



► **Commission des Iles CRPM** ►

► **CPMR Islands Commission** ►

C/O CPMR

6 Rue St Martin - F – 35700 Rennes

Tel : +33 2 99 35 40 50 - Email : alexis.chatzimpiros@crpm.org

SITE WEB : <http://www.islandscommission.org>



Mai 2016

OPTIONS POUR UNE POLITIQUE DE COHÉSION POST-2020 FAVORABLE AUX ÎLES

La présente note répond à trois objectifs :

- Faire le point sur l'état d'avancement des discussions concernant la Politique de cohésion post-2020 et les activités de la Commission des Iles de la CRPM ([Section 1 : Introduction et contexte](#))
- Présenter les scénarios pour la réforme de la Politique de cohésion que le secrétariat de la Commission des Iles de la CRPM a élaborés et présentés le 10 mars au Parlement européen lors du séminaire sur la dimension insulaire de la Politique de cohésion ([Section 2 : Renforcer la dimension insulaire de la Politique de cohésion pour la période post-2020](#))
- Recommander une voie à suivre ([Section 3 : Synthèse et perspectives](#))

1. Introduction et contexte

- Malgré les dispositions de l'article 174 du Traité de l'UE, les régions insulaires ne sont pas traitées comme des zones souffrant de graves handicaps dans le cadre de la Politique de cohésion. Les conclusions d'une [récente étude de la CRPM sur la gouvernance de la Politique de cohésion](#) laissent fortement à penser que les dispositions de l'article 174 sont particulièrement inefficaces.

- En conséquence, les régions insulaires bénéficient de degrés de soutien variables de la part de la Politique de cohésion. Sur le plan financier, et à l'exclusion des régions ultrapériphériques, le financement par habitant varie de 37 euros par habitant pour Bornholm à 874 euros par habitant pour les îles Ioniennes, par exemple¹. Ces chiffres montrent clairement que les îles ne sont pas traitées comme catégorie spéciale en termes de Politique de cohésion.

- Divers éléments constatés dans les régions de la CRPM suggèrent que ce qu'on appelle la « concentration thématique » des priorités de la Politique de cohésion est mal adaptée aux régions insulaires. De nombreuses îles relèvent de la catégorie des régions plus développées, c'est pourquoi il est très difficile d'axer les programmes opérationnels sur des défis insulaires communs (transports et accès à l'énergie, par exemple).

- Le débat sur la Politique de cohésion post-2020 a jusqu'à présent exclu toute mention de la nécessité de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale, sans parler de relever les défis spécifiques des îles.

¹ Ces chiffres excluent le co-financement

- Une question plus large, concernant **la survie même de la Politique de cohésion pour l'après-2020**, est également au premier plan des préoccupations. Les voix de décideurs hautement influents s'élèvent alors qu'ils **s'interrogent sur sa valeur ajoutée, sa place au sein du budget de l'UE, et son rôle** (voir [la Note technique](#) sur le budget de l'UE présentée lors du Bureau politique de la CRPM en février 2016 pour plus de détails). **Ces faits sont des plus préoccupants pour la CRPM, et la Commission des Iles en particulier.** Ils signifient également que le débat sur l'orientation de la Politique de cohésion comme moyen de renforcer la cohésion territoriale, économique et sociale en Europe **est plus incertain que jamais.**

- Le 4 février 2016, la Commissaire à la politique régionale, Corina Crețu, a participé à un débat sur le thème de la dimension insulaire de la Politique de cohésion à l'initiative du Parlement européen. Les principaux points qu'elle a évoqués à cette occasion soulèvent des inquiétudes chez les membres de la Commission des Iles de la CRPM : sa confusion générale entre les régions ultrapériphériques et les îles, son hypothèse selon laquelle les dispositions renforcées sur la gouvernance à plusieurs niveaux ont conduit à une plus grande reconnaissance des défis des îles au sein de tous les programmes de la Politique de cohésion, et sa déclaration selon laquelle les îles devraient être reconnues par leurs États membres respectifs, et non par la Commission, [sont effectivement préoccupantes.](#)

- Dans le prolongement du débat du 4 février, l'Intergroupe SEARICA a organisé le 10 mars une conférence de haut niveau sur le thème de la dimension insulaire de la Politique de cohésion au Parlement européen à Strasbourg.

