

Fonds de la politique de cohésion post-2027 Contribution de la Région Normandie

Les Régions françaises se sont vues déléguer la responsabilité d'une large part des fonds européens en gestion partagée à l'aube de la période de programmation 2014-2020. Celle-ci aura été marquée par des défis inédits, de la fusion des Régions à la crise sanitaire de la Covid-19, de l'invasion de l'Ukraine par la Russie à l'envolée des prix des matériaux et de l'énergie qui, sans parler de leur profond impact sociétal, ont mis à l'épreuve la solidité des processus de gestion et l'adaptabilité des fonds européens. En Normandie, la clôture de la période 2014-2020 se réalise néanmoins dans des niveaux de consommation tout à fait satisfaisants, l'ensemble des axes prioritaires ayant démontré leur performance vis-à-vis des cibles prévues : ainsi, plus de 3 500 entreprises ont bénéficié d'un soutien en particulier pour des activités d'innovation, 8 300 logements ont fait l'objet d'une réhabilitation énergétique, ou encore près de 38 000 chômeurs ont participé à des actions de formation et d'orientation.

La génération de programmes 2021-2027 est désormais à mi-parcours et les dynamiques de programmation comme de paiement aux bénéficiaires sont bien enclenchées. A l'heure où les premières discussions portant sur la période qui s'ouvrira à partir de 2028 débutent, la Région Normandie souhaite rappeler l'importance pour son territoire de la politique européenne de cohésion qui s'appuie sur les fonds FEDER, FSE+ et FTJ et entend faire connaître sa position sur les modalités de gestion de ces fonds. La présente contribution complète et approfondit les propositions formulées par 144 régions de 17 Etats-membres¹, dont la Normandie, auprès des Commissaires Raffaele Fitto, Piotr Serafin et Roxana Mînzatu.

Pour la poursuite d'une politique de cohésion sociale et territoriale

La Normandie bénéficie au titre de la période 2021-2027 d'une enveloppe de 597 millions d'euros de FEDER, de FSE+ et de FTJ, à laquelle s'ajoutent 148 millions d'euros de FSE+ et de FTJ gérés par l'Etat au bénéfice du territoire normand. Malgré un volume en diminution par rapport à la période 2014-2020, ces fonds constituent une réponse appropriée aux besoins des territoires, et décuplent les autres soutiens publics et privés par effet levier (sur la programmation 2014-2020, 1€ de fonds européens a généré 1,3€ de contributions nationales supplémentaires). Les résultats des évaluations menées démontrent la pertinence des mesures soutenues par les programmes et leur adéquation avec les réalités de terrain, tout en soulignant la nécessité de maintenir voire augmenter les enveloppes dédiées.

Entre 2020 et 2024, les fonds européens de la politique de cohésion ont pris une nouvelle envergure dans la relance verte et numérique de l'économie normande, grâce à l'enveloppe REACT-EU mais aussi aux réglementations spécifiques qui ont permis d'élargir et d'assouplir les modalités d'intervention (CRII, CRII+ et STEP notamment). Les défis de la prochaine décennie ne seront pas moindres, et leurs contours sont pour partie déjà connus et largement documentés :

- L'adaptation au changement climatique va prendre une dimension encore plus prégnante, avec certains sujets comme la rénovation énergétique des bâtiments pour lesquels l'investissement doit être « démultiplié » dans les années à venir d'après le Haut Conseil pour le Climat. Concernant le soutien du FEDER à la réhabilitation des logements sociaux, la Normandie s'est donné les moyens d'une intervention massive auprès des bailleurs sociaux en mettant en place un barème forfaitaire, basé sur les projets soutenus en 2014-2020, qui simplifie l'accès aux financements européens. La moitié des logements normands ayant été construits avant 1974, il est nécessaire d'accélérer et de massifier le soutien de ces rénovations en augmentant les montants dédiés voire en mettant en place un financement corrélé davantage aux seuls résultats ;

¹ Joint letter of European Regions on the future of Cohesion policy (décembre 2024)

