
AVIS

FEDER : Consultation relative au futur de la Politique européenne de cohésion

Demandeur

Ministre-Président Rudi Vervoort

Demande reçue le

01-02-24

Avis adopté par le Conseil de
l'Environnement le

20-02-24

Préambule

La Commission européenne a demandé au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de commencer un travail de réflexion autour du futur de la Politique européenne de cohésion. A la suite du 8^{ème} Rapport sur la cohésion établi en 2022, elle a chargé un « Groupe de Haut niveau » de travailler à cette question, mais elle a souhaité également inviter les Etats membres et les « partenaires » des Programmes – dont le Conseil de l'Environnement fait partie – à compléter ce travail et à lui faire parvenir des orientations dans les prochains mois.

Dans ce contexte, les organismes partenaires, dont le Conseil, sont invités à réfléchir à des pistes d'amélioration du cadre actuel FEDER ou plus largement à la politique de cohésion, en réfléchissant aux thématiques d'investissement les plus pertinentes pour ce fonds, à établir des priorités entre elles, et à suggérer tout autre réforme pour renforcer l'efficacité des futurs Programmes au bénéfice d'une plus grande cohésion à l'échelle européenne, mais aussi régionale.

A cet effet, le Gouvernement a listé une série de questions pour le Conseil, reprises ci-dessous.

Avis

1. Comment renforcer l'approche « partenariale » (implication de partenaires économiques et sociaux, environnementaux, autorités locales et urbaines, ...) des programmes ? Comment renforcer l'implication des partenaires dans la gouvernance (préparation, mise en œuvre, monitoring) des programmes, malgré le niveau de technicité élevé des fonds ?

Le Conseil propose de renforcer les réunions de préparation préalables afin, d'une part, de soutenir la mise en réseau et la recherche de partenariats complémentaires (via des ateliers thématiques par exemple). D'autre part, cela permettrait de clarifier le cadre et les règles de mise en œuvre et de monitoring en apportant une attention particulière aux indicateurs : aide au choix pertinent des indicateurs en fonction des projets dans l'intérêt de tous (Région et EU/Organismes financeurs et Organismes financés) + clarification et simplification des systèmes de calcul de ces indicateurs (éviter les changements de méthode pouvant impacter négativement les porteurs de projets dans l'atteinte de leurs résultats et dans la relation partenariale (perte de confiance)).

Le Conseil recommande également de réorganiser les réunions sur les projets en fonction de domaines d'action (santé, construction...) plutôt qu'en fonction des axes (recherche, infrastructure ...).

Le Conseil suggère, de plus, de prévoir des mécanismes permettant de développer des projets FEDER entre les 3 Régions afin de concevoir des projets à l'échelle métropolitaine bruxelloise.

2. Confrontée à plusieurs crises successives au cours des dernières années, l'Union européenne a adopté différentes mesures pour permettre aux fonds (FEDER, FSE, ...) d'apporter des réponses avec les budgets disponibles. Ces adaptations visaient à donner plus de flexibilité, notamment en permettant aux prêts accordés grâce au FEDER de couvrir les besoins de trésorerie, de réorienter les priorités d'investissement vers des secteurs identifiés comme des secteurs de relance, ou de permettre le phasage de certains projets ralentis par ces crises. De tels ajustements en cours de programmation vous paraissent-ils positifs ?

Le Conseil estime que ces ajustements semblent positifs (notamment en permettant de l'agilité et de la flexibilité) pour autant qu'ils ne remettent pas en question les systèmes d'évaluation et de calcul des indicateurs en cours de route pouvant être en défaveur des porteurs de projet.

Le Conseil souligne qu'il est essentiel que la principale fonction de la politique de cohésion demeure une politique de long terme permettant des investissements structurels, et qu'elle ne soit pas utilisée pour des objectifs à court terme ne relevant pas du domaine de la cohésion.

3. Comment améliorer le suivi de la part qualitative (et non strictement quantitative) des soutiens apportés (mesure de la valeur ajoutée des soutiens aux entreprises, de l'impact social de mesures visant d'autres thématiques, de l'impact environnemental de mesures visant d'autres thématiques, ...) ?

Le Conseil recommande d'également utiliser des indicateurs sociaux permettant de mesurer les progrès accomplis. Pour élaborer ces indicateurs, il convient de dialoguer avec des organisations telles que la Fondation Roi Baudouin, le Service de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'avec les universités et les groupes de recherche qui étudient ce sujet.

