



2023/2121(INI)

10.11.2023

PROJET DE RAPPORT

sur la politique de cohésion 2014-2020 – mise en œuvre et résultats dans les
États membres
(2023/2121(INI))

Commission du développement régional

Rapporteur: Andrey Novakov

SOMMAIRE

	Page
EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET DES CONCLUSIONS	3
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	10

EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET DES CONCLUSIONS

Alors qu'une décennie d'investissements au titre de la politique de cohésion prend fin, le moment est venu de faire le point sur la mise en œuvre et les réalisations de cette politique au cours de la période de programmation précédente, et de contribuer aux réflexions concernant son avenir.

Les investissements effectués au titre de la politique de cohésion dans l'ensemble de l'Union ont eu des effets positifs sans précédent sur les régions, les villes, et les zones rurales, frontalières et reculées. Chaque État membre de l'Union a bénéficié, directement ou indirectement, des effets positifs de financements provenant du budget de l'Union. Les investissements de l'Union dans les infrastructures de transport, l'énergie, les petites et moyennes entreprises (PME), les compétences, l'innovation, l'agriculture, les réformes et d'autres domaines bâtissent l'Union en temps de paix et la reconstruisent en temps de crise. La stratégie d'investissement multiprioritaire de la politique de cohésion, associée à sa gestion partagée, a contribué aux priorités de l'Union: le soutien aux PME, la recherche et l'innovation, la transition numérique, l'agriculture, les équipements urbains, le tourisme, les grandes infrastructures de transport, la culture et l'éducation, les soins de santé, les projets à caractère transfrontalier, la transition énergétique, l'efficacité énergétique, le climat et l'environnement. L'aboutissement des milliers de projets locaux confirme le rôle indispensable des investissements régionaux réalisés grâce à la politique de cohésion et en renforce le rôle et la visibilité dans le cadre financier pluriannuel.

Les conclusions et les recommandations de votre rapporteur se fondent sur la très grande quantité de données disponibles au sujet de la mise en œuvre des principaux fonds de la politique de cohésion 2014-2020, à savoir le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds social européen (FSE) et l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Les données sont naturellement plus rares en ce qui concerne les instruments de cohésion adoptés en réponse à la pandémie de COVID-19 ainsi qu'à la crise ukrainienne et à la crise énergétique, c'est-à-dire les initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII+), REACT-EU (soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe), CARE (action de cohésion pour les réfugiés en Europe), FAST-CARE (assistance flexible aux territoires) et SAFE (soutien à l'énergie abordable). Trop peu de temps s'est écoulé depuis la mise en place de ces instruments pour que l'on puisse disposer des informations adéquates. Néanmoins, votre rapporteur estime qu'en dépit de certaines limitations, il est possible de tirer quelques enseignements d'une évaluation préliminaire des investissements.

Pour rédiger ce rapport, votre rapporteur a examiné non seulement l'efficacité de la mise en œuvre des fonds pour la période 2014-2020, mais également l'efficacité réelle de la politique: au fond, l'une des principales particularités de cette période était de mettre davantage l'accent sur la performance et les résultats. En d'autres termes, au-delà de l'exécution financière, le rapporteur a examiné les données disponibles sur les résultats réels des investissements, afin d'essayer de déterminer de quelle manière les instruments de cohésion disponibles ont servi à la réalisation de l'objectif de cohésion inscrit dans le traité, ainsi qu'à celle des priorités de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Cet exercice d'évaluation a amené le rapporteur à se confronter aux défis qui se posent à la politique de cohésion, dont certains ont été examinés en profondeur par la commission du développement régional (REGI) au cours de la dernière législature. Bien qu'une réforme de la politique ait eu lieu avant la période de programmation actuelle, la politique de cohésion se trouve à nouveau à un tournant: elle est en concurrence avec d'autres instruments et modèles de mise en œuvre, et est censée mettre en œuvre un ensemble croissant de priorités à long terme tout en ayant de plus en plus à faire face à des situations d'urgence. La survie de la politique de cohésion dépendra de la réussite de la clôture de la période 2014-2020 et d'une mise en œuvre effective des programmes de la période 2021-2027, ainsi que de sa capacité à se réinventer, à s'adapter à un monde en mutation et à relever de nouveaux défis. Le rapporteur souhaite que les conclusions et recommandations du présent rapport alimentent le débat interinstitutionnel en cours sur ces questions et qu'elles contribuent par conséquent à façonner le futur cadre de cohésion.

