PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES ILES POUR LA POLITIQUE DE COHESION POST-2020

(Position Politique approuvée par l'Assemblée Générale de la Commission des Iles réunie le 12 juillet 2018 en Corse)

PRÉAMBULE

Ce document de position s'inscrit dans la continuité du processus de réflexion mené par la Commission des Iles avec ses membres sur la dimension territoriale, en l'occurrence insulaire, de la politique de cohésion, qui a conduit, tout au long de ces deux dernières années à l'adoption d'une position politique en mars 2017 et d'une note technique en avril 2018 formulant toutes deux un certain nombre de propositions concrètes.

Sur la base de ces propositions, la Commission des Iles a suivi de près la publication par la Commission européenne du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) le 2 mai 2018 et de l'ensemble des règlements liés à la politique de cohésion les 29 et 30 mai.

Dans ce contexte, la Commission des Iles se félicite que, conformément à l'article 349 TFEU, la Stratégie de la Commission européenne d'octobre 2017 ait été concrétisée par un grand nombre de mesures en faveur des régions ultrapériphériques dans sa proposition sur la politique de cohésion après 2020. Dans cette logique, au regard des obligations découlant de l'article 174 TFEU, les gouvernements insulaires attirent l'attention sur le fait que les nouveaux règlements cohésion ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités et contraintes de leurs territoires, qui pourtant justifiaient l'introduction d'une approche cohérente et proportionnelle de l'insularité applicable à l'ensemble des 2500 îles européennes.

Par conséquent, la Commission des Iles demande au Parlement européen et au Conseil de revoir les propositions de la Commission européenne pour remédier à l'insuffisante application des obligations préconisées par l'Article 174 TFEU et permettre, enfin, la mise en œuvre d'une dimension insulaire ambitieuse dans la politique de cohésion après-2020.

La Commission des Iles demande que les Etats-membres auxquels sont rattachés des territoires insulaires relaient et soutiennent auprès des institutions européennes, les considérations contenues dans la présente Position Politique.

Commission des Iles de la CRPM - **Web** : http://cpmr-islands.org
Email : guiseppe.sciacca@crpm.org

1 Renforcer la dimension territoriale de la politique de cohésion est plus que jamais nécessaire

Le nouveau règlement portant dispositions communes (RPDC) publié par la Commission européenne reconduit une méthodologie pour la détermination d'éligibilité aux fonds de la politique de cohésion fondée sur trois catégories de régions, mais propose d'augmenter le seuil à partir duquel une région est considérée comme 'plus développée' :

- les régions les moins développées sont celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75% du PIB moyen de l'UE à 27.
- les régions en transition sont celles dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 100 % du PIB moyen de l'UE-27
- les régions les plus développées sont celles ont le PIB par habitant est supérieur à 100 % du PIB moyen de l'UE-27 (au lieu de 90% en 2014-2020).

Les cartes ci-dessous montrent, d'une part, les évolutions en termes de PIB régional des régions ultrapériphériques et des régions insulaires membres de la CRPM et, d'autre part, l'effet de cette nouvelle catégorisation sur la future éligibilité des régions aux fonds de la Politique de Cohésion. Les régions britanniques sont uniquement présentées à titre d'information.

