Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/774

11.2.2025

Avis du Comité économique et social européen

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil — RESTORE — Soutien régional d'urgence à la reconstruction modifiant le règlement (UE) 2021/1058 et le règlement (UE) 2021/1057

[COM(2024) 496 final — 2024/0275 (COD)]

(C/2025/774)

Rapporteur général: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 14.11.2024 Parlement européen, 25.10.2024
Base juridique	Article 164, article 175, paragraphe 3, article 178 et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en session plénière	4.12.2024
Session plénière n°	592
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	138/0/0

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE exprime sa solidarité et son soutien sans faille aux personnes qui ont été durement touchées par les récentes catastrophes naturelles en Europe centrale, orientale et méridionale. Lorsqu'une catastrophe climatique frappe une région de l'Union, c'est en faisant preuve de solidarité et d'unité que l'Europe révèle le mieux sa force.

1.2. Le CESE reconnaît que les conséquences du changement climatique et de la raréfaction des ressources se font malheureusement déjà ressentir. L'Union doit donc s'adapter à une réalité qu'elle n'a pas connue auparavant. Si elle est déterminée à juste titre à éviter une aggravation de la situation, elle n'est toutefois pas préparée à faire face aux urgences climatiques imprévues, aux crises énergétiques et aux catastrophes naturelles.

1.3. La crise climatique est un problème systémique qui ignore les frontières, ce qui signifie qu'il est nécessaire d'apporter un changement systémique au fonctionnement de notre économie et que les gouvernements doivent impérativement s'engager à trouver des solutions systémiques au lieu de se contenter de s'attaquer aux symptômes du problème.

1.4. Le CESE estime que des mesures immédiates, simples et efficaces s'imposent pour atténuer les répercussions sociales, territoriales et économiques de ces catastrophes naturelles. Les régions de l'UE devront entreprendre d'importants travaux de reconstruction pour en surmonter les conséquences.

1.5. Le CESE se félicite des possibilités de flexibilité envisagées dans la proposition de la Commission visant à venir en aide aux pays touchés, étant donné que les catastrophes naturelles produisent des effets graves et durables sur le tissu social et économique des régions de l'UE.

1.6. Le CESE marque son soutien à la politique de cohésion en tant qu'outil d'investissement à long terme de l'UE, tout en étant conscient que les catastrophes naturelles extrêmes constituent une menace pour son développement à long terme.

1.7. Le CESE fait valoir que le principe fondamental de la politique de cohésion, à savoir qu'aucune personne ni aucune région ne peut être laissée pour compte, reste correct et conserve toute sa validité, et que les partenaires de la société civile sont disposés à poursuivre leur travail en faveur de son application, qui passe par une action d'investissement robuste de la part de l'Union.

1.8. Dans sa récente résolution sur le thème «Personne ne devrait être laissé pour compte! Pour une politique de cohésion inclusive et participative en faveur de la cohésion sociale, économique et territoriale» ([1]), le CESE évoque clairement et ouvertement une politique de cohésion qui représente la principale politique d'investissement à long terme de l'UE s'agissant de réduire les disparités régionales, économiques et territoriales.

1.9. Le CESE est d'avis que l'UE doit se doter d'un nouveau mécanisme qui soit fiable et solide, tout en se montrant adaptable, flexible et prêt à réagir aux crises nouvelles et émergentes dans les années et les décennies à venir. Il est essentiel que le fonctionnement de ce mécanisme, davantage axé sur des réponses rapides et urgentes, soit cohérent avec les politiques globales de l'UE en matière de climat, d'environnement et d'énergie, qui, à long terme, réduiront la dépendance à l'égard des réponses d'urgence et protégeront l'humanité ainsi que le monde naturel.

1.10. Le CESE presse la Commission d'œuvrer en lien étroit avec les États membres, les autorités locales et les organisations de la société civile afin de faire l'usage le plus efficace et le plus rapide des possibilités qui sont offertes pour soutenir les régions touchées. Les organisations de la société civile, les travailleurs, les PME et les ONG ont été sévèrement touchés par les catastrophes naturelles et il convient de leur réserver une part substantielle des fonds pour qu'ils puissent se remettre des graves dommages subis.