Procédure et sources

Votre rapporteur s'est appuyé, entre autres, sur les sources suivantes:

- les discussions de la commission REGI avec la Commission et les représentants permanents des États membres au sujet de la mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion (exercice en cours, qui a débuté en juillet 2022);
- des publications des services de recherche du Parlement¹, notamment une étude du département thématique B du Parlement sur les taux d'absorption (résultats préliminaires);
- une analyse des données disponibles, notamment celles des bases de données ouvertes sur la politique de cohésion gérées par la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), de la plateforme de données ouvertes sur la cohésion, du tableau de bord sur le coronavirus et de Kohesio;
- des sources de la Commission², notamment le huitième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale et les rapports annuels de mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)³;
- une analyse, par le Service de recherche du Parlement européen, d'études réalisées par d'autres institutions, notamment la Cour des comptes européenne⁴ et la Banque européenne

¹ Voir par exemple: «Financial Implementation of European Structural and Investment Funds» (Exécution financière des Fonds structurels et d'investissement européens), juin 2018; «La politique de cohésion et le changement climatique», avril 2021; «Cohesion policy in EU coal regions» (La politique de cohésion dans les régions charbonnières de l'Union), janvier 2023.

² Voir également: «[Key achievements of cohesion policy](#)» (Principales réalisations de la politique de cohésion), Commission européenne; «Evaluation of e-Cohesion 2014-2020, Final Report» (Évaluation de l'e-cohésion, rapport final), DG REGIO, Commission européenne, 2023; «Annual activity report 2021 - Regional and Urban Policy» (Rapport annuel d'activités 2021 – Politique régionale et urbaine), Commission européenne, avril 2022; «Annual activity report 2022 - Regional and Urban Policy» (Rapport annuel d'activités 2022 – Politique régionale et urbaine), Commission européenne, juin 2023; «Preliminary evaluation of the support provided by ESF and FEAD under the Coronavirus Response Investment Initiatives (CRII and CRII+)» (Évaluation préliminaire du soutien apporté par le FSE et le FEAD au titre des initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII+)), document de travail des services de la Commission (SWD(2023)0249).

³ «European Structural and Investment Funds - 2022 Summary report of the programme annual implementation reports» (Fonds structurels et d'investissement européens – rapport de synthèse 2022 résumant les rapports annuels de mise en œuvre des programmes) (SWD(2023)0022), qui fait une synthèse de toutes les évaluations de la mise en œuvre effectuées par les États membres lors de la période 2014-2020.

⁴ Voir, par exemple, les publications suivantes de la Cour des comptes européenne: «Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2022»; rapport spécial 24/2021 intitulé «Financement fondé sur la

d'investissement (BEI)⁵, de documents d'orientation⁶ et d'évaluations des politiques mises en œuvre par les différents États membres⁷;

- les travaux du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion;
- l'audition publique sur la simplification de la politique de cohésion que la commission REGI a organisée les 23 et 24 octobre 2023;
- la réunion interparlementaire de commissions sur l'avenir de la cohésion, organisée par la commission REGI du 7 novembre 2023;
- les échanges avec la Commission, les autorités de gestion et les autorités locales et régionales.

performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020»; rapport spécial 08/2022 intitulé «Soutien du FEDER en faveur de la compétitivité des PME»; rapport spécial 23/2022 intitulé «Les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d'investissement européens»; rapport spécial 27/2022 intitulé «Soutien de l'UE en faveur de la coopération transfrontalière avec les pays voisins»; rapport spécial 22/2022 intitulé «Soutien de l'UE aux régions charbonnières»; rapport spécial 02/2022 intitulé «Efficacité énergétique dans les entreprises»; rapport spécial 09/2022 intitulé «Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l'UE»;

⁵ «The state of local infrastructure investment in Europe» (État des lieux des investissements dans les infrastructures locales en Europe), enquête 2022-2023 de la BEI auprès des municipalités, juillet 2023.