- La Normandie subira d'après l'INSEE la plus forte baisse de population active parmi les régions de France métropolitaine d'ici 2050, du fait du vieillissement mais aussi des migrations résidentielles. Aujourd'hui déjà un actif en emploi sur six a 55 ans ou plus dans la région : il est essentiel d'anticiper cette transformation profonde et son impact économique. L'appareil productif en Normandie emploie davantage d'ouvriers et d'agriculteurs que de cadres ou ingénieurs, et si l'offre de formation professionnelle soutenue par le FSE+ reflète les besoins immédiats elle doit encore s'adapter à une trajectoire de plus long terme spécifique au territoire normand ;
- La Normandie se situe parmi les régions de France métropolitaine où le produit intérieur brut par habitant ou par emploi est le plus faible ; l'effet de levier de la politique de cohésion est d'autant plus important pour éviter un risque de décrochage et maintenir voire faire progresser le niveau de pouvoir d'achat par habitant qui se situe actuellement à 85% de la moyenne européenne. Dans une conjoncture économique nationale et internationale moins propice au plein emploi, cette situation est caractéristique du « piège du développement » décrit dans les 8^{ème} et 9^{ème} rapports sur la Cohésion de la Commission européenne. Pour que les investissements sur le territoire lui profitent et préviennent la fuite des talents, il est essentiel que les interventions des fonds européens prennent en compte les besoins spécifiques de la population à l'échelle régionale et même infra-régionale.

Tous ces défis et ceux encore à percevoir concernent la Normandie mais aussi l'ensemble des territoires de l'Union, (péri-)urbains comme ruraux, à des degrés variables, et se verront renforcés avec les éventuels élargissements de l'Union. Leur analyse démontre que la politique de cohésion est une réponse appropriée mais qu'une condition de son succès est son adéquation aux problématiques propres à chaque territoire. C'est pourquoi son ambition comme ses modalités de gestion doivent être préservées et approfondies.

Pour l'approfondissement de l'approche pluri-thématique de la politique de cohésion

Le Conseil de l'Union européenne a récemment souligné qu'il convenait d'aborder les défis et les préoccupations auxquels feront face les territoires de l'Union de manière inclusive et équitable, en veillant à ce que personne ne soit laissé de côté. Ainsi, la politique de cohésion doit s'appuyer sur les caractéristiques propres à chaque territoire pour y être déployée et remplir ses objectifs de façon adéquate. Sans remettre en cause les avancées dans ce domaine, la Région Normandie relève qu'il est en effet nécessaire d'aller plus loin en matière d'adaptation aux besoins locaux.

Par exemple, les critères de caractérisation des Régions et les obligations de concentration thématique associées pourraient utilement prendre en compte les spécificités territoriales au-delà du seul PIB par habitant, en phase avec ce que proposent le Demographic Change Regions Network dans sa prise de position² et le Comité des Régions dans son avis sur le renouvellement de la politique de cohésion après 2027³ : le vieillissement et le taux d'activité de la population mériteraient d'être intégrés pour davantage de représentativité de la situation socio-économique régionale. De même, un indicateur mesurant l'impact du changement climatique et/ou de la transition vers une économie neutre en émissions de CO2 permettrait d'objectiver les dotations non seulement du FTJ, mais également du FEDER qui contribue également pour une large part à l'accompagnement de la transition énergétique et écologique.

Comme évoqué précédemment, la Normandie est en effet particulièrement touchée par de profonds changements liés à sa démographie et à l'évolution du climat. La portion du territoire sujette au risque de submersion marine représente 1 000 km², dont une part significative d'espaces mobilisés pour un usage résidentiel ou économique. Ces zones potentiellement sous le niveau marin rassemblent pour le seul territoire de l'estuaire de la Seine-aval 54 000 emplois. Cumulée aux défis du marché du travail,

² Demographic Change Regions Network : Position Paper on the Future Cohesion Policy Post-2027 (octobre 2024)

³ Une politique de cohésion renouvelée après 2027, qui ne laisse personne de côté : Réponses du CdR au neuvième rapport sur la cohésion, au rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion et aux conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique de cohésion (juin 2024)

tels que le chômage des jeunes et les pénuries de compétences et de main-d'œuvre, cette situation nécessite d'être adressée à la fois globalement, au travers d'une politique ambitieuse et dotée des moyens d'atteindre ses objectifs, et localement, avec des dispositifs profilés pour correspondre aux besoins différenciés d'un territoire à l'autre.

Cette double lecture de la politique de cohésion n'est pas contradictoire avec la compétitivité de l'Union européenne sur le plan international : le premier objectif stratégique visant à aller vers une Europe plus compétitive et plus intelligente continue, sur la période 2021-2027, à mobiliser l'essentiel des crédits FEDER alloués aux régions françaises, dont le développement économique reste au cœur des compétences. Les entreprises sont ainsi soutenues dans leurs projets d'innovation, de développement ou encore d'internationalisation, que ce soit au travers de subventions ou d'instruments financiers. La réglementation STEP élargit les possibilités en la matière, même si elle reste en cours d'appropriation et de déploiement.

