



Préserver la politique de cohésion : un enjeu majeur pour nos collectivités et nos ruralités

La **proposition de règlement instaurant des « plans de partenariat nationaux et régionaux » (PPNR)** a été présentée dès juillet 2025 par la Commission européenne puis amendée par celle-ci en novembre 2025. Elle a fait l'objet d'un accord au sein du Conseil le 16 juin 2026 et doit être débattue puis votée par le Parlement européen avant la fin de l'année 2026.

La commission des affaires européennes du Sénat a souhaité présenter un **rapport d'information sur les enjeux de la politique européenne de cohésion pour les collectivités territoriales**, afin de promouvoir sa visibilité et son utilité pour le développement et l'attractivité des territoires : la politique de cohésion ne doit pas faire les frais de la négociation en cours du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034.

Elle doit demeurer une priorité politique structurante pour les régions et pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Dans un contexte de **forte contrainte budgétaire** nationale, **les fonds européens représentent un levier indispensable** pour accompagner le développement des territoires et maintenir la cohésion économique, sociale et territoriale des régions, y compris outre-mer, au sein de l'Union européenne.





Les principales recommandations

1. **Simplifier** la mise en œuvre de la politique de cohésion, pour les collectivités partenaires comme pour les porteurs de projets.
2. **Maintenir le rôle des régions comme autorités de gestion** et l'inscrire dans le projet de loi relatif à l'État local. **Rendre obligatoire en conséquence la structuration des PPNR en « chapitres régionaux ».**
3. **Sanctuariser l'enveloppe « Cohésion »** au sein de l'enveloppe globale par pays et informer chaque région avant le début de mise en œuvre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) du montant de l'enveloppe allouée à ses projets.
4. **Doter le programme LEADER d'un budget préservé**, identifié, fléché et protégé, au service du développement rural ; **élaborer un pacte européen des ruralités.**
5. **Réaffirmer le rôle de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT)** comme maître d'œuvre du dialogue entre l'État et les régions et comme centre de ressources et d'expertise pour les collectivités territoriales.

I. La politique de cohésion est fondamentale pour nos territoires

La politique de cohésion est une politique historique fondamentale, voire fondatrice de l'Union européenne.

A. La base juridique de la politique de cohésion : les articles 174 à 178 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

L'article 174 du TFUE

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

« En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. (...) »

TFUE

L'Union européenne conduit sa politique de cohésion par « l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle », aux termes de l'article 175 du TFUE.

B. Les spécificités de l'outre-mer sont reconnues par l'article 349 du TFUE

L'article 349 du TFUE

Cet article définit les régions ultrapériphériques (RUP) comme des territoires présentant une situation économique et sociale structurelle « *aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* ».

TFUE

II. Les instruments de la politique de cohésion : les fonds structurels européens soutiennent le développement de nos territoires dans leur diversité.

Quatre principaux fonds européens sont actifs dans les régions :

- le Fonds social européen (FSE+) ;
- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feamp) ;
- le Fonds pour une transition juste (FTJ).

A. Le fonds social européen (FSE+) bénéficie aux politiques d'insertion et d'emploi ainsi qu'aux politiques sociales des départements

Le budget du FSE+ à l'échelle de l'Union européenne s'élève à 142 milliards d'euros, dont une enveloppe pour la France de 6,7 milliards, dont l'État gère 65 %, soit 4 milliards d'euros pour le programme national « Emploi, inclusion, jeunesse et compétences ».

B. Le fonds européen de développement régional (FEDER) est le principal instrument de la politique de cohésion

Le FEDER, principal fonds de la politique de cohésion, avec une dotation de près de 226 milliards d'euros pour la période 2021-2027, dont 9,1 milliards pour la France, joue un rôle essentiel, car il contribue à corriger les principaux déséquilibres régionaux dans l'Union européenne.

1. Deux « objectifs stratégiques » prioritaires en France

Ces deux objectifs stratégiques (OS) sont les suivants :

- 1°) « OS1 » Une Europe plus intelligente (innovation, numérique, compétitivité des PME) ;
- 2°) « OS 2 » Une Europe plus verte et à faibles émissions.

La gestion du FEDER est actuellement entièrement **décentralisée**, 100 % de son enveloppe étant gérée directement par les conseils régionaux.

Le FEDER soutient des investissements dans une grande variété de domaines tels que l'industrie, les technologies de l'information, l'environnement, la recherche et le développement, la formation professionnelle, le tourisme, et bien plus encore.