- Un certain nombre de scénarios possibles pour améliorer la dimension insulaire de la Politique de cohésion pour la période post-2020 ont été présentés par la Commission des Iles à cette occasion. Ces scénarios sont décrits dans la section ci-dessous.

2. Renforcer la dimension insulaire de la Politique de cohésion pour la période post-2020 : scénarios

Les scénarios suivants ont été développés en interne à la CRPM (avec sa Commission des Iles) en vue d'amorcer une réflexion sur les moyens concrets de renforcer le soutien de la Politique de cohésion envers les îles dans la période post-2020.

SCÉNARIO 1 - Tous les États membres ou toutes les régions insulaires pourraient être considéré(e)s comme régions moins développées dans l'intérêt de la Politique de cohésion

L'application stricte de l'article 174 devrait se traduire pour les territoires insulaires par l'attribution d'un financement de niveau comparable au titre de la Politique de cohésion. Les faits montrent que c'est loin d'être le cas à l'heure actuelle.

Une proposition relativement simple à mettre en œuvre serait de considérer toutes les régions insulaires dans la catégorie des régions moins développées.

Avantages : la majeure partie des subventions au titre de la Politique de cohésion étant concentrée dans les régions moins développées, ce scénario devrait se traduire par une augmentation du financement pour les territoires insulaires. La dernière colonne du tableau ci-dessous indique le pourcentage de financement supplémentaire que les Régions insulaires NUTS II recevraient dans l'optique de ce scénario.

Inconvénients : une telle proposition se traduirait par une augmentation globale considérable du budget européen, et serait très probablement rejetée autant par les contributeurs nets au budget de l'UE que par la Commission. Par ailleurs, du fait que la Politique de cohésion ne fonctionne que sur la base des régions NUTS II, un tel scénario exclurait les régions insulaires NUTS III. Ces régions, en particulier celles qui font partie des zones NUTS II du continent et dont le PIB est considérablement plus élevé, n'en bénéficieraient pas du tout.

	Structural Funds eligibility 2014-2020	Eligibility simulation - All NUTS2 islands in LDR category	% difference
EL - Grèce			
EL22 - Ionia Nisia	Transition	Convergence	↑ 40
EL41 - Voreio Aigaio	Transition	Convergence	↑ 100
EL42 - Notio Aigaio	Compétitivité	Convergence	↑ 47
EL43 - Kriti	Transition	Convergence	↑ 45
ES - Espagne			
ES53 - Illes Balears	Compétitivité	Convergence	↑ 157
ES70 - Canarias (ES)	Transition	Convergence	↑ 12
FR - France			
FR83 - Corse	Transition	Convergence	↑ 74
FR91 - Guadeloupe (FR)	Convergence	Convergence	→ 0
FR92 - Martinique (FR)	Convergence	Convergence	→ 0
FR93 - Guyane (FR)	Convergence	Convergence	→ 0
FR94 - Réunion (FR)	Convergence	Convergence	→ 0
IT - Italie			
ITG1 - Sicilia	Convergence	Convergence	→ 0
ITG2 - Sardegna	Transition	Convergence	↑ 84
CY - Chypre			
CY00 - Kypros	Compétitivité	Convergence	-
MT - Malte			
MT00 - Malta	Transition	Convergence	↑ 152
PT - Portugal			
PT20 - Região Autónoma dos Açores (PT)	Convergence	Convergence	→ 0
PT30 - Região Autónoma da Madeira (PT)	Compétitivité	Convergence	↑ 345

Figure 1 - Financement supplémentaire (en %) qui résulterait du classement de toutes les régions insulaires et de tous les États membres insulaires NUTS II dans la catégorie des régions moins développées².