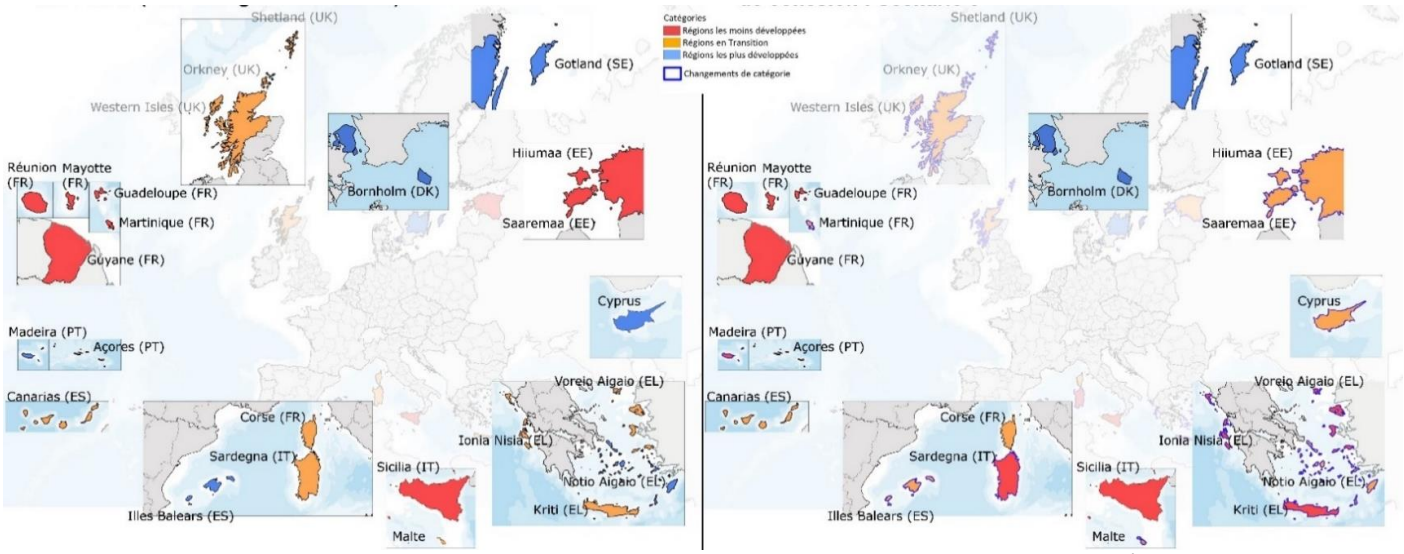

Fig. 1 : Comparaison de l'éligibilité à la politique de cohésion pour les régions insulaires : 2014-2020 (gauche) / 2021-2027 (droite)

- 11 régions insulaires voient leur éligibilité changer en utilisant les plus récentes données de PIB régional et la nouvelle catégorisation. Parmi ces 11 îles, 9 baissent de catégorie (Ionia Nisia, Voreio Aigaio, Notio Aigaio, la Crète, les îles Baléares, la Sardaigne, Chypre, Madère et Malte) et 2 remontent d'une catégorie (Hiiumaa/Saaremaa et la Martinique).
- Au niveau des Etats Membres, les régions insulaires du sud de l'Europe sont les plus affectées par ces baisses : Chypre, toutes les îles grecques, l'Italie (la Sardaigne) et le Portugal (Madère).
- Le constat est plus mitigé concernant les régions ultrapériphériques avec la Martinique qui accède à la catégorie « transition » mais Madère chute de la catégorie des régions les plus développées à celle des régions les moins développées.
- L'option de changer le seuil d'éligibilité des régions en transition à 75-100 % a des effets sur Malte, les îles Baléares et les îles de la région des Highlands and Islands. En effet, si les catégories de régions de 2014-2020 avaient été conservées à l'identique pour l'après-2020, ces îles auraient dû être considérées dans la catégorie des régions plus développées pour la nouvelle politique de cohésion, suite à une augmentation de leur PIB régional. Avec la nouvelle catégorie en transition, elles baissent de catégorie (îles Baléares) ou restent dans la catégorie en transition (Malte, Highlands and Islands).

Commission des Iles de la CRPM - **Web** : http://cpmr-islands.org
Email : guiseppe.sciacca@crpm.org

Dans l'ensemble, ces cartes révèlent que, à peu d'exceptions près, toutes les îles de l'UE subissent un déclin en termes de PIB régional. Elles confirment que, malgré la contribution positive de la politique de cohésion et de ses soutiens en général pour le développement régional, le processus de convergence des régions insulaires et des régions ultrapériphériques est plus complexe que celui des régions continentales. Ceci démontre le besoin d'une politique de cohésion plus adaptée dans ces régions, comme énoncé aux articles 174 et 349 du TFUE.