2. Trois types de régions pour l'allocation des financements

- **Les « régions plus développées »** : leur PIB par habitant est supérieur à 100 % de la moyenne de l'Union européenne ; il s'agit des régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Ces régions doivent consacrer au moins 85 % de leur enveloppe FEDER à l'OS 1 et à l'OS 2.
- **Les « régions en transition »** : leur PIB par habitant est compris entre 75 % et 100 % de la moyenne de l'UE ; elles doivent consacrer au moins 40 % de leur enveloppe FEDER à l'OS 1.

Pour le présent CFP 2021-2027, ce sont les régions Bretagne, Normandie (Basse et Haute), Centre-Val de Loire, Pays de la Loire, Hauts-de-France (Nord-Pas-de-Calais et Picardie), ainsi que du Grand Est (Lorraine, Champagne-Ardenne), mais aussi de l'Occitanie (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées), de la Nouvelle-Aquitaine (Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes), de la Corse et de l'Auvergne au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

- **Les « régions moins développées »** : leur PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE ; le FEDER peut financer jusqu'à 85 % de leurs dépenses éligibles. Dans le cadre du présent CFP, seuls les DOM sont concernés.

La moyenne du PIB par habitant de la Picardie, du Limousin et de la Lorraine étant passée sous la barre des 75 % de la moyenne de l'UE, ces trois territoires métropolitains rejoindront la catégorie des « régions les moins développées », dans le prochain CFP 2028-2034.

3. INTERREG est, au sein du FEDER, dédié à la coopération territoriale européenne

Adossé au FEDER, le programme INTERREG est destiné à la « coopération territoriale européenne », laquelle vise à soutenir des projets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux au sein de l'UE et outre-mer.

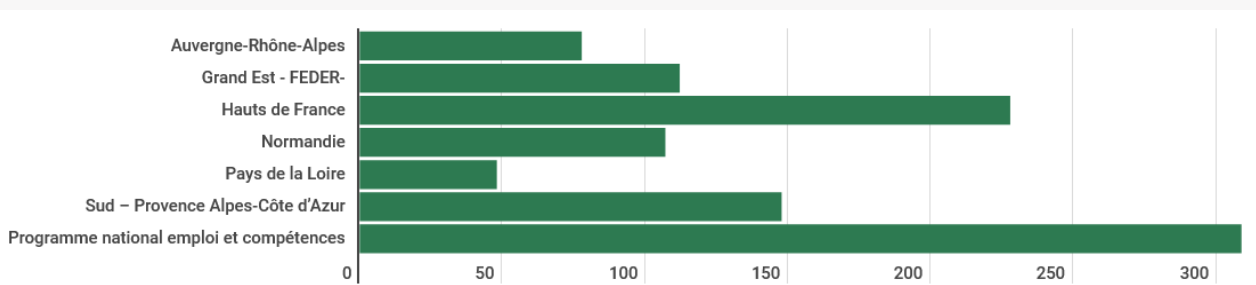
C. Le fonds pour une transition juste (FTJ) est le « bras armé » de l'UE en matière climatique

Doté pour la France d'un milliard d'euros, le fonds pour une transition juste (FTJ) vise à soutenir les territoires confrontés à de graves difficultés socio-économiques résultant de la transition vers la neutralité climatique des activités industrielles les plus émettrices de CO₂.

Six régions françaises sont concernées : Hauts-de-France, Grand Est, Normandie, Auvergne-Rhône Alpes, Pays de la Loire et PACA.

Répartition par programme des montants du Fonds pour une transition juste - 2021-2027

(en millions d'euros)



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires

D. Des moyens considérables sont ainsi déployés par les fonds de cohésion dans l'ensemble des territoires, dans le cadre du présent CFP 2021 2027

Pour la période 2021 2027, près de 18 milliards d'euros sont alloués à la France par ces fonds pour mettre en œuvre cette politique de cohésion dans les régions, financée par trois fonds européens :

- 9,1 milliards d'euros pour le Feder (soit 56 %), plus 1,1 milliard pour la coopération territoriale européenne ;
- 6,7 milliards d'euros pour le FSE+ (soit 38 %) ;
- et 1 milliard d'euros pour le FTJ (soit 6 %).

La carte ci-dessous en donne quelques exemples (un par région) qui en montrent la diversité.

Exemples de projets financés par les fonds de cohésion



III. Les propositions de la Commission européenne pour le prochain CFP 2028-2034 imposent de réaffirmer le rôle des régions et l'importance de la politique de cohésion pour les territoires ruraux

A. Les PPNR impliquent une définition nationale de la politique de cohésion

La nouvelle proposition de règlement de la Commission fusionne la politique de cohésion, avec d'autres politiques essentielles d'intervention de l'UE, au moyen de plans de partenariats nationaux et régionaux (PPNR).

La « rubrique 1 » intitulée « Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture, ruralité, pêche et affaires maritimes, prospérité et sécurité » regroupe ces plans uniques par État membre, qui agrègent des domaines très variés : la politique agricole commune, la politique de cohésion, les politiques migratoires et les politiques sociales.

B. Les régions ne doivent pas faire les frais de cette recentralisation

Dans la proposition initiale de règlement sur les PPNR, le choix par les États membres d'intégrer des chapitres régionaux au sein des plans était optionnel et non obligatoire.

Or les régions françaises ont démontré, depuis 2014, leur capacité à exercer avec succès les responsabilités **d'autorités de gestion** des fonds européens structurels et d'investissements.

C. Le programme LEADER doit continuer à soutenir les territoires ruraux au sein d'un nouveau « pacte européen des ruralités »

Le programme LEADER (« Liaison Entre les Actions de Développement de l'Économie Rurale ») qui dépend actuellement de la Politique Agricole Commune (PAC) poursuit des objectifs de cohésion des territoires ruraux et soutient de nombreux projets définis et suivis dans des « groupes d'action locale » (GAL) réunissant les acteurs locaux et les partenaires publics et privés.

Ces projets englobent de nombreux aspects essentiels au maintien des activités et de l'attractivité de ces territoires : l'économie, l'agriculture, la biodiversité, le tourisme, la mobilité, les services, l'artisanat, l'engagement associatif, les énergies, et l'habitat.

Le rapport d'information propose d'élaborer un pacte européen transversal pour porter ces objectifs dans le cadre du prochain CFP, en s'inspirant du « pacte pour les ruralités » de la région Grand Est, comportant quatre volets :

- la qualité du cadre de vie ;
- un environnement préservé et une agriculture de proximité ;
- des territoires ruraux connectés et des solutions de mobilités adaptées ;
- une attractivité renforcée.

D. Le rôle des régions doit être clairement inscrit dans le nouveau règlement européen

La Commission a proposé d'inscrire par amendement à sa proposition initiale de règlement sur les PPNR que les « autorités régionales et locales sont associées à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du plan PPNR ».

Un « test régional » (« *regional check* ») obligerait les États membres à consulter les régions pour l'élaboration des plans.

Le rapport d'information propose d'aller plus loin :

- en rendant obligatoire la structuration des PPNR en « chapitres régionaux » ;
- en inscrivant le rôle des régions comme autorités de gestion dans le projet de loi visant à renforcer l'État local ;
- en créant une conférence nationale État-régions à visée expressément européenne.

E. Il est urgent d'arbitrer et d'anticiper au niveau national l'application de ce règlement

1. Au niveau de la gouvernance et de la coordination

Il est grand temps que le Gouvernement arbitre la gouvernance nationale des PPNR et communique sans tarder aux régions et aux collectivités territoriales les informations nécessaires, en précisant les rôles respectifs du **Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, placé auprès du Premier ministre, instance d'arbitrage interministériel et de l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, qui remplit une fonction indispensable et qui **doit être renforcée**, d'accompagnement, d'information et de formation.

2. Au niveau du suivi administratif et financier

S'inspirant de la « **logique de performance** » mise en place par la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), les PPNR modifient le circuit administratif et financier de traitement des projets, conformément à l'**objectif de simplification** affiché.

Les paiements seraient conditionnés à l'atteinte de **cibles et jalons** définis par l'État membre et validés par la Commission européenne et le Conseil. Ainsi, le système de financement par les coûts (présentation des factures puis remboursement) qui prévaut actuellement dans tous les domaines serait remplacé par un système de financement par la performance (ou dit « non lié aux coûts »).

Il est **nécessaire d'anticiper rapidement la mise en place de ce nouveau système, qui doit entrer en vigueur dès janvier 2028**, afin de faciliter la transition et de former les maillons de la chaîne administrative de suivi des projets, mais aussi et surtout les porteurs de projets, afin d'éviter, à rebours des objectifs de simplification affichés, une complexité accrue pour ceux-ci.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le [rapport d'information](#).

Les [pages](#) de la commission des affaires européennes.



Jean-François RAPIN
Président
Pas-de-Calais
Les Républicains



Louis-Jean DE NICOLAY
Rapporteur
Sarthe
Les Républicains



Michaël WEBER
Rapporteur
Moselle
Socialiste, Écologiste et
Républicain

✉ secretariat.aff-europeennes@senat.fr ☎ 01.42.34.24.80

🌐 www.senat.fr