Scénario 2 - Toutes les régions insulaires NUTS III pourraient être classées comme régions NUTS II aux fins de la Politique de cohésion

Cette proposition part du constat que toutes les régions insulaires ne sont pas au niveau NUTS II, et que certaines régions NUTS II sont composées à la fois de régions insulaires NUTS III et de régions continentales NUTS III. Cela signifie, inévitablement, qu'il n'y a pas de reconnaissance des défis spécifiques auxquels font face les îles au niveau NUTS III en termes de financement de la Politique de cohésion. L'article 174 du TFUE ne précise pas comment les « régions insulaires » devraient être comprises en termes de classification territoriale.

L'article 6 du règlement 1059/2003 relatif à la création d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) ouvre la porte à davantage de souplesse en termes de nomenclature NUTS au niveau national, ce qui pourrait être utilisé aux fins de la reconnaissance des régions insulaires NUTS III dans la Politique de cohésion.

Avantages : une telle proposition permettrait de reconnaître officiellement les régions insulaires au niveau NUTS III au sein de la Politique de cohésion

Inconvénients : il n'y aurait aucune garantie que cette proposition aboutisse à un financement supplémentaire pour toutes les régions insulaires NUTS III (voir le scénario 3 ci-dessous). En outre, le type de données recueillies et la période sur laquelle portent les statistiques au niveau NUTS III sont différents de la collecte de statistiques au niveau NUTS II.

² Le calcul présenté s'appuie sur le montant théorique des fonds structurels pour la période 2014 - 2020. Les chiffres concernant Chypre ne sont pas fournis en raison d'un manque de précision dans les résultats de la simulation de la CRPM.

Scénario 3 - Des indicateurs supplémentaires pourraient être recherchés afin de reconnaître les défis auxquels font face les îles dans la méthode de répartition des fonds structurels

Étant donné que la Politique de cohésion est largement fondée sur le PIB régional, qui est un indicateur loin d'être parfait pour un certain nombre de raisons, il pourrait être utile d'envisager des indicateurs supplémentaires pour compléter le PIB dans la méthode de répartition des fonds structurels.

Le PIB régional ne fournit pas une vision globale de la situation socio-économique des territoires insulaires. Comme l'a déclaré la commissaire Crețu lors du débat au Parlement européen en février dernier, la Commission européenne examine d'autres indices allant au-delà du PIB. Certains de ces indices - tels que l'indice de compétitivité régionale qui mesure la compétitivité des régions - favoriseraient les régions insulaires en termes de soutien de la Politique de cohésion. Le tableau ci-dessous dresse une comparaison du classement des régions insulaires selon l'indice de compétitivité régionale (2013) et le PIB régional (2011).

Ce scénario pose plusieurs problèmes importants. Les conclusions de la Task Force de la CRPM sur les indicateurs de la Politique de cohésion indiquent clairement que le PIB régional n'est pas efficace à plusieurs égards pour reconnaître les défis territoriaux et est inadéquat pour la Politique de cohésion. Toutefois, une grande partie de l'allocation des fonds provenant de fonds structurels se produit en réalité au niveau national. En conséquence, l'inclusion d'autres indicateurs « favorables à l'insularité » ne signifierait pas que les régions insulaires recevraient automatiquement un financement supplémentaire. En outre, aller au-delà du PIB aux fins de la méthode de répartition pourrait détourner l'attention de la question plus cruciale de la survie de la Politique de cohésion au-delà de 2020. La CRPM a été invitée à contribuer à un Séminaire S&D sur ce sujet le 26 janvier. Pour consulter la présentation qu'elle y a donnée, [cliquez ici](#).

Avantages : des indicateurs supplémentaires d'insularité se traduiraient par davantage de fonds pour les États membres insulaires et pour les États membres qui possèdent un grand nombre d'îles

Inconvénients : la DG REGIO ne semble pas avoir engagé de réflexion sérieuse sur la nécessité d'aller au-delà du PIB pour la méthode d'attribution. Cette proposition se heurterait à la résistance d'un certain nombre d'États membres.