Ces données du terrain, associées à la base juridique de l'Article 174 TFUE, doivent fournir au Parlement européen et au Conseil les arguments pour exiger une dimension insulaire forte dans la politique de cohésion après-2020, se traduisant par l'introduction de mesures concrètes en faveur de l'ensemble des territoires insulaires de l'UE.

2 Une répartition des fonds de la politique de cohésion qui reflète les besoins de cohésion territoriale

La Commission des Iles :

2.1 **Salue la couverture inchangée** de la politique de cohésion à toutes les régions européennes. En effet, cela permet à l'ensemble des territoires insulaires européens de bénéficier de l'effet levier des investissements cofinancés par la Politique de cohésion. Cette politique européenne a notamment le rôle de réduire ou de contrecarrer certains déséquilibres économiques, sociaux et territoriaux dus au marché intérieur. Ce rôle est crucial pour les régions insulaires ainsi que pour les régions ultrapériphériques qui ne sont pas en mesure de vendre leurs produits locaux dans les mêmes conditions que les autres régions européennes en raison de leur insularité ou éloignement et de leur isolement.

2.2 **Regrette** la réduction du budget global alloué à la politique de cohésion, quel que soit le pourcentage de cette réduction. Elle **remarque** que d'après la réduction prévue de nombreux Etats insulaires subissent une nette réduction de leur enveloppe nationale : le Portugal, la France, l'Estonie, la Croatie et surtout Malte qui devrait perdre 24% de son enveloppe cohésion.

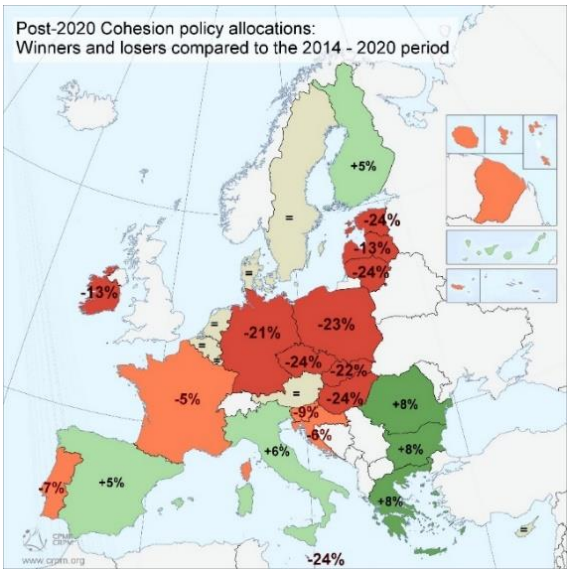

Fig. 1 : Variations des enveloppes cohésion par pays entre 2014-2020 et 2021-2027

2.3 Dans un contexte où le fonds de cohésion est réduit drastiquement de 46%, et que de nombreux Etats insulaires (tels que le Portugal, Chypre, l'Estonie ou Malte) sont bénéficiaires de ce fonds, **la Commission des Iles s'interroge** sur les conséquences de ces coupes pour la redistribution des fonds au niveau national, notamment destinés aux régions insulaires.

Commission des Iles de la CRPM - **Web** : http://cpmr-islands.org
Email : guiseppe.sciacca@crpm.org

2.4 **Se félicite** du maintien d'un traitement particulier pour les régions ultrapériphériques qui, en tant que tel, seront éligibles à l'allocation additionnelle FEDER et à une allocation spécifique prévue dans le cadre du FSE +.

2.5 **Regrette** que, malgré les changements annoncés à la méthodologie d'allocation des fonds de la politique de cohésion (la 'formule de Berlin') - avec l'ajout d'indicateurs liés à l'emploi, l'éducation, la migration et le climat - le PIB / habitant reste le critère principal utilisé pour déterminer la répartition des fonds. Comme déjà largement démontré dans sa position politique en 2017, **elle rappelle** que l'indicateur PIB ne reflète pas de manière adéquate la vulnérabilité économique et sociale des régions insulaires qui, du fait des contraintes structurelles liées à leur insularité, sont impactées par des conditions moins favorables d'accès au libre marché européen et par des surcoûts de production plus importants que des régions continentales à niveau de PIB régional comparable.

