurs (renforcement de la confiance entre les niveaux de gouvernement, meilleure connaissance des objectifs, règles et restrictions de l'UE, meilleure coordination entre les acteurs locaux, etc.)

La traçabilité des fonds de l'UE au niveau territorial devrait être assurée et clairement visible pour les bénéficiaires et les citoyens. Ce n'est pas le cas du Fonds pour la relance et la résilience, qui a été intégré dans les programmes et politiques nationaux sans que les citoyens sachent clairement que les fonds proviennent du budget de l'UE. En revanche, les fonds de la politique de cohésion sont soumis à des exigences strictes en matière de communication. La plateforme de données ouvertes sur la cohésion de l'UE devrait fournir des cartes et une vue d'ensemble des territoires où les fonds de l'UE sont investis.

⁴ Souvent, les projets des gouvernements nationaux sont prioritaires dans le processus de programmation, ce qui ne laisse qu'une petite partie des fonds à programmer en fonction des besoins des villes et de leurs stratégies territoriales, ce qui fait que les actions soutenues par les fonds de l'UE ne reflètent pas toujours les besoins identifiés dans les stratégies.

3. Quels mécanismes et formes de gestion financière déjà établis dans le cadre du CFP et plus particulièrement dans le cadre du règlement financier (tels que le fonds pilote ou le financement non lié aux coûts) pourraient contribuer à réduire la charge administrative pesant sur les ALR ? Quelles sont les limites et les contraintes pour les ALR résultant du passage à des programmes et des formes de gestion financière alternatifs, moins bureaucratiques et davantage axés sur les résultats ?

Le financement basé sur la performance ou les résultats peut être un moyen d'améliorer l'efficacité et de réduire considérablement la charge administrative s'il existe un **préfinancement suffisant pour que les bénéficiaires** puissent démarrer les projets. Les municipalités n'ont pas les ressources suffisantes pour avancer le financement sur leurs propres ressources, les longues périodes de rapport, de certification et donc de remboursement peuvent causer des problèmes de liquidité au niveau municipal.

D'autre part, le financement basé sur les résultats peut également présenter un inconvénient pour les bénéficiaires. Les objectifs et le cofinancement sont fixés au début de la période de programmation et, comme l'ont montré les expériences récentes de la crise énergétique et des taux d'inflation plus élevés, les coûts peuvent changer radicalement en peu de temps. Il semble plus raisonnable d'utiliser un financement non lié aux coûts (avec la possibilité d'ajuster le financement en fonction des augmentations des prix du marché) lorsqu'il y a un grand nombre de bénéficiaires similaires (comme les villes) qui mettent en œuvre les mêmes types d'actions. Dans le cas de projets intégrés, qui sont spécifiques à un lieu et peuvent aborder diverses questions sociales, environnementales et économiques, il convient de conserver un financement basé sur les coûts réels.

Les plans territoriaux de transition juste introduits par le Fonds de transition juste constituent une modalité intéressante, garantissant la participation de toutes les autorités locales, intermédiaires et régionales impliquées dans une stratégie territoriale spécifique.

Les méthodologies d'investissement territorial intégré devraient être maintenues en tant que méthodes de mise en œuvre des fonds de l'UE, en s'appuyant sur des années d'expérience avec l'ITI, LEADER et les méthodologies nationales. Cette approche a permis de combiner différents fonds de l'UE. Cela correspond aux spécificités territoriales, par exemple en combinant le FEDER et le FSE+ avec le FEADER dans les zones rurales ou avec le FEAMP dans les zones côtières, ainsi qu'avec le FTJ dans les territoires ciblés, etc.

4. Dans quelles conditions les ALR pourraient-elles accepter que les programmes soient gérés au niveau national ou européen ?

La gestion partagée est une caractéristique importante de la politique de cohésion, qui s'appuie sur des décennies de pratique et d'expérience des autorités de gestion pour mettre en œuvre les fonds. Au cours de l'année, les autorités de gestion et les parties prenantes/bénéficiaires ont appris à travailler ensemble conformément au principe de partenariat.

Une possibilité serait d'avoir un plan national unique pour les investissements et les réformes (sur le modèle de l'accord de partenariat) qui comprendrait **plusieurs plans territoriaux intégrés** (au niveau des villes, NUTS 2 ou NUTS 3, à la discrétion des États membres) qui devraient être élaborés **en collaboration avec les gouvernements locaux et régionaux**.