⁶ «Strengthening governance of EU funds under Cohesion Policy - administrative capacity building roadmaps» (Renforcer la gouvernance des fonds de l'Union dans le cadre de la politique de cohésion – feuilles de route pour le renforcement des capacités administratives), OCDE, janvier 2020; «The delivery system of Cohesion Policy now and in the future» (Le système de mise en œuvre de la politique de cohésion, maintenant et à l'avenir), Spatial Foresight et ÖIR pour le Comité des régions, 2023.

⁷ Voir par exemple: «Evaluation of the Territorial and settlement development OP 2014-2020 in Hungary» (Évaluation du programme opération pour le développement territorial et l'implantation 2014-2020 en Hongrie); «[Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés - eredményeinek értékelése](#)», Equinox Consulting, 2018; «[Assessment of labour market integration support schemes](#)» (Évaluation des programmes de soutien à l'insertion dans le marché du travail), GKI Gazdaságkutató, janvier 2021; «Evaluation of the YEI» (Évaluation de l'IEJ), Wolf-Watz, O. et Öhlin, J., 2018, décembre 2018; «[Übergreifende Programmevaluierung der Förderung durch den Europäischen Sozialfonds \(ESF\) im Freistaat Thüringen in der Förderperiode 2014 bis 2020 - Abschlussbericht](#)», Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen, 2020.

La politique de cohésion de l'Union entre 2014 et 2020

Un cadre nouveau

Au cours de la période 2014-2020, un ensemble unique de règles a été introduit en ce qui concerne les cinq Fonds structurels et d'investissement de l'Union, à des fins de coordination et de complémentarité, ainsi que pour établir un lien solide avec la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive (stratégie Europe 2020). Le FEDER, le FC et le FSE sont devenus l'un des piliers consacrés à l'investissement de la stratégie 2020, tout en contribuant dans le même temps aux objectifs de cohésion. L'article 9 du règlement portant dispositions communes a traduit les priorités de la stratégie Europe 2020 en 11 objectifs thématiques, auxquels les différents Fonds ESI devaient contribuer.

En outre, le FEDER, le FSE et le FC avaient pour objectif spécifique de soutenir les investissements en faveur de la croissance et de l'emploi dans toutes les catégories de régions. Le FEDER a également soutenu l'objectif de coopération territoriale.

Pour compléter la programmation stratégique, le règlement portant dispositions communes a établi un lien plus étroit avec les recommandations par pays et a proposé des outils et des orientations pour dégager des synergies entre les fonds, par exemple grâce à des programmes plurifonds, à des investissements territoriaux intégrés, au développement local participatif et aux plans d'action conjoints.

En outre, le nouveau cadre instaurait de nouveaux mécanismes pour accroître l'efficacité de la politique, tels que le cadre de performance, la réserve de performance et les conditions ex ante. Il comportait aussi d'importantes mesures de simplification, allégeait les obligations de déclaration, introduisait l'e-cohésion et introduisait des dispositions en vue d'une gestion fondée sur les résultats.

Enfin, le nouveau cadre renforçait la dimension territoriale de la politique par rapport à la période de programmation précédente. Le cadre stratégique commun annexé au règlement portant dispositions communes et le code de conduite européen sur le partenariat en sont des exemples.

La cohésion, un instrument de réaction aux crises

Depuis 2020, plusieurs crises de grande ampleur ont secoué l'Union européenne et le reste du monde. La pandémie de COVID-19, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et la crise énergétique que cela a déclenché ont eu de graves répercussions sur la population et les entreprises de toutes les régions de l'Union. La politique de cohésion a joué un rôle majeur dans la réponse que l'Union a apportée à cette situation difficile. En 2020, les règles concernant la période 2014-2020 ont fait l'objet d'une série de modifications avec les initiatives CRII et CRII+, qui ont accordé aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour utiliser les fonds de cohésion afin de soutenir les personnes vulnérables, les entreprises et le secteur de la santé. En 2021, des fonds supplémentaires ont été dégagés par l'intermédiaire de REACT-EU au profit de mesures tournées vers l'avenir.