	RCI Ranking	GDP Ranking
CY00:Kypros	163	118
ES53:Illes Balears	188	103
ES70:Canarias (ES)	199	167
FR83:Corse	195	127
FR91:Guadeloupe (FR)	221	185
FR92:Martinique (FR)	203	184
FR94:Réunion (FR)	239	205
EL22:Ionia Nisia	249	187
EL41:Voreio Aigaio	243	219
EL42:Notio Aigaio	257	136
EL43:Kriti	240	204
ITG1:Sicilia	235	213
ITG2:Sardegna	222	182
MT00:Malta	193	148
PT20:Região Autónoma dos Açores (PT)	228	193
PT30:Região Autónoma da Madeira (PT)	210	107

Figure 2 - Comparaison du classement des régions insulaires NUTS II : indice de compétitivité régionale 2013 et produit intérieur brut régional 2011.

Scénario 4 - Le financement des fonds ESI pourrait être utilisé au niveau national pour relever les défis des îles

On pourrait imaginer qu'un certain pourcentage du financement provenant des fonds structurels au niveau national pourrait être destiné à relever les défis spécifiques auxquels sont confrontées les régions insulaires. L'affectation des fonds structurels au niveau national existe déjà : 5 % du FEDER, par exemple, doit être investi sur des projets de développement urbain durable pour la période 2014 - 2020. De même, les allocations minimales du FEDER, par catégorie de région, sont en place pour certains objectifs thématiques, à savoir la recherche et l'innovation, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, les petites et moyennes entreprises, et l'atténuation des changements climatiques.

Le tableau ci-dessous compare le pourcentage de population des régions insulaires (par État membre) à la proportion des fonds FEDER/FSE alloués aux îles (également par État membre). Le tableau indique un haut niveau d'inégalités entre les États membres, qui peut s'expliquer en grande partie par la proportion de régions dans les régions moins développées dans un État membre donné. Dans le cas de la France, la proportion de fonds affectés aux îles est élevée du fait que toutes les régions insulaires (à l'exception de la Corse) se trouvent dans la catégorie des régions moins développées, par exemple.

AVANTAGES : cette proposition permettrait de contourner les problèmes liés à la méthode de répartition des fonds structurels pour les régions insulaires, qui ne garantit pas que davantage de financements seront attribués aux îles du fait que ce sont des îles. Un autre avantage serait que le budget de la Politique de cohésion ne changerait pas. Le seul changement serait la part du financement au sein des États membres qui ont des îles eu égard aux défis des îles.

INCONVÉNIENTS : la difficulté dans ce scénario serait de convaincre les États membres qui ont des îles de souscrire à une telle proposition.

	Population 2015	National population = 100%		ERDF + ESF	
Denmark	5.659.715			100%	
Bornholm	39.919	0,7%		0,4%	
France	66.415.161			100%	
Corse	326.898	0,5%	3,3%	0,9%	24,1%
Réunion	843.529	1,3%		11,6%	
Mayotte	226.915	0,3%		1,5%	
Martinique CR	378.243	0,6%		4,5%	
Guadeloupe CR	434.691	0,7%		4,2%	
Guadeloupe St Martin				1,5%	
Spain	46.449.565			100%	
Baleares	1.124.972	2,4%	7,0%	0,7%	4,9%
Canarias	2.126.144	4,6%		4,3%	
Portugal	10.374.822			100%	
Azores	246.353	2,4%	4,9%	6%	8,4%
Madeira	258.686	2,5%		2%	
Greece	10.858.018			100%	
Ionian Islands	207.059	1,9%	12,6%	2%	7,2%
North Aegean	197.695	1,8%		2%	
South Aegean	334.865	3,1%		1%	
Kriti	631.513	5,8%		3%	
Italy	60.795.612			100%	
Sicilia	5.092.080	8,4%	11,1%	13%	16,7%
Sardinia	1.663.286	2,7%		4%	

Figure 3 - Pourcentage de répartition des fonds du FEDER et du FSE par État membre pour les régions insulaires, comparativement au pourcentage de population insulaire dans les États membres³

³ Le tableau concerne les régions NUTS II, à l'exception de Bornholm (NUTS III), les chiffres relatifs au FEDER et au FSE étant disponibles pour la région de Bornholm

Scénario 5 - L'introduction d'un programme de mesures innovantes pour les îles et la mise en place d'une unité spéciale représentant les îles à la DG REGIO

Pour 2014 - 2020, 371 millions d'euros sont prévus pour les zones urbaines au niveau de la Commission (Mesures innovantes urbaines). On pourrait envisager l'introduction d'un programme de mesures innovantes destinées aux îles en vue d'expérimenter de nouvelles approches pour relever les défis auxquels sont confrontées les autorités insulaires pour la période post-2020.