2.6 **Rappelle** que le Parlement européen est à l'origine d'une résolution en 2016 sur la situation spécifique des îles, visant à donner une pleine reconnaissance au caractère de l'insularité. À ce titre, **la Commission des Iles fait remarquer** la requête d'un certain nombre de gouvernements insulaires pour la création d'un statut d'îles périphériques.

2.7 **Demande** au Parlement européen et au Conseil de considérer l'introduction de mécanismes de redistribution spécifiques en faveur des îles, qui pourraient être mis en place, par exemple via:

- Une affectation du FEDER et du FSE pour les îles et les régions ultrapériphériques, correspondant au moins à la part de la population nationale vivant dans les régions insulaires et ultrapériphériques de l'État Membre, sans préjudice de l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques et des dotations supplémentaires négociées pour les États Membres insulaires.
- Une allocation spéciale de €20 par habitant par an pour les îles de niveau NUTS III ayant un PIB inférieur comparé à leur zone NUTS II.

3 Un partenariat avec les régions et une gouvernance multi-niveaux renforcés

La Commission des Iles :

3.1 **Salue** le maintien d'un article dédié[1] au partenariat et aux dispositions de gouvernance multi-niveaux ainsi que la reprise de l'actuel ''Code de conduite européen sur le partenariat''.

3.2 **Note,** néanmoins que ces dispositions restent plutôt faibles, étant donné l'absence de précision concernant les conséquences encourues en cas de non-respect du principe de partenariat par les Etats-membres et la disparition de l'obligation pour la Commission, de présenter un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre des programmes opérationnels.

3.3 **Regrette** le manque de description du rôle des autorités régionales et locales dans la préparation et la mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion et l'absence totale de dispositions découlant des Articles 174 et 349 TFEU qui prévoit qu'une attention particulière soit accordée aux régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions insulaires et les régions ultrapériphériques. Il s'agit d'un réel recul pour ces territoires dont, pour certains, le niveau d'implication dans la conception et la gestion des programmes 2014-2020 par leur Etat-membre était déjà relativement bas, comme l'a montré une **ANALYSE DE LA CRPM SUR LE PARTENARIAT.**

3.4 **Souligne** l'importance d'introduire des dispositions plus ambitieuses sur le partenariat afin d'assurer la participation effective des partenaires locaux et régionaux dans les différentes étapes de la programmation (allocation des ressources, analyse des besoins, développement des priorités du programme etc.).

[1] Règlement UE N° 1303/2013 du 17 décembre 2013, Article 6

3.5 **Demande** au Parlement européen et au Conseil de considérer les propositions suivantes :

- Les dispositions sur le Partenariat et la gouvernance multi-niveaux (Article 6, RPDC) devraient préciser comment la Politique de Cohésion répond spécifiquement aux besoins et défis des territoires spécifiques mentionnés dans les Articles 174 et 349 TFUE.
- La Commission devrait jouer un rôle plus strict dans l'évaluation du niveau d'implication des acteurs régionaux et locaux et de la manière dont les Etats Membres abordent la question des territoires spécifiques. Par exemple, lors de la vérification des Programmes Opérationnels couvrant des territoires spécifiques, la Commission devrait être en mesure de formuler des recommandations pour une mise en œuvre plus efficace des Articles 174 et 349 par les États Membres, via des mesures spécifiques/programmes ad hoc répondant aux handicaps démographiques et naturels spécifiques des îles et des régions ultrapériphériques et/ou développant leur potentiel inexploité.

4 Une concentration thématique plus flexible au niveau régional

La Commission des Iles :

4.1 **Salue** l'introduction de l'objectif spécifique (OS) 5 pour « une Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières et des initiatives locales », en partie dédié à l'utilisation des outils territoriaux, parmi les 5 nouveaux OS remplaçant les 11 objectifs thématiques actuels. **Souligne**, à ce titre, l'importance de renforcer la dimension territoriale de la politique de cohésion en favorisant le ciblage des investissements sur la base des stratégies de développement local intégrées.