En 2022, la flexibilité introduite par CARE et FAST-CARE ont aidé les États membres à réaffecter les fonds disponibles de la période 2014-2020 pour prêter assistance aux personnes fuyant l'Ukraine. Le cadre de la période 2014-2020 a été modifié une nouvelle fois par l'initiative SAFE dans le cadre du plan REPowerEU. Grâce à cette initiative, la politique de cohésion a permis d'aider les ménages vulnérables et les PME à faire face à la forte hausse des coûts de l'énergie liée à la guerre en Ukraine.

Constatations relatives à la mise en œuvre⁸

Le rapporteur a étudié la mise en œuvre des investissements effectués conformément au cadre juridique de la politique de cohésion 2014-2020, au titre du règlement (UE) n° 1303/2013⁹. Les principaux fonds utilisés pour l'exécution de la politique (le FEDER, le FC et le FSE) ont, avec l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), fourni un montant total de 449 milliards d'EUR¹⁰ pour la période 2014-2020 (soit 84 % des 532 milliards d'EUR prévus). Ces chiffres incluent le cofinancement national et les ressources supplémentaires apportées au titre de REACT-EU. Si l'on ne prend pas en compte les fonds REACT-EU, l'absorption devrait atteindre 89 %.

Pour ce qui est des paiements, la période 2014-2020 a suivi le cycle de vie habituel des projets, bien que plus lentement. Les paiements ont commencé tardivement et ont été effectués lentement au début de la période (8 % à la fin de 2016). Malgré une nette accélération à partir de 2017, en 2018, dans la plupart des États membres, le rythme de paiement était plus lent qu'au même stade de la période de programmation précédente. Cela s'explique sans doute par le fait que le cadre 2014-2020 a été adopté assez tard, quelques jours seulement avant qu'il ne s'applique officiellement, et que la mise en œuvre n'a pas fait l'objet d'autant de pression qu'en 2007-2013, les règles de dégageant ayant été modifiées (N+3).

À partir de 2020, la mise en œuvre a subi les effets d'abord de la pandémie de COVID-19, puis de la crise des réfugiés et de celle de l'énergie. L'effort de reprogrammation au titre de l'initiative CRUI(+) et la possibilité d'un cofinancement de 100 % grâce à CARE ont, entre autres mesures, contribué à l'accélération des rythmes des dépenses en 2020, 2021 et 2022. Toutefois, fin 2022, le taux d'absorption (REACT-EU inclus) n'était que de 77 %.

Le taux d'exécution a continué à s'accélérer lors de la seconde moitié de la période et les dépenses ont considérablement rattrapé les retards en 2023, de telle sorte que le pourcentage atteint est au même niveau que celui correspondant à ce stade dans la période 2007-2013. Cependant, l'exécution financière globale a été plus lente que lors de la période précédente. Plusieurs programmes font l'objet de dégageants car leurs objectifs de paiement n'ont pas

⁸ Les chiffres figurant dans cette section montrent la situation au 9 novembre 2023, date à laquelle les données disponibles couvraient la période allant jusqu'au 30 juin 2023. Ils sont susceptibles d'être mis à jour au cours de cette procédure, lorsque davantage des données seront disponibles.

⁹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

¹⁰ [Plateforme de données ouvertes sur la cohésion](#), consultée le 3 novembre 2023. Les données couvrent la période allant jusqu'au 30 juin 2023.

été atteints et des différences notables peuvent être observées entre les États membres et les régions ainsi qu'au niveau des programmes et des objectifs thématiques. Les paiements pour les régions en transition ont tendance à être plus lents, de même que les dépenses au titre de l'objectif thématique 5 (adaptation au changement climatique), de l'objectif climatique 4 (économie à faible intensité de carbone), l'objectif thématique 11 (capacité administrative) et l'objectif thématique 6 (environnement).