1.11. Le CESE invite le Conseil et le Parlement européen à approuver promptement le règlement à l'examen afin qu'il puisse être adopté dès que possible. L'ampleur du défi commande une réponse collective et mieux coordonnée, tout spécialement alors que la saison froide s'approche à grands pas.

2. **Observations générales**

2.1. *Contexte et description de la proposition*

2.1.1. C'est en réponse aux inondations en Europe centrale et orientale et aux incendies provoqués par la tempête Boris au Portugal en septembre 2021, événements ayant entraîné d'importants besoins de reconstruction et d'aide immédiate aux victimes, que la Commission européenne a présenté la proposition de soutien régional d'urgence à la reconstruction (RESTORE) modifiant le règlement (UE) 2021/1058 relatif au Fonds européen de développement régional (FEDER) et le règlement (UE) 2021/1057 relatif au Fonds social européen plus (FSE+).

2.1.2. L'objectif de cette proposition est de dégager des liquidités et d'alléger la charge financière qui pèse sur les États membres touchés par des catastrophes naturelles, en prévoyant la possibilité d'un financement par l'UE pouvant atteindre 100 % pour les nouvelles priorités spécifiques programmées dans le cadre du FEDER et du FSE+, ainsi qu'un préfinancement supplémentaire de 30 %, et en fixant un taux maximal pour la reprogrammation des ressources du FEDER et du FSE+, qui ne peut dépasser 10 % de la dotation totale combinée du FEDER, du FSE + et du Fonds de cohésion.

2.1.3. Une plus grande souplesse est permise dans le cas de catastrophes naturelles majeures, tant nationales que régionales, lorsqu'elles répondent à la définition qui en est donnée dans le règlement relatif au Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), voire lorsque les dommages qu'elles occasionnent sont inférieurs aux seuils fixés par le règlement relatif au FSUE, à condition qu'elles aient été reconnues comme catastrophes naturelles par les autorités compétentes de l'État membre. Il est même possible de déclarer éligibles rétroactivement des opérations dont la réalisation matérielle serait achevée ou qui auraient été totalement mises en œuvre, pour autant qu'elles aient été menées en réponse à une catastrophe naturelle survenue depuis le 1er janvier 2024.

2.1.4. Plus particulièrement, dans le règlement (UE) 2021/1058 relatif au FEDER, un objectif spécifique supplémentaire est intégré à l'objectif stratégique nº 2 (une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone), sans en modifier le champ d'intervention et sans qu'il soit dérogé aux règles applicables en matière de concentration thématique. En outre, s'agissant du règlement (UE) 2021/1057 relatif au FSE+, la proposition de la Commission prévoit un certain nombre d'exceptions temporaires ainsi qu'une marge de manœuvre pour faire en sorte que l'aide parvienne aux citoyens au moyen de procédures administratives aussi restreintes que possible, et sans qu'il soit nécessaire de créer une priorité spécifique.

([1]) Résolution du Comité économique et social européen — Personne ne devrait être laissé pour compte! — Résolution intitulée: Personne ne devrait être laissé pour compte! Pour une politique de cohésion inclusive et participative en faveur de la cohésion sociale, économique et territoriale; JO C, C/2024/6016, 23.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6016/oj.

2.1.5. La proposition prévoit des dispositifs de chômage partiel et une assistance matérielle qui pourra être mise en œuvre sans nécessiter de mesures d'accompagnement, de manière à fournir une aide directe aux citoyens. En ce qui concerne les soins de santé, la durée de la couverture peut aller jusqu'à 18 mois à compter de la date de la catastrophe, alors que pour l'assistance matérielle, cette période maximale est de six mois, de sorte qu'il soit possible de réagir plus rapidement aux situations d'urgence. Les modifications des programmes concernés doivent être présentées dans un délai de quatre mois après la date de la catastrophe ou de l'entrée en vigueur du règlement à l'examen, selon les cas.

2.1.6. La proposition RESTORE ne prévoit pas la possibilité de faire appel au Fonds de cohésion pour soutenir un nouvel objectif spécifique, puisque le Traité restreint son champ d'application aux secteurs des transports et de l'environnement. Les États membres ont néanmoins la possibilité de transférer des ressources depuis le Fonds de cohésion vers le FEDER dans les limites fixées par le règlement portant dispositions communes (à savoir, au total, un montant maximal de 20 % de la dotation initiale).