4.2 **Demande** au Parlement européen et au Conseil de prévoir une assistance technique renforcée de même qu'un soutien à l'échange de bonnes pratiques pour promouvoir leur utilisation dans les régions insulaires et ultrapériphériques. Par exemple, une plateforme d'assistance technique pour les territoires de l'Article 174 pourrait être établie afin d'encourager la mise en œuvre de stratégies de développement territorial intégré dans ces territoires.

4.3 **S'inquiète**, en revanche du passage de la concentration thématique à un niveau national, alors qu'elle était majoritairement effectuée au niveau des programmes pour la période 2014-2020, dont beaucoup sont établis au niveau régional. Face à ce qui semble s'apparenter à une renationalisation de la politique de cohésion au niveau de chaque Etat-membre, la Commission des Iles s'interroge sur les marges de manœuvres dont bénéficieront les régions, notamment les territoires insulaires issus d'Etats traditionnellement plus centralisés, pour négocier avec leur Etat sur le fléchage des fonds selon leurs besoins spécifiques.

4.4 **Constate** que cette évolution du processus de programmation des fonds de la politique de cohésion est très éloignée de la proposition formulée par la CRPM dans sa position politique de mars 2018, qui suggérait d'introduire le concept de «concentration thématique régionale intelligente » afin de donner plus de flexibilité aux régions pour concentrer le financement des fonds ESI sur deux ou trois priorités à forte valeur ajoutée européenne, en accord avec leurs besoins spécifiques.

4.5 **Salue** le maintien d'un traitement différencié des régions ultrapériphériques qui bénéficient du niveau maximum de flexibilité en termes de concentration thématique et d'une dérogation pour investir dans les infrastructures aéroportuaires dans le cadre du FEDER et du Fonds de cohésion.

4.6 **Regrette** très fortement la disparition de la dérogation spécifique qui permet à un certain nombre d'îles de bénéficier du niveau maximum de flexibilité dans la concentration thématique[2].

[2] Règlement (UE) N° 1301/2013 du 17 décembre 2013, Art.4

4.7 **S'inquiète** de l'éloignement du FSE des objectifs et principes de la politique de cohésion – en l'occurrence la dimension territoriale et le partenariat avec les régions - étant donné son orientation renforcée sur les objectifs identifiés dans le cadre du Semestre Européen et du socle européen des droits sociaux, tous deux issus de processus descendants et centralisés.

4.8 **Demande** au Parlement européen et au Conseil de modifier la proposition de la Commission européenne afin que tous les territoires insulaires puissent bénéficier d'un même niveau maximal de flexibilité vis-à-vis des obligations de concentration thématique des fonds ESI.

5 Des taux de co-financement adaptés pour les territoires spécifiques dans la politique de cohésion

La Commission des Iles :

5.1 **Rappelle** que, dans la période de programmation actuelle, l'attribution de taux plus élevés de cofinancement, en particulier pour les régions moins développées, ont permis à la politique de cohésion de soutenir des investissements bénéfiques, notamment dans les régions insulaires et ultrapériphériques, avec une incidence positive sur leur économie, qui n'auraient pas été possibles autrement.

5.2 **S'inquiète**, à ce titre de la proposition de la Commission européenne de baisser les taux de co-financement pour toutes les catégories de régions, y compris pour les régions ultrapériphériques. Elle souligne que cette mesure aura un impact majeur à la fois pour les régions insulaires les moins développées et pour les régions ultrapériphériques, qui devront à présent doubler leur effort de co-financement (de 15% à 30%), mettant en péril le financement de nombreux projets.

	2014 – 2020	**2021 – 2027**
Régions moins développées	85%	70%
Régions en transition	60%	55%
Régions plus développées	50%	40%
Fonds de cohésion	85%	70%
Coopération territoriale	85%	70%
Régions ultrapériphériques	85%	70%

***Tableau 1** : Comparaison des taux de cofinancement maximaux pour les fonds de cohésion*

5.3 **Regrette** le retrait de la disposition[3] qui permet la modulation du taux de co-financement d'un axe prioritaire pour tenir compte de la « couverture des zones souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents » et qui s'appliquait, par définition, à l'ensemble des régions insulaires et ultrapériphériques.