A titre d'illustration de sa recommandation, **le Conseil** cite ci-dessous le rapport national « Fair Energy Transition For All » :

« Les autorités publiques devraient cerner les différentes vulnérabilités liées à la transition énergétique, mettre au point des indicateurs et suivre leur évolution. Notamment en ce qui concerne l'isolation des logements, ou plus généralement dans la définition de la précarité énergétique par exemple. En outre, un processus d'évaluation (ex ante – pendant l'élaboration des politiques – et ex post – après leur mise en œuvre) devrait être intégré dans le processus d'élaboration des politiques afin d'estimer la ou les incidences qu'une mesure peut avoir sur différents groupes de population, et surtout sur les personnes vivant dans la pauvreté. [...] Ce processus d'élaboration des politiques intégrant une évaluation ex ante et ex post devrait faire intervenir les groupes concernés (directement et indirectement par l'intermédiaire d'associations où se retrouvent des personnes en situation de pauvreté ou par le biais de rapports basés sur un dialogue avec ce groupe et d'autres intervenants). [...] Le transfert d'informations aux responsables politiques devrait faire l'objet d'une attention particulière. »¹

¹ https://fair-energy-transition.eu/wp-content/uploads/2023/03/FETA_Belgium_Report_FR.pdf

4. Estimez-vous du point de vue des bénéficiaires que la Facilité pour la Reprise et la Résilience (RRF) et la Politique de cohésion se complète mutuellement ? Pensez-vous que les modalités de mise en œuvre du RRF pourraient être de nature à inspirer une évolution des financements de la politique de cohésion ou, à l'inverse, estimez-vous que des points particuliers de cette mise en œuvre devraient impérativement être évitée dans le cadre d'une évolution de ce type ?

Le Conseil souligne que le principe de partenariat est beaucoup moins fort dans le RRF que dans la politique de cohésion, ce qui est quelque chose à maintenir dans la politique de cohésion pour le futur afin que les parties prenantes soient impliquées dans le développement et la mise en œuvre du programme.

5. Quelles thématiques ou quels bénéficiaires finaux actuellement pas ou faiblement touchés par les fonds mériteraient d'être mieux pris en charge par les fonds à l'avenir ? À titre d'exemples, la thématique du logement social (au-delà de la performance énergétique) ou la question du soutien à des opérateurs économiques organisés sous la forme d'ASBL nous paraît déjà pouvoir constituer une première piste de réflexion.

5.1 Recommandations

Le Conseil souhaite mettre l'accent sur l'efficacité énergétique et l'accessibilité des logements. L'efficacité énergétique des logements est l'un des plus grands leviers de lutte contre le réchauffement climatique. Cependant, des études montrent que la plupart des fonds (subventions à la rénovation) vont aux personnes avec des hauts revenus qui auraient pu effectuer leurs rénovations sans subvention (Albrecht, 2021²). Il s'agit là d'un véritable effet Matthieu³.

En outre, le pourcentage de personnes en situation de pauvreté énergétique est beaucoup plus élevé en Région de Bruxelles-Capitale (27,4 % des ménages) et en Wallonie (28,8 % des ménages) qu'en Flandre (14,8 % des ménages). Investir dans l'efficacité énergétique pourrait en partie éliminer cette différence.

Le Conseil estime également que l'accent devrait être mis sur une politique de rénovation efficace. Ici, la plupart des ressources devraient aller aux plus vulnérables de la société : les personnes à faible revenu, les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles monoparentales, les personnes isolées, les locataires (sociaux). **Le Conseil** est favorable à une politique de soutien progressive par décile de revenu dans les stratégies de rénovation, plus ciblée sur les personnes en situation de pauvreté (énergétique). Il recommande d'adopter un système progressif basé sur les différences de

² Albrecht, J. (2021). Renovatiebeleid in België; weinig impact en (te) veel 'free riders'. ' December. <https://www.itinera.team/nl/publicaties/rapporten/renovatiebeleid-belgie-weinig-impact-en-te-veel-free-riders>

³ « L'effet Matthieu (Matthew Effect) désigne, en sociologie des sciences, les mécanismes par lesquels les scientifiques, les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises les plus reconnus tendent à entretenir leur domination dans le monde de la recherche et de l'innovation technologique. **Dans le langage populaire, l'effet Matthieu se traduit par les plus riches deviennent plus riches et les plus pauvres, plus pauvres.** » ([Wikipedia](https://fr.wikipedia.org/wiki/Effet_Matthieu)).

revenus au lieu d'un système « tout ou rien », comme les subventions actuelles à la rénovation des logements sociaux. **Le Conseil** suggère également d'utiliser des critères basés sur le revenu ou le statut pour identifier différents groupes de bénéficiaires et élargir le champ d'application d'une mesure.

En outre, **le Conseil** estime que les fonds du FEDER devraient être utilisés pour la rénovation des logements locatifs et des logements sociaux. Les locataires sociaux n'ont pas la possibilité d'investir dans des mesures d'économie d'énergie sans aide ni soutien. Les locataires ont moins d'influence sur le moment et la manière de rénover leur logement. Ces mesures devraient être accompagnées d'une politique efficace de fixation des prix des logements locatifs, afin que les rénovations énergétiques n'entraînent pas de forte augmentation des prix pour les locataires.