2.1.7. La proposition, qui ne modifie nullement les plafonds annuels du cadre financier pluriannuel (CFP) pour les engagements et les paiements, reste dans les limites du CFP actuel et est neutre sur le plan budgétaire. Le préfinancement de 30 % et la majoration du taux de financement de l'Union jusqu'à 100 % pourraient donner lieu à une allocation anticipée des crédits de paiement en 2025 et 2026, les autres paiements étant effectués ultérieurement alors que le cadre financier global reste inchangé. Pour 2025, la Commission a proposé de couvrir les besoins supplémentaires au moyen d'une lettre rectificative au budget 2025. Afin d'éviter un double financement, les coûts couverts par d'autres instruments nationaux ou européens ou par des compagnies d'assurance devraient être déduits des demandes de paiement.

2.2. *Remarques générales*

2.2.1. Le CESE exprime sa solidarité avec les États membres touchés par des catastrophes naturelles, conscient que les effets d'une crise, par exemple une catastrophe de ce type, peuvent produire une incidence considérable sur le développement d'une région.

2.2.2. Les catastrophes naturelles survenues récemment en Europe centrale, orientale et méridionale, et notamment à Valence, ont eu un effet dévastateur sur les populations vivant dans ces régions. Des travaux de reconstruction de grande ampleur seront nécessaires dans de nombreuses villes et villages afin de réparer les infrastructures et les équipements endommagés.

2.2.3. Le CESE insiste sur la nécessité de prendre des mesures immédiates et efficaces afin d'alléger la charge pesant sur les budgets locaux, régionaux et nationaux et d'atténuer le risque d'aggravation des disparités territoriales résultant de ces catastrophes.

2.2.4. À plusieurs reprises, la politique de cohésion a été mise à profit pour surmonter les conséquences les plus pressantes d'une crise: elle a ainsi été mobilisée dès le premier jour de la crise liée à la pandémie. La politique de cohésion a par ailleurs constitué un instrument essentiel lorsque la guerre a éclaté en Ukraine, en contribuant à soutenir les régions frontalières et les réfugiés grâce au règlement CARE. Elle a aussi été mise à contribution pour faire face à la hausse spectaculaire des factures d'électricité et pour aider les PME à affronter la situation.

2.2.5. Cependant, le CESE attire l'attention sur le risque de voir la politique de cohésion se transformer en un instrument de réponse aux situations de crise, au détriment de ses objectifs à long terme. Il est crucial pour les régions de l'UE de parvenir à un juste équilibre entre le besoin de flexibilité et la nécessité de garantir que la politique de cohésion conserve son caractère stratégique et continue à s'inscrire dans le long terme.

2.2.6. Dans sa récente résolution sur le thème «Personne ne devrait être laissé pour compte! Pour une politique de cohésion inclusive et participative en faveur de la cohésion sociale, économique et territoriale», le CESE a fait valoir qu'il était opposé à toute initiative visant à réduire la politique de cohésion ou à la transformer en un instrument de réponse aux situations d'urgence.

2.2.7. Le CESE estime que l'UE a besoin d'un nouveau mécanisme de financement capable d'apporter une aide immédiate et ambitieuse aux États membres dans de telles situations d'urgence. Il a donc déjà proposé que soit créé un nouveau «Fonds d'adaptation au changement climatique», lequel devrait être alimenté par la réaffectation de ressources qui proviendraient de fonds de l'Union existants, notamment le Fonds de cohésion et la facilité pour la reprise et la résilience, mais seraient gérées de manière rationalisée et cohérente par le truchement de ce nouveau dispositif.

2.2.8. Le CESE estime qu'il incombe un rôle capital aux organisations non gouvernementales et aux partenaires sociaux en qualité aussi bien d'organismes d'exécution que de partenaires précieux pour mener à bien le suivi de la mise en œuvre de tels programmes; aussi le Comité est-il disposé à animer la poursuite du débat touchant à cet engagement de la part des organisations de la société civile.