5.4 **Demande** au Parlement européen et au Conseil de considérer les propositions suivantes :

- Instaurer une dérogation spécifique pour qu'un même taux de co-financement de 85% soit maintenu pour toutes les régions insulaires et ultrapériphériques.
- Rétablir la possibilité de modulation du taux de co-financement par axe prioritaire pour les îles et régions ultrapériphériques.

[3] RÈGLEMENT (UE) N° 1303/2013 du 17 décembre 2013, Art. 121

Commission des Iles de la CRPM - **Web** : http://cpmr-islands.org
Email : guiseppe.sciacca@crpm.org

6 Une coopération territoriale européenne plus favorable aux régions insulaires et ultrapériphériques

La Commission des Iles :

6.1 **Regrette** la baisse de 12% du budget global alloué à Interreg, ainsi que la baisse du taux de co-financement maximum de 85% à 70%, alors que le programme se voit confier de nouvelles missions.

6.2 **Est extrêmement préoccupée** par la disparition des programmes de coopération transfrontalière maritimes et l'absence de dispositions concrètes qui permettront d'assurer la continuation de ces programmes. **Souligne,** à ce titre, qu'il est fait peu de cas des conséquences de la disparition de ces programmes pour les régions insulaires, alors que l'insularité est en soi un obstacle majeur à la coopération entre îles mais aussi avec leurs régions voisines continentales.

Programmes INTERREG transfrontaliers maritimes risquant de ne pas être reconduits pour l'après-2020	Iles concernées (niveau NUTS 3)
Central Baltic	- Aland (FI) - Gotland (SE) - Saaremaa & Hiiumaa (EE)
South Baltic	- Bornholm (DK)
Grèce-Chypre	- Kriti, Notio Aigaio, Voreio Aigaio (GR) - Chypre
Grèce-Italie	- Ionia Nisia (GR)
France-Italie Maritime	- Corse (FR) - Sardaigne (IT)
Italie-Malte	- Sicile (IT) - Malte (MT)
Italie Croatie	- Toutes les îles croates
Öresund – Kattegat – Skagerrak	- Bornholm (DK)
Irlande du Nord-Irlande-Écosse	- Western Isles, îles du comté Argyll and Bute (UK)

***Tableau 2** : Programmes de coopération transfrontalière maritime concernant des îles à risque pour l'après-2020*

6.3 **Demande** au Parlement européen et au Conseil :

- d'établir dans le volet transnational d'Interreg, de sous-programmes spécifiques de coopération pour les îles partageant un même bassine maritime (Mer Baltique, Est de la Méditerranée, Ouest de la Méditerranée, Mer du Nord) qui devraient permettre la coopération inter-îles et la mise en place de projets sur des thématiques communes.
- de fournir des indications claires pour garantir la participation des autorités insulaires à la gouvernance des programmes transnationaux et aux stratégies macro-régionales /de bassins maritimes sur lesquels ces programmes devront être potentiellement alignés.
- de prendre en compte les territoires insulaires de niveau LAU et NUTS3 dans ces sous-programmes spécifiques.
- que les Régions des Açores, de Madère, les Canaries soient éligibles au futur programme transnational Atlantique, nonobstant leur participation aux programmes de coopération du volet 3 (coopération faisant intervenir des régions ultrapériphériques).

Commission des Iles de la CRPM - **Web** : http://cpmr-islands.org
Email : guiseppe.sciacca@crpm.org

- dans le volet transfrontalier d'Interreg, quand la zone du programme couvre des îles, de prévoir à minima une 'affectation' (earmarking) dans le programme opérationnel concerné sur des thématiques insulaires, à travers des axes prioritaires et/ou des appels à projets dédiés.
- dans le cas où aucune de ces précédentes dispositions n'étaient retenues, de prévoir une compensation financière pour les régions insulaires qui perdront une partie de leurs enveloppe financières liées aux programmes de coopération transfrontalière maritimes.
- de renforcer l'assistance technique pour les régions insulaires concernées par la suppression de ces programmes pour faciliter la transition vers la nouvelle période de programmation.