Si le champ d'application du FEDER, du FSE+ et du FTJ permet déjà le soutien d'un large panel d'actions, il a toutefois nécessité de nombreux amendements pour faire face à l'évolution des besoins et répondre aux situations de crise. Un élargissement thématique mais également des modalités d'intervention, concernant par exemple les instruments financiers et l'évaluation ex-ante nécessaire à leur mise en œuvre, ou les types de bénéficiaires éligibles, prévu dès l'élaboration de la réglementation pour le prochain cadre financier pluriannuel, permettrait de gagner significativement en souplesse. Couplée à davantage de facilités en matière de rédaction et de modification des programmes (intégration des plans territoriaux de transition juste dans les programmes, rétroactivité de l'éligibilité pour les nouvelles dépenses...), cette adaptabilité garantirait une réactivité accrue de l'intervention des fonds, et un lien plus tangible avec les priorités du Semestre européen et les réformes adoptées en cours de programmation.

Ces constats posés et propositions émises, la Région Normandie souhaite rappeler que la politique de cohésion doit être mise en œuvre par l'échelon territorial le plus approprié, disposant à la fois des capacités administratives et financières pour assurer la gestion d'importantes enveloppes de crédits tout en restant suffisamment proche du niveau local pour en appréhender les caractéristiques et besoins particuliers.

Pour le maintien d'une organisation décentralisée, qui n'est pas synonyme de complexité

Les régions françaises ont fait, à l'issue de la période 2014-2020, la démonstration de leur capacité à absorber et gérer les fonds européens. La clôture de ce cadre financier pluriannuel se fait dans la moyenne de l'Union européenne, avec un taux d'exécution plus performant sur REACT-EU malgré le déploiement tardif de ce fonds et son importante volumétrie financière. La Normandie se situe même dans les premières régions françaises à clôturer leurs programmes 2014-2020, avec un an d'avance sur le calendrier réglementaire.

Tout au long de cette période pourtant marquée par des contraintes exceptionnelles, le système de gestion des fonds européens s'est montré robuste : les différents audits menés en Normandie ont conclu à un fonctionnement satisfaisant, mettant en lumière des bonnes pratiques révélatrices d'une capitalisation sur l'expérience acquise. La Région s'est outillée pour faire face à une réglementation de plus en plus exigeante et précise, par exemple sur les marchés publics et les aides d'Etat, et forme en continu les équipes en charge de la gestion des fonds européens.

Il est indispensable que la politique de cohésion adresse les besoins locaux, d'un bout à l'autre de sa conception, ainsi que l'a recommandé le groupe de travail à haut niveau sur le futur de la politique de cohésion⁴ : le semestre européen et les recommandations qui en découlent doivent être connectés à la réalité territoriale avec des investissements tournés vers l'avenir, adaptés aux atouts, aux difficultés et aux besoins spécifiques de chaque région. De plus, il est nécessaire de sortir du modèle de conditions favorisantes nationales qui, du fait d'insuffisances de l'Etat, peuvent pénaliser les collectivités proactives et in fine les bénéficiaires des fonds. Par conséquent, la politique de cohésion devrait être étroitement liée à la mise en place de réformes mais au niveau local, en lien avec les compétences décentralisées.

⁴ Forging a sustainable futur together (février 2024)

La politique de cohésion ne peut pas se résumer à une déconcentration d'un plan national qui invisibiliserait l'action européenne. Le cadre stratégique le permet déjà, par exemple avec la déclinaison de la stratégie nationale bas carbone dans des COP régionales.

Enfin, l'échelon régional reste le plus approprié pour communiquer sur les réalisations soutenues par les crédits européens : les projets sont mis en avant à l'occasion d'événements locaux mais à rayonnement plus large, à l'instar de la cérémonie des Etoiles de l'Europe en Normandie. Une telle communication rend visibles des projets concrets pour les citoyens, contrairement à des interventions à plus large échelle comme le plan national de relance et de résilience, et participe de la transparence du budget de l'Union.

Pour une politique de cohésion encore plus simple d'accès pour ses bénéficiaires

La Région Normandie s'est saisie des possibilités de simplification offertes par la réglementation européenne, en testant et mettant à l'épreuve plusieurs options de coûts simplifiés, et poursuit cette démarche en préparant désormais la mise en place de vérifications basées sur le risque ou de financements non liés aux coûts. Au-delà de la responsabilité de la Région en tant qu'autorité de gestion, la simplification passe également et surtout par celle du parcours du bénéficiaire. Celle-ci s'apprécie à plusieurs niveaux :

- La communication sur les différentes mesures éligibles à un soutien des fonds nécessite une animation de terrain ciblée, qui suppose une connaissance fine des acteurs et réseaux. La Région est l'échelon approprié pour mettre en place un dialogue de gestion destiné à amener les porteurs de projets vers le soutien adéquat ;
- En Normandie, la majorité des financements européens sont adossés à des dispositifs régionaux, de telle sorte que les porteurs de projets adressent une demande unique pour bénéficier à la fois d'un soutien de crédits régionaux et européens ;
- La Région a également mis en place des canaux de discussion avec les autres cofinanceurs pour s'assurer de l'adéquation des différents soutiens : il s'agit d'optimiser les interventions de chacun pour simplifier les plans de financement et maximiser les interventions d'un fonds dès que cela est possible, mais aussi de s'assurer du respect de l'interdiction d'un double financement.