Pour ce qui est des financements disponibles au titre de REACT-EU, jusqu'à présent, seuls 50 % environ du total des fonds disponibles ont été versés aux États membres¹¹. Il existe un risque, déjà souligné par la Cour des comptes, que les États membres se dépêchent de dépenser les fonds disponibles avant la fin de la période et n'accordent pas suffisamment d'attention à la performance et au rapport coût-avantages.

Quant à l'absorption, elle est tardive dans à peu près un tiers des États membres. En novembre 2023, le taux de paiement moyen dans l'Union était de 86 %, certains des États membres parmi les plus anciens et les plus grands étant nettement en-deçà. S'il est probable que ces pays accélèrent leur performance vers la fin de la période, le fait que leurs niveaux d'absorption actuels demeurent bas laisse penser qu'il existe des problèmes structurels sous-jacents, qui placent régulièrement les autorités sous une forte pression vers la fin de la période de programmation et pourraient se solder par la perte des fonds disponibles. Il convient de noter que le Parlement préconise, en ce qui concerne les Fonds ESI, de reporter la date de clôture au 31 décembre 2024¹².

Nous pouvons donc en conclure qu'un problème majeur de taux d'exécution lent se pose dans certains États membres. Les accords concernant le cadre financier pluriannuel (CFP) sont conclus tardivement, ce qui retarde constamment, à chaque période de programmation, l'adoption du cadre réglementaire de la politique de cohésion. Il convient de prendre aussi des mesures à cet égard lors des futures périodes de programmation. En outre, des analyses antérieures montrent que les retards d'exécution des fonds structurels de l'Union ont tendance à s'accumuler d'une période de programmation à l'autre.

L'absorption n'est toutefois qu'un aspect de la mise en œuvre. Au cours des travaux préparatoires qu'il a menés aux fins du présent rapport, votre rapporteur a identifié une série de facteurs supplémentaires qui ont influencé la mise en œuvre et l'efficacité de la politique de cohésion pendant la période 2014-2020, notamment les charges administratives, les capacités des autorités locales et régionales, les crises des prix et les pénuries de main-d'œuvre auxquelles l'Union a récemment été confrontée. Les recommandations formulées dans la proposition de résolution se fondent sur ce constat.

La programmation, la reprogrammation, la mise en œuvre et la clôture des investissements au titre de la cohésion ont une incidence sur les résultats de cette politique au niveau national et encore plus aux niveaux local, régional et sous-régional. Le règlement portant dispositions

¹¹ [Plateforme de données ouvertes sur la cohésion, REACT-EU](#), consultée le 3 novembre 2023.

¹² Voir la [position du Parlement sur la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» \(STEP\)](#), exposée dans les amendements du Parlement européen, adoptés le 17 octobre 2023, à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) et modifiant la directive 2003/87/CE et les règlements (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 et (UE) 2021/241. Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0364.

communes pour la politique de cohésion et les règlements sectoriels qu'il couvre ont été améliorés au fil du temps. Les modifications apportées aux règlements relatifs à la période 2021-2027 ont résolu de nombreuses difficultés. Cependant, il reste une piste d'amélioration qui n'a pas encore été suffisamment explorée, à savoir la mise en œuvre au niveau local par l'intermédiaire des autorités locales, notamment des municipalités. Par conséquent, votre rapporteur a mis l'accent, dans le rapport, sur les recommandations relatives à l'échelon local.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la politique de cohésion 2014-2020 – mise en œuvre et résultats dans les États membres (2023/2121(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 174 et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (ci-après le «règlement portant dispositions communes»)¹,
- vu le règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006²,
- vu le règlement (UE) n° 1300/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil³,
- vu le règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne»⁴,
- vu le règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil⁵,
- vu le règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur

¹ JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

² JO L 347 du 20.12.2013, p. 289.