6.4 **Se félicite** de la création d'un volet de coopération dédié aux RUP (volet 3) qui est l'aboutissement d'une demande historique et va considérablement faciliter la mise en œuvre de projets de coopération entre les 9 RUP mais aussi avec leurs PTOM et pays tiers voisins. Elle **s'interroge** cependant sur le mode de gestion de ce nouveau volet, en partie ou totalement en gestion indirecte.

6.5 **Se félicite** de la proposition de reconduire la participation du Royaume-Uni dans les programmes de coopération transfrontalière, transnationale et maritime, indépendamment de l'issue des négociations sur le Brexit. Cette disposition permettra aux régions insulaires écossaises de participer aux programmes de coopération territoriale européenne mais aussi de faciliter la coopération des RUP avec leurs voisins PTOM britanniques.

6.6 **Accueille** positivement le renforcement de la coopération interrégionale basée sur les stratégies de spécialisation intelligente (S3) dans le cadre du volet 5 (investissements interrégionaux en matière d'innovation). **S'interroge** cependant sur la proposition de la Commission européenne de mettre en place ces programmes en gestion directe ou indirecte et demande au Parlement Européen et au Conseil de garantir la pleine participation des autorités régionales et locales dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes.

6.7 **Regrette** l'affaiblissement du volet interrégional, qui se voit retirer plusieurs missions, notamment « l'échange d'expériences axées sur des objectifs thématiques entre partenaires dans toute l'Union, y compris en ce qui concerne le développement des régions visées à l'article 174 TFUE » qui était prévu à l'article 2 du Règlement (UE) No 1299/2013 sur la CTE.

7 Aides d'Etat à finalité régionale

La Commission des Iles :

7.1 **Rappelle** l'importance du rôle joué par les aides d'Etat, notamment celles à finalité régionale, pour toutes les régions insulaires et ultrapériphériques pour faire face aux surcoûts qu'induisent leur isolement et/ou leur éloignement, notamment la taille restreinte des marchés et l'absence d'économies d'échelle.

7.2 A ce sujet et dans la perspective de la révision de la politique des aides d'État pour l'après 2020, **réitère** ses demandes de :

- Renforcer le traitement particulier en faveur des régions ultrapériphériques, dont les contraintes cumulées continuent à justifier l'éligibilité automatique de ces régions à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE.
- Considérer toutes les îles comme automatiquement éligibles en vertu des dispositions de l'article 107(3) (c) du TFUE et de réviser, en conséquence, le quota de population pour les États membres concernés. Ce qui est déjà le cas pour les zones à faible densité de population qui, pourtant comme les îles, sont couvertes par le même article 174 du TFUE.
- Permettre les aides aux grandes entreprises pour les territoires visés aux articles 107(3) (a) et (c) du TFUE, compte tenu des effets positifs que celles-ci peuvent générer sur le réseau économique des territoires les plus vulnérables.

Commission des Iles de la CRPM - **Web** : http://cpmr-islands.org
Email : guiseppe.sciacca@crpm.org

La Commission des Iles est l'une des 6 Commissions géographiques de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM).

Elle représente 21 autorités insulaires régionales de 11 pays, situées en Méditerranée, Mer du Nord, Mer Baltique, Océans Atlantique, Indien et Pacifique. La population totale de ces régions avoisine les 15 millions d'habitants.

Il fonctionne à la fois comme un groupe de réflexion et comme un groupe de pression pour les régions insulaires, exhortant les institutions européennes et les États membres à accorder une attention particulière aux îles et à mettre en œuvre des politiques adaptées à l'insularité.

http://cpmr-islands.org/

CONTACTS :

Giuseppe Sciacca, Secrétaire exécutif de la Commission des Iles (giuseppe.sciacca@crpm.org)
Gaëlle Lecourt, Analyste politique (gaelle.lecourt@crpm.org)

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes
Tel: + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Bruxelles
Tel: +32 (0)2 612 17 00

Site internet : **http://cpmr-islands.org/**