Il est indispensable de rationaliser la façon dont les questions relatives aux îles sont traitées à la Commission européenne. On pourrait ainsi proposer la création d'une unité spéciale traitant des questions des îles à la DG REGIO (un « bureau des îles ») ou le renforcement de l'unité actuelle de la DG REGIO chargée des régions ultrapériphériques. Les fonctions de l'unité pourraient être d'assurer que la législation et les politiques européennes (en particulier en ce qui concerne la politique des aides d'état) sont adaptées aux îles.

AVANTAGES : une telle proposition permettrait de renforcer la dimension territoriale de la Politique de cohésion en allant au-delà des questions « urbaines ». Un bureau des îles contribuerait grandement à conformer la Politique de cohésion aux besoins des autorités insulaires

INCONVÉNIENTS : proposer un programme de mesures innovantes pour les îles entraînerait une augmentation de la taille de la politique globale de cohésion. Une telle idée risque de ne pas faire l'unanimité parmi les États membres qui n'ont pas d'îles.

Scénario 6 - Renforcer les dispositions de partenariat de la Politique de cohésion afin de prendre en compte les besoins des régions insulaires

Comme en témoigne [l'étude de la CRPM sur la gouvernance de la Politique de cohésion](#), la reconnaissance des défis et des besoins inhérents des régions insulaires varie énormément d'un État membre à l'autre. Cela dépend beaucoup de la culture de partenariat dans chaque pays.

L'article 5 du CFP constituait un progrès majeur à bien des égards. Mais il pourrait être amélioré : la Commission devrait être plus stricte en ce qui concerne l'évaluation de la dimension territoriale des programmes opérationnels.

Une proposition relativement consensuelle à faire serait d'apporter des modifications spécifiques à l'article 5, afin de donner à la Commission le droit de rejeter les programmes opérationnels pour la période post-2020 qui ne tiendraient pas compte des handicaps naturels et démographiques spécifiques des îles.

AVANTAGES : cette proposition n'a pas d'incidences financières directes et pourrait être appuyée par un large éventail de décideurs de l'UE, en particulier si elle s'inscrit dans un « paquet » plus large visant à renforcer la dimension territoriale de la Politique de cohésion.

3. Synthèse et perspectives

- Depuis la présentation des scénarios ci-dessus le 10 mars dernier devant le Parlement européen, les députés européens ont livré certains commentaires utiles.
- Le scénario 1 (les îles comme régions moins développées) **semble hors de question** en raison des menaces plus larges qui pèsent sur l'avenir du Budget de l'Union européenne et de la Politique de cohésion, qui font qu'il est particulièrement délicat de solliciter une augmentation importante du budget européen dans ces moments difficiles.
- Le scénario 2 (reconnaissance des régions insulaires NUTS III) semble complexe du point de vue de la Commission européenne, qui a toujours fonctionné uniquement sur la base des régions NUTS II en termes d'éligibilité à la Politique de cohésion. **Il existe, toutefois, une possibilité dans le cadre de la révision de la législation concernant la nomenclature NUTS (article 6 du règlement 1059/2003) de faire bouger les choses au niveau national.**
- Le scénario 3 (au-delà du PIB) est séduisant, mais peu susceptible d'obtenir un large soutien, notamment de la part des plus grands groupes politiques du Parlement européen.

- Les scénarios 4, 5 et 6 semblent en principe **plus réalistes** et valoir la peine d'y consacrer des ressources. Si ces scénarios sont proposés par la Commission des Iles à ce stade, le travail de plaidoyer mené auprès des institutions de l'UE et des États membres pourrait à terme révéler leurs mise en application et faisabilité pratiques sur le terrain.