La politique de cohésion nécessite et mérite d'aller plus loin dans les simplifications ; la Normandie souscrit à toutes les initiatives en ce sens, tel que le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), et porte plusieurs propositions à ce titre :

- L'harmonisation des réglementations propres aux différents fonds FEDER, FSE+, FTJ, FEADER et FEAMPA, afin de renforcer les complémentarités entre ces fonds. Un projet doit en effet pouvoir être soutenu par l'instrument ou la combinaison d'instruments la plus adaptée ;
- Le maintien de programmes régionaux s'appuyant sur des stratégies territoriales ;
- L'inapplicabilité des régimes d'aides d'Etat pour les fonds de la politique de cohésion, ainsi que cela se pratique pour certains types d'action soutenus par le FEAMPA et plus généralement pour les programmes en gestion directe par la Commission européenne. En effet ces régimes constituent souvent un frein au soutien de projets compétitifs : les fonds européens augmenteraient leur effet levier s'ils pouvaient intervenir en complément d'autres aides publiques qui, elles, resteraient soumises aux règles en matière de concurrence ;
- L'assouplissement des règles en matière d'éligibilité des grandes entreprises au soutien des fonds, aujourd'hui généralement cantonné aux activités de recherche, dès lors que l'impact sur les PME des projets qu'elles mènent, par effet d'entraînement, peut être démontré ;
- La généralisation des financements non liés aux coûts, qui permettent une approche par les résultats plutôt que par les dépenses, sur la base de méthodes pré-validées par la Commission européenne et qui pourraient être transposées directement en fonction des caractéristiques du territoire, des porteurs de projets ou encore des dossiers soutenus au titre des précédentes périodes de programmation ;
- L'alignement géographique du FTJ sur les autres fonds, c'est-à-dire à l'ensemble de la Région dès lors qu'elle est identifiée comme particulièrement impactée par la transition vers une économie neutre en émissions de CO2. En effet le tissu économique et les chaînes de valeurs des secteurs en transition ou de diversification ne sont pas cloisonnés aux seuls territoires sur

lesquels sont situées les entreprises les plus impactées (8 EPCI sur 70 actuellement en Normandie) ;

- L'aboutissement des simplifications déjà engagées dans les modifications des programmes, exercice lourd et chronophage, qui pourrait prendre la forme d'une simple information à la Commission européenne dans la plupart des cas, ne nécessitant pas de consultations inter-services parfois longues ;
- L'élargissement des possibilités offertes aux autorités de gestion de réaliser des transferts financiers d'un fonds vers l'autre au sein d'un même Programme, en fonction de l'évolution des besoins du territoire ;
- La suppression ou a minima une diminution drastique du nombre de domaines d'interventions (DI), qui outre le fait de n'avoir qu'un rôle de catégorisation dans la communication des données financières à la Commission européenne, constitue un important frein à la sélection de dossiers qui n'étaient pas prévus au moment de la rédaction initiale du Programme, en obligeant à une modification de celui-ci ;
- Le partage d'une doctrine claire et endossée par la Commission européenne dans l'interprétation des règlements, au travers par exemple de la plateforme wiki existante, qui ne puisse être remise en question ultérieurement par les interprétations d'autres DG ;
- L'entérination du principe de l'audit unique, afin qu'un bénéficiaire ne subisse plus une multitude de contrôles (jusqu'à 5 niveaux successifs, du service instructeur à la Cour des comptes européenne), qui souvent aboutissent à modifier les règles pour tous, avec un alignement sur la règle la plus stricte ;
- Le déverrouillage des modalités d'évaluation des programmes, au profit de l'examen annuel de performance déjà prévu et qui pourrait, sous réserve de quelques étoffements, permettre d'apprécier l'efficacité, l'efficience et l'impact des fonds sans avoir à mener des évaluations thématiques coûteuses et dont l'utilité pour l'établissement d'une nouvelle génération de programme est parfois discutable (par exemple, les évaluations d'impact 2014-2020 se sont achevées en 2023, tandis que le programme 2021-2027 a été adopté fin 2022).

Pour le maintien d'une coopération territoriale européenne dans ses différents volets

La politique de cohésion s'illustre également à travers des programmes de coopération à l'échelle européenne, les programmes Interreg. La Région Normandie est éligible à 4 programmes Interreg sur la période 2021-2027, 3 programmes de coopération transnationale (Interreg Mer du Nord, Interreg Europe du Nord-Ouest, Interreg Espace Atlantique) et 1 programme de coopération interrégionale (Interreg Europe). Dans le cadre de la programmation post 2027, il est important :

- Que l'enveloppe allouée aux programmes Interreg pour la période 2028-2034 reste à un niveau équivalent à 2021-2027 : Sur les 8 milliards d'euros de FEDER alloués à la coopération territoriale européenne pour 2021-2027, ces 4 programmes donnent accès aux porteurs normands à une enveloppe totale de 980 millions d'euros, dans le cadre d'appels à projets. Articulés autour de zones géographiques délimitées, les programmes de coopération territoriale européenne répondent à des problématiques propres à leurs espaces et qui dépassent les frontières en matière d'économie, d'innovation, d'enseignement, de transition écologique ou énergétique... En recherchant des solutions partagées à des enjeux communs, ils suivent une logique de coopération entre acteurs de pays voisins. En conjuguant les forces, les impacts des projets sont démultipliés. Au-delà des résultats directs, ces programmes contribuent ainsi au renforcement de la dynamique européenne, essentielle pour faire face aux défis contemporains. Le maintien des crédits Interreg, qui permettent de soutenir des projets de coopération stratégiques et innovants, est donc un levier essentiel pour le développement de territoires ouverts et le renforcement d'une Europe intégrée.
- Que les Régions restent au centre de la gouvernance et de la mise en œuvre de ces programmes : la Région a la charge de l'animation de ces programmes sur son territoire, et participe à leur gouvernance au niveau national et européen. Le niveau régional est un échelon approprié pour l'identification, l'accompagnement et la sélection des projets des acteurs locaux, en articulation avec les politiques régionales et les enjeux territoriaux. Il donne lieu à une concertation interrégionale au sein du partenariat français, puis dans le cadre des organes de gouvernance des programmes au niveau européen, autour d'enjeux communs et de stratégies partagées au profit des territoires. Le rôle que jouent les autorités régionales est donc central,

tant sur le plan de l'animation territoriale que sur celui de la programmation et du suivi des programmes.

- De conserver les différents volets de la coopération territoriale européenne. La coopération transnationale est primordiale pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain. Avec le Brexit, le programme de coopération transfrontalière entre la Normandie et le Royaume-Uni a disparu. La Normandie est ainsi l'une des seules régions à ne plus bénéficier donc des financements les plus élevés et accessibles de la Coopération Territoriale Européenne. En revanche, elle est désormais éligible à 3 programmes de coopération transnationale. De la stratégie maritime atlantique au leadership du Nord en matière d'économie durable, ces programmes de plus grande envergure portent des réalisations innovantes, qui contribuent au développement de l'excellence et de la souveraineté européenne. Le volet transnational de la Coopération Territoriale Européenne est à conserver, tant il soutient des projets structurants portés par des partenariats d'envergure au sein d'espaces géographiques stratégiques.

Pour toutes ces raisons, la Région Normandie affirme :

- Que la politique de cohésion doit conserver une place majeure dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union, qui donne aux territoires les moyens d'agir concrètement face aux défis déjà à l'œuvre et à venir ;
- Que cette politique de cohésion doit davantage prendre en compte les spécificités des territoires, y compris démographiques, pour permettre des allocations et des interventions justes et adéquates des fonds ;
- Que les régions françaises ont largement démontré qu'elles étaient en capacité de mettre en œuvre la politique de cohésion territoriale et sociale de l'Union, en capitalisant sur l'expérience acquise depuis 2014 dans la gestion partagée des fonds européens ;
- Qu'elle souhaite conserver le rôle d'autorité de gestion des fonds européens au bénéfice de son territoire pour les prochains cadres financiers pluriannuels, en ligne avec les principes de subsidiarité, de transparence mais aussi de partenariat ;
- Qu'un choc de simplification est souhaitable et sera profitable à la mise en œuvre de la politique de cohésion, en phase avec les programmes en gestion directe et au bénéfice premier des porteurs de projet ;
- Que la coopération territoriale, qui répond à des enjeux transfrontaliers et transnationaux uniques, doit rester ambitieuse dans ses financements tout en laissant une place prépondérante aux autorités régionales.