³ JO L 347 du 20.12.2013, p. 281.

⁴ JO L 347 du 20.12.2013, p. 259.

⁵ JO L 347 du 20.12.2013, p. 470.

économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus)⁶,

- vu le règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19 (initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus)⁷
- vu le règlement (UE) 2022/562 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE)⁸,
- vu le règlement (UE) 2022/2039 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) 2021/1060 en ce qui concerne une flexibilité supplémentaire pour faire face aux conséquences de l'agression militaire menée par la Fédération de Russie FAST (Assistance flexible aux territoires) – CARE⁹,
- vu la communication de la Commission du 4 février 2022 sur le 8^e rapport sur la cohésion: la cohésion en Europe à l'horizon 2050 (COM(2022)0034),
- vu la communication de la Commission du 17 janvier 2023 intitulée «Mettre à profit les talents dans les régions européennes» (COM(2023)0032),
- vu sa résolution du 15 septembre 2022 sur la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne: le 8^e rapport sur la cohésion¹⁰,
- vu sa résolution du 15 février 2022 sur les défis à relever pour les zones urbaines à l'ère post-COVID-19¹¹,
- vu sa résolution du 20 mai 2021 sur l'inversion des tendances démographiques dans les régions de l'Union utilisant les instruments de la politique de cohésion¹²,
- vu sa résolution du 25 mars 2021 sur la politique de cohésion et les stratégies régionales en matière d'environnement dans la lutte contre le changement climatique¹³,
- vu sa résolution du 13 mars 2018 sur les régions en retard de développement dans l'Union européenne¹⁴,
- vu l'avis du Comité des régions du xxx sur l'avenir de la politique de cohésion après 2027,

⁶ JO L 99 du 31.3.2020, p. 5.

⁷ JO L 130 du 24.4.2020, p. 1.

⁸ JO L 109 du 8.4.2022, p. 1.

⁹ JO L 275 du 25.10.2022, p. 23.

¹⁰ JO C 125 du 5.4.2023, p. 100.

¹¹ JO C 342 du 6.9.2022, p. 2.

¹² JO C 15 du 12.1.2022, p. 125.

¹³ JO C 494 du 8.12.2021, p. 26.

¹⁴ JO C 162 du 10.5.2019, p. 24.

- vu le rapport annuel 2022 de l’UE sur l’état des régions et des villes,
 - vu l’article 54 de son règlement intérieur, ainsi que l’article 1^{er}, paragraphe 1, point e), et l’annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 relative à la procédure d’autorisation pour l’élaboration de rapports d’initiative,
 - vu la lettre de la commission de l’agriculture et du développement rural,
 - vu le rapport de la commission du développement régional (A9-0000/2023),
- A. considérant que les résultats obtenus lors de la période de programmation 2014-2020 montrent le rôle indispensable de la politique de cohésion en tant que seul instrument de développement régional adapté aux besoins locaux; que, compte tenu de l’incidence positive de la politique de cohésion au niveau local, aucune autre politique d’investissement de l’Union ne pourrait la remplacer;
- B. considérant qu’en dépit des améliorations réglementaires introduites au cours de la période de programmation 2014-2020 et des améliorations apportées au cadre réglementaire 2021-2027, de nombreux défis subsistent;

L’avenir de la politique de cohésion

Principes généraux

1. insiste sur le fait qu’en raison de sa dimension régionale, de sa planification stratégique et de son modèle de mise en œuvre efficace, la politique de cohésion devrait rester le principal instrument de l’Union pour réduire les disparités et stimuler la croissance régionale, et devrait continuer de contribuer fortement à la reprise à la suite de chocs symétriques et asymétriques; demande une délimitation précise de la politique de cohésion et des autres instruments afin d’éviter les chevauchements et la concurrence entre les différents instruments de l’Union; estime qu’il est indispensable d’augmenter le budget global alloué à la politique de cohésion et la part de cette politique dans le CFP par rapport à la période de programmation 2021-2027;
2. estime que la programmation et la mise en œuvre des investissements en faveur de la cohésion devrait rester sous gestion partagée afin de répondre aux besoins locaux des régions et des zones urbaines, rurales et isolées; constate que la coprogrammation, le cofinancement, la coresponsabilité et l’appropriation commune sont les méthodes les plus efficaces pour mettre en œuvre avec succès toute politique d’investissement de l’Union et tout projet financé par l’Union;
3. souligne que le budget de la politique de cohésion ne devrait pas être utilisé pour de nouveaux instruments et programmes ne relevant pas de la politique de cohésion, que ce soit dans le CFP ou en dehors; insiste sur le fait que la flexibilité permettant de réaffecter des financements au titre de la cohésion devrait être un processus ascendant, engagé soit par un État membre, soit à l’échelon local ou régional d’un État membre;

Dimension locale

4. demande que les investissements en matière de prévention des catastrophes et de préparation à celles-ci soient garantis par un objectif stratégique spécifique, par une

concentration thématique ou par une condition favorisante particulière pour garantir les investissements dans les infrastructures locales et la gestion des risques dans les zones urbaines et rurales moins développées, y compris les régions frontalières; estime qu'un financement ciblé devrait se concentrer sur l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de celui-ci en s'attaquant aux effets connexes du changement climatique au niveau local (phénomènes à évolution lente et phénomènes météorologiques extrêmes), y compris les incendies de forêt, les inondations, les glissements de terrain, les vagues de chaleur, l'érosion côtière et d'autres phénomènes;

5. demande la création d'un programme d'assistance technique spécialement conçu pour les petites municipalités et les zones rurales et transfrontalières confrontées à de nouveaux défis liés par exemple à la transition écologique et au changement climatique; estime que le soutien devrait consister en un financement de l'Union de 100 % pour le renforcement des capacités administratives, la conception de projets et les capacités de planification stratégique (y compris les instruments de planification), tandis que le nombre d'habitants et les besoins et difficultés des zones en question devraient faire partie des critères d'attribution;
6. recommande que la politique de cohésion intègre une dimension urbaine plus forte grâce à des investissements spécifiques dans les zones urbaines ainsi qu'à des liens plus étroits entre les projets et les investissements urbains et ruraux; demande que la part des dotations nationales du FEDER affectée au développement urbain soit portée de 8 % à 12 %; préconise que ce financement soit coprogrammé avec les autorités locales et à leur profit; souligne, dans ce contexte, l'importance des capacités administratives pour s'assurer que les organes de gestion et les autorités locales acquièrent, dans le domaine du changement climatique, les connaissances techniques susceptibles de leur servir pour la planification et la gestion urbaines; est convaincu que cela aboutira à une meilleure conception et à une meilleure évaluation des propositions de projets, à une affectation plus efficace des ressources et à une exécution budgétaire satisfaisante sans risque important de dégagements; constate que les investissements territoriaux intégrés jouent un rôle fondamental pour la qualité de la mise en œuvre et l'absorption des ressources;
7. préconise d'utiliser les dégagements relevant de la cohésion aux fins de la concentration thématique sur les infrastructures locales et des marges de réserve constituées dans le cadre de la politique de cohésion qui absorberont l'inflation futures ou les futurs chocs sur les chaînes d'approvisionnement; estime que le mécanisme devrait fonctionner de manière continue en suivant les cycles de dégagement annuel et pluriannuel;
8. demande que les exigences en matière de concentration thématique soient réduites afin de permettre une plus grande flexibilité pour répondre aux besoins locaux, selon le principe de politique territorialisée dans le domaine des investissements territoriaux de l'Union; souligne que les concentrations thématiques devraient être adaptées au mode de fonctionnement pratique des régions et des villes, de la programmation et de la reprogrammation à la mise en œuvre et à la clôture; est convaincu que le principe clé devrait être une stratégie d'investissement sur mesure, adaptée aux besoins spécifiques sur le terrain;
9. demande que les dotations initiales et les taux de cofinancement soient évalués d'après le niveau NUTS 3 (nomenclature des unités territoriales statistiques) afin que les financements soient affectés là où ils sont le plus nécessaire et d'éviter l'apparition de

poches de sous-développement; souligne qu'un tel changement devrait prendre en compte les éventuels effets négatifs sur le financement de l'Union pour les grandes zones urbaines; souligne que cela est nécessaire afin de ne pas faire obstacle à la trajectoire de développement des zones métropolitaines qui étaient auparavant davantage soutenues par la politique de cohésion;

10. estime, en ce qui concerne l'allocation des fonds aux projets locaux, que l'accent devrait être mis sur un plus petit nombre de projets d'intérêt commun au budget plus élevé, au lieu de disperser les ressources limitées dans un grand nombre de projets à petit budget; demande des orientations et un soutien à la planification afin d'éviter les dégagements et les réaffectations;
11. demande la création, au sein des autorités de gestion et des comités de suivi, de commissions locales chargées de la cohésion qui devraient être dotées de pouvoirs de décision, notamment en matière de coprogrammation et de coreprogrammation avec les autorités locales; insiste sur le fait que ces commissions devraient inclure des représentants des administrations des villes et des zones rurales, notamment des maires;
12. est convaincu qu'il est possible de promouvoir un sentiment accru d'appropriation locale à long terme, d'encourager la durabilité des projets de l'Union et d'augmenter l'effet de levier du cofinancement grâce à une décentralisation budgétaire accrue vers les municipalités; observe qu'un tel choix améliorerait la capacité d'emprunt des mairies liée aux instruments financiers prévus dans le budget de l'Union; souligne que les budgets locaux ont besoin d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire afin d'amortir les chocs et les crises inflationnistes;
13. demande que les pistes de décentralisation de la gestion de la politique de cohésion soient explorées afin de rapprocher la gestion du niveau local; souligne que les travaux préparatoires devraient s'assurer de la disponibilité de capacités et d'un soutien institutionnel adéquats afin de garantir l'efficacité, de réduire le nombre d'irrégularités et d'éviter toute charge administrative supplémentaire pour les contractants et les bénéficiaires finaux;
14. encourage les projets et les accords de collaboration entre plusieurs villes afin de tirer parti des capacités mises en commun et des économies d'échelle dans les investissements que l'Union réalise dans les domaines des infrastructures, du changement climatique et de la transition écologique; estime que ce processus devrait susciter un sentiment accru d'appropriation des projets et de consolidation des investissements, au lieu d'une fragmentation et d'un manque de synergies;
15. demande que le Groupe BEI soit davantage associé aux investissements au titre de la politique de cohésion, en particulier dans les régions moins développées, en apportant un soutien aux villes durables, à l'énergie durable et aux projets d'innovation locaux; demande l'extension de l'assistance aux projets locaux et des instruments financiers qui complètent et mettent à profit les subventions de l'Union;
16. insiste sur l'importance d'un examen critique des initiatives ad hoc de la Commission et sur la vérification approfondie des nouvelles initiatives; demande que ce processus soit géré de manière conjointe et en partenariat, en veillant à ce que l'échelon local, tant les villes que les zones rurales, soit bien représenté; préconise de limiter le nombre d'initiatives ad hoc de la Commission, dont certaines se révèlent moins utiles au niveau

local et pourraient compromettre, en les dispersant, l'efficacité globale des crédits des mesures de cohésion prévus à l'avance; insiste sur le fait que toute nouvelle initiative de la Commission doit être assortie d'un complément budgétaire correspondant;

17. demande la création d'un mécanisme de détection précoce des lourdeurs administratives et des actions qui enfreignent ou n'appliquent pas efficacement le principe de gouvernance à multiniveaux; préconise l'inclusion du principe de partenariat dans le Semestre européen; est convaincu que la Commission et la Cour des comptes devraient avoir le droit d'effectuer un suivi, de procéder à des contrôles et de formuler des recommandations correctives;

o

o o

18. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, au Comité économique et social européen, au Comité européen des régions ainsi qu'aux parlements nationaux et régionaux des États membres.