Ces mesures contribueraient à réduire les inégalités dans la Région.

Le Conseil émet également les recommandations générales suivantes :

- Encourager les petits opérateurs économiques qui ont souvent du mal à apporter et compléter une partie des financements en fonds propres ;
- Encourager les partenariats diversifiés mêlant opérateurs économiques, sociaux, administrations et universitaires (plus de transversalité et de diversités des profils) ;
- Reconsidérer le profil particulier des projets intégrant de la recherche, parfois difficiles à faire entrer dans le système d'évaluation (notamment des indicateurs) et encourager le lien entre milieu académique, société et politiques publiques ;
- Etablir un lien plus fort entre la politique de cohésion et la politique de développement territorial bruxelloise afin d'accroître l'approche territoriale et intégrée de la politique de cohésion.

5.2 Thématiques

Le Conseil propose les thématiques suivantes :

- De manière générale, les thématiques agréées par les différentes villes ayant signé la déclaration des maires développée sous les auspices de la présidence Belge⁴ :
 - Le logement abordable ;
 - Les inégalités sociales et de genre ;
 - L'environnement, le climat et la biodiversité ;
 - La mobilité ;
- Et plus spécifiquement, les enjeux liés :
 - À la rénovation du parc bâti ;
 - Aux nouveaux modes d'habiter la ville ;
 - À la sobriété des ressources (énergétiques mais surtout matérielles et en eau) ;
 - À la circularité des matériaux (notamment le réemploi) ;
 - À la biodiversité.

⁴ <https://perspective.brussels/fr/enjeux-urbains/presidence-belge-du-conseil-de-lunion-europeenne/declaration-des-maires-europeens>

6. Comment assurer une approche et des réponses cohérentes dans la mise en œuvre des différents fonds UE (de la politique de cohésion et d'autres instruments tels que le RRF notamment). En particulier, comment renforcer l'intégration des financements européens dans les « écosystèmes régionaux soutenus » (« écosystème du soutien à l'innovation », « écosystème de l'économie circulaire », « écosystème de l'économie sociale », ...) en veillant à garantir un niveau élevé de plus-value et une complémentarité de différents fonds (additionnalité, innovation, ...) ?

Le Conseil suggère de développer les outils de base tels que la communication ainsi que la clarté et la gestion de l'information ; d'identifier les complémentarités et les « *overlaps* » afin que l'information de l'ensemble des financements puisse être centralisée et classée selon des thématiques complémentaires ; et de prévoir des mécanismes permettant de développer des projet FEDER entre les 3 Régions pour concevoir des projets sur l'échelle métropolitaine bruxelloise.

7. Voyez-vous des enjeux particuliers (par exemple en termes bureaucratiques ou de simplification) à poursuivre dans le cadre d'une Politique de cohésion révisée ?

Le Conseil souligne trois enjeux importants à surmonter :

- La lourdeur et la complexité administrative ainsi que le changement d'interlocuteur/agent référant qui entraînent une perte d'historique dans les échanges et un renouvellement perpétuel de confiance et de collaboration à entretenir ;
- La charge financière en fonds propres pouvant être problématique pour les petites structures (et dans les domaines sociaux) ayant pourtant un rôle à jouer dans les partenariats ;
- L'adéquation des indicateurs au projet ainsi que la méthode de calcul.

8. Comment renforcer la participation des différents publics-cibles des fonds (différents en fonction des actions : PME, habitants, citoyens, entreprises innovantes, universités, ...), tant dans la définition des projets que dans la préparation de leur mise en œuvre ?

Le Conseil estime que l'enjeu est de toucher les publics cibles, de les mobiliser et de les mettre en lien pour entamer les discussions, partenariats et collaborations. Les dispositifs doivent être pensés en ce sens et différeront donc peut-être dans un premier temps.

Le Conseil propose de contacter les organisations et les entreprises locales qui sont déjà en contact avec ces groupes cibles. Il recommande par ailleurs de s'inspirer des publications de « Fair Energy Transition For All » pour atteindre les différents groupes cibles^{5, 6}.

Le Conseil souligne enfin que les grandes assemblées sont intéressantes pour diffuser de l'information mais n'encourage pas l'échange entre personnes. A cet effet, il suggère plutôt l'organisation de workshops thématiques, par exemple liés à la création de projet.

⁵ <https://fair-energy-transition.eu/method-guide/>

⁶ https://fair-energy-transition.eu/wp-content/uploads/2023/03/FETA_Belgium_Report_FR.pdf