2.2.9. Le CESE exhorte la Commission à reconnaître le poids du fardeau qui échoit aux autorités locales et aux organisations de la société civile qui œuvrent au sein des communautés locales pour relever les défis résultant de ces catastrophes naturelles. À ce titre, le Comité demande qu'un niveau minimal de soutien soit réservé aux autorités locales, aux partenaires sociaux ou aux organisations de la société civile dans le cadre des priorités concernées, afin de garantir que ces types de bénéficiaires reçoivent une part appropriée des ressources, compte tenu de leur rôle actif dans les actions menées pour remédier aux dommages, sur le modèle de ce que disposait la proposition FAST CARE.

2.3. *Observations spécifiques*

2.3.1. Le CESE suggère que les mesures de flexibilité prévues par la proposition couvrent également les catastrophes naturelles survenues dès le second semestre de l'année 2023 plutôt qu'à partir du 1er janvier 2024, arguant que les inondations qui ont frappé la Grèce en septembre et la Slovénie en août 2023 ont causé des dommages considérables, qui nécessitent des projets de restauration complexes s'étalant sur plusieurs années et dont le lancement ne peut intervenir, dans certains cas, qu'une fois les études nécessaires achevées. Ces dépenses interviendront en grande partie de manière différée, de sorte qu'il est essentiel d'assurer l'égalité de traitement des États membres déjà touchés.

2.3.2. Le CESE constate que les mesures proposées risquent de dépasser le cadre du soutien ciblé annoncé par la présidente de la Commission européenne et constituent un nouvel exemple de la manière dont la politique de cohésion est utilisée pour faire face aux conséquences des crises, bien au-delà des objectifs fixés par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2.3.3. Le CESE souligne la nécessité de garantir, dans la perspective des débats sur le prochain CFP, que les efforts consentis pour répondre aux crises comme pour gérer et prévenir les risques fassent l'objet d'une complémentarité réelle, efficace et encore simplifiée.

2.3.4. Le CESE se montre sceptique quant au fait que la proposition ne modifie nullement les plafonds annuels du CFP pour les engagements et les paiements tout en restant dans les limites du CFP actuel et en étant neutre sur le plan budgétaire.

2.3.5. Le CESE fait part de ses préoccupations quant au fait que la pratique consistant à accorder un financement de l'UE à hauteur de 100 % finisse par devenir la norme en matière de politique de cohésion, et considère que la Commission européenne doit trouver d'autres solutions, plus stables, pour faire face aux conséquences de la crise climatique dans le contexte de la nouvelle période de programmation.

2.3.6. Le CESE est favorable à ce que soient aussi prévues des possibilités de financement en faveur de mesures préventives, en complément des mesures de restauration, grâce à une extension de l'article 1, paragraphe 1, point a), de la proposition, et il fait valoir que par la prévention, on peut limiter la survenue de frais de restauration à l'avenir. Par ailleurs, il demande davantage de précisions quant à la contribution qu'apportent les nouvelles priorités aux objectifs climatiques, étant donné que la réaffectation des ressources risque de remettre en cause le respect des engagements déjà contractés dans le cadre de la période de programmation actuelle (2021-2027).

2.3.7. Le CESE accueille favorablement les dispositions relatives à des dispositifs de chômage partiel et à une assistance matérielle pouvant être mise en œuvre sans nécessiter de mesures d'accompagnement, de manière à fournir une aide directe aux citoyens. Il réclame toutefois de plus amples informations sur la procédure applicable et sur la manière dont le processus se déroulera concrètement pour les États membres. Il aimerait obtenir plus de détails sur les mécanismes précis qu'il faudra déclencher pour mobiliser les fonds et sur le rôle de la Commission européenne en matière de contrôle des coûts.

2.3.8. Le CESE soutient qu'il convient de fournir une définition des catastrophes naturelles afin que tous les États membres puissent solliciter des fonds en conséquence. Il importe de bien cerner le contexte et de déterminer clairement quelles mesures seront éligibles ou non.

2.3.9. Le CESE plaide en faveur de l'adoption de mesures spécifiques en faveur des organisations de la société civile qui ont été durement touchées par les catastrophes et demande par ailleurs que cette dernière joue un rôle actif dans le processus de reconstruction et de relèvement.

Bruxelles, le 4 décembre 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE