



Dossier suivi par : Alexandre CZMAL (E-mail : a.czmal@acfcj.cci.fr; Tél. : (+32) 2 221 04 34)

Note **INSULEUR**

Objet : La place des Iles et des RUP dans les propositions de règlements relatifs aux Fonds structurels au Fonds de cohésion (14/07/04)

Le 14 juillet dernier, la Commission européenne a publié ses **propositions de règlements relatifs aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion**, en l'occurrence :

- la proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion ;
- la proposition de règlement pour le FEDER ;
- la proposition de règlement pour le FSE ;
- la proposition règlement pour le Fonds de cohésion ;
- la proposition de règlement sur un instrument juridique de coopération transfrontalière ;

Par souci de synthèse, il a semblé intéressant de faire un point sur :

- les nouvelles priorités (ou objectifs) fixé(e)s par ces propositions législatives ;
- la place des îles et des RUP envisagée par ces mêmes textes en vue de la future politique régionale.

1) LES NOUVELLES PRIORITES :

A. L'OBJECTIF *CONVERGENCE*

o Les territoires concernés :

1^{er} groupe : Régions ayant un PIB/habitant < 75% de la moyenne communautaire ;

2^{ème} groupe : Régions, éligibles à l'actuel Objectif 1, mais qui en sortiront sous l'effet statistique de l'Elargissement ;

3^{ème} groupe : Etats dits de « Cohésion », c'est-à-dire ayant un PIB/habitant < 90% de la moyenne communautaire ;

4^{ème} groupe : RUP, au titre d'un financement spécifique, selon l'article 5 §4 de la proposition de règlement sur les fonds structurels et de cohésion. A ce titre, les DOM sont les seules régions françaises comprises dans le nouvel Objectif 1.

o Aspects financiers :

Enveloppe financière globale : 78,54% du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013), soit 264 milliards € ;

Répartition :

- 67,34% pour le financement du 1^{er} groupe ;
- 8,38% pour le soutien transitoire et spécifique du 2^{ème} groupe. La répartition annuelle des crédits est dégressive à partir du 01/01/2007 ;
- 23,86% pour le financement du 3^{ème} groupe ;
- 0,42% pour le financement du 4^{ème} groupe.

o Principales thématiques financées :

Au titre du FEDER :

- « R&TD », Innovation et Esprit d'entreprise ;
- Société de l'Information ;
- Environnement ;
- Prévention des risques ;
- Tourisme ;
- Réseaux de transport ;
- Energie ;
- Aide directe à l'investissement dans les PME contribuant à la création et à la sauvegarde des emplois ;
- Aide directe à l'investissement des PME contribuant à créer et sauvegarder des emplois.

Au titre du FSE :

- Accroître l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs ;
- Encourager l'accès à l'emploi et la participation au marché du travail ;
- Renforcer l'inclusion sociale et Combattre les discriminations ;

- Améliorer les investissements dans le capital humain ;
- Renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations et services publics aux niveaux national, régional et local pour engager les réformes et la bonne gouvernance.

Au titre du Fonds de Cohésion :

- Réseaux transeuropéens de transport ;
- Protection de l'environnement ;
- Domaines favorisant le développement durable et présentant une dimension environnementale (comme par exemple : le rail, les énergies renouvelables,...).

B. L'OBJECTIF *COMPETITIVITE REGIONALE ET EMPLOI*

○ Les territoires concernés :

Globalement, toutes les régions en dehors de l'Objectif *Convergence*.

○ Les 2 axes d'intervention :

- **Compétitivité régionale**, via des programmes régionaux financés exclusivement par le FEDER. Il s'agit ici de s'attaquer aux problèmes que connaissent les zones urbaines et rurales en matière de restructuration économique ou d'autres handicaps.

A noter que chaque programme régional intègrera un volet dédié à la coopération interrégionale.

2 Groupes de régions seront concernés par cette priorité :

- 1^{ère} groupe : Sachant que la pratique actuelle du zonage sera supprimée : les Etats membres désigneront les régions qui bénéficieront d'un programme régional. Pour cela, les critères de sélection seront (par ordre d'importance) les suivants : le PIB/habitant, l'emploi et la densité démographique ;
- 2^{ème} groupe : Les régions éligibles à l'actuel Objectif 1 et qui en sortent naturellement : elles bénéficieront d'un soutien accru provisoire.

- **Emploi**, via des programmes nationaux financés exclusivement par le FSE : il s'agit ici de soutenir les politiques visant le plein emploi, la qualité et la productivité, ainsi que l'inclusion sociale.

○ Aspects financiers :

- Enveloppe financière globale : 17,22% du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013), soit 57,9 milliards € ;

▪ Répartition :

- 83,44% pour le financement du 1^{er} groupe, les crédits étant divisés également entre programmes FEDER et programmes FSE ;
- 16,56% pour le soutien transitoire et spécifique du 2nd groupe, sachant que :

- les crédits attribués au titre du FSE sont inférieurs ou égal à 50% des crédits disponibles ;
- la répartition annuelle de l'ensemble des crédits disponibles est dégressive à partir du 01/01/2007.
- Principales thématiques financées :
 - Au titre du FEDER :
 - Innovation et Economie de la Connaissance ;
 - Environnement et prévention des risques ;
 - Accès aux services de transport et de télécommunication qui ont un intérêt économique général.
 - Au titre du FSE :
 - Accroître l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs ;
 - Encourager l'accès à l'emploi et la participation au marché du travail ;
 - Renforcer l'inclusion sociale et Combattre les discriminations.

C. L'OBJECTIF COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE

- 3 types de coopération territoriale :
 - Coopération transfrontalière au sein de l'UE :
 - Régions concernées : toutes les régions NUTS III situées le long des frontières terrestres internes et de certaines frontières terrestres externes, ainsi que certaines régions de niveau NUTS III situées le long des frontières maritimes séparées par un maximum de 150 km ;
 - Coopération transnationale au sein de l'UE :
 - Régions concernées :
Sur base des orientations stratégiques¹, la Commission déterminera les zones transnationales éligibles au financement au titre de l'Objectif Coopération territoriale européenne, en partenariat avec les Etats membres
 - Soutien aux réseaux de coopération interrégionale.
 - Régions concernées : l'ensemble du territoire de l'UE.
- Aspects financiers :
 - Enveloppe financière globale : 3,94% du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013), soit 13,2 milliards € ;
 - Répartition :
 - Dans le cadre de la coopération transfrontalière :
 - 35,61% pour le financement du groupe précité des régions concernées ;

¹ Article 23 de la proposition de règlement portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion : « Le Conseil établit au niveau de la Communauté des orientations stratégiques pour la cohésion économique, sociale et territoriale définissant un cadre pour l'intervention des Fonds. Pour chacun des objectifs des Fonds, ces orientations transposent notamment les priorités de la Communauté afin de promouvoir un développement équilibré, harmonieux et durable. Ces orientations sont établies en outre en tenant compte des orientations à moyen terme de politique économique telles que définies dans les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE). Dans le domaine de l'emploi et des ressources humaines, les priorités sont celles de la Stratégie Européenne pour l'Emploi en tenant compte des spécificités territoriales ».

- 12,12% pour la contribution du FEDER au financement du volet transfrontalier de l'instrument européen de voisinage et partenariat, et de l'instrument de pré-adhésion.
 - 47,73% pour le financement de la coopération transnationale ;
 - 4,54% pour le financement des réseaux de coopération interrégionale.
- Institution d'un instrument de coopération : le Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)
 - Définition : doté de la personnalité juridique, il vise à faciliter et promouvoir les coopérations transfrontalière/transnationale/interrégionale des Etats membres ainsi que des collectivités régionales et locales afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale ;
 - Composition (membres) : Etats membres et Collectivités régionales et locales ou d'autres organismes publics locaux ;
 - Fonction : même si ses compétences sont définies par une convention passée par ses membres, le GECT peut se voir confier :
 - La mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté ;
 - Ou, la réalisation de toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière de la Communauté.
 - Remarque : le recours au GECT est facultatif.
- Principales thématiques financées :
Sachant qu'il est financé au seul titre du FEDER, cet objectif renvoie à 3 types de coopération territoriale :
 - Coopération transfrontalière : concernant toutes les régions frontalières terrestres et maritimes. Parmi les activités concernées et visant à développer des stratégies communes pour un développement territorial durable, sont notamment cités :
 - **Développement de l'esprit d'entreprise et des PME, ainsi que celui du tourisme ;**
 - **Réduction de l'isolement grâce à un meilleur accès aux services et réseaux de transports, d'information et de communication.**
 - Coopération transnationale : concernant les zones définies compte tenu des actions qui favorisent un développement territorial intégré, soit notamment :
 - **Amélioration de l'accessibilité ;**
 - **Développement technologique et de la « R&TD ».**
 - Soutien aux réseaux de coopération interrégionale, soit : encourager les échanges d'expériences entre autorités régionales et locales sur les thèmes suivants :

- **Innovation et Economie de la connaissance**, telles qu'abordée au niveau du financement FEDER de l'Objectif *Compétitivité régionale et Emploi* ;
- **Environnement et Prévention des risques**, tels qu'abordée au niveau du financement FEDER de l'Objectif *Compétitivité régionale et Emploi* ;
- **Dimension urbaine**, telle qu'abordée au niveau du financement FEDER des activités concernées.

2) LA PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES DES ILES ET DES RUP :

- Les îles, dans les zones à handicap naturel :

La prise en compte des contraintes auxquelles doivent faire face les régions insulaires est appréhendée au sein du groupe territorial « zones à handicaps naturels ».

Au regard de la proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de Cohésion (15^{ème} *Considérant*), ce groupe fait référence **à certaines** : îles, zones de montagne, zones à faible densité de population, zones frontalières de la Communauté suite à son élargissement. On peut s'interroger sur la manière dont la Commission aborde ce groupe territorial. En effet, la formulation retenue est une synthèse entre :

- le 17^{ème} *Considérant* du projet de proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de Cohésion en vertu duquel : « L'action en faveur des zones à handicap naturel, à savoir certaines îles, zones de montagne et zones à faible densité de population, doit être renforcée pour répondre à leurs difficultés particulières de développement » ;
- l'article III-220 du futur Traité constitutionnel (rédigé pour reformuler plus clairement l'article 158 TCE qui constitue une des bases juridiques de la proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de Cohésion) : « 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. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

Au regard du calendrier d'adoption du Traité constitutionnel (entrée en vigueur prévue au 01/11/2006), peut-être aurait-il été plus cohérent de retenir l'approche globale de l'article III-220, et de supprimer ainsi l'adjectif « certaines » du 15^{ème} *Considérant* précédemment cité ?

La prise en compte de leur spécificité peut se faire de telle manière que :

- l'allocation des ressources en faveur de la priorité *Compétitivité régionale et Emploi* tienne compte de la réalité géographique de ces zones. Ainsi est-il nécessaire que les Etats membres et les autorités de gestion prennent en

considération la spécificité de ces territoires (cf. 39^{ème} *Considérant* de proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de Cohésion) ;

- concrètement, le taux de co-financement communautaire soit plus élevé. Aussi, la proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de Cohésion prévoit-elle, en son article 52 : une majoration de 5 points de pourcentage dans l'objectif « compétitivité régionale et emploi » quand l'axe prioritaire² intervient majoritairement en faveur des zones à handicap géographique ou naturel. »
- **Les régions ultrapériphériques (RUP) :**

Cet ensemble est appréhendé dans toute sa spécificité puisqu'un alinéa lui est consacré à l'article 5 (*Convergence*) du Chapitre III (*Eligibilité géographique*) du projet de proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de Cohésion : « Sans préjudice des paragraphes 1 (consacré aux régions dont les PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire) et 2 (consacré aux régions affectées par l'effet statistique découlant de la diminution de la moyenne communautaire qui bénéficieront à ce titre d'une aide transitoire substantielle), et de l'article 6 (*Compétitivité régionale et Emploi*), les RUP (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Les Açores, Madère, et les Iles Canaries) devront bénéficier d'un **financement spécifique** au titre du FEDER afin de faciliter leur intégration dans le marché intérieur et de tenir compte de leurs contraintes spécifiques ». Doit-on comprendre, à la lecture de la proposition de règlement relatif au FEDER (Article 9) et du projet de proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion (Article 51, alinéa 3 §e), que la notion de « **financement spécifique** » et celle d'« **allocation additionnelle** » ne font qu'une ? Une lecture croisée des articles 16 alinéa 1 §d) et 5 alinéa 4 de la proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion nous permettent de répondre par l'affirmative. Néanmoins, une autre question se pose par rapport à la notion « additionnelle » : « additionnelle » par rapport à quel financement, au titre de quel objectif ? Ainsi, si l'on s'en tient aux critères d'éligibilité définis aux alinéas 1 et 2 de l'article 5 du projet de proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion, Madère et les Canaries qui ont respectivement un PIB/habitant égal à 86% et 86,8% de la moyenne communautaire, sont à la base éligibles à l'Objectif Compétitivité régionale et Emploi. Dans cette perspective, l'« allocation additionnelle » n'apparaît que comme un simple « bonus », et leur présence au titre de l'Objectif *Convergence* uniquement comme une illusion.

De même, il est intéressant de constater que le 17^{ème} *Considérant* de la proposition de règlement établissant les clauses générales relatives aux Fonds structurels et au Fonds de Cohésion consacré aux Etats membres et régions éligibles à l'Objectif Convergence ne fait pas référence aux RUP. Ces dernières font en fait l'objet d'un *Considérant* à part entière, en l'occurrence le 11^{ème} : « Les RUP doivent bénéficier de mesures spécifiques

² Article 5 de la proposition de règlement portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion :

« Axe prioritaire : une des priorités de la stratégie retenue dans un programme opérationnel consistant en un groupe d'opérations liées entre elles et ayant des objectifs spécifiques mesurables ».

et d'une allocation additionnelle pour compenser les handicaps résultant des facteurs mentionnés à l'article 299 §2 du traité ».

Enfin, dans le cadre du financement au titre du FEDER :

- L'« allocation additionnelle » se traduit par la prise en compte des surcoûts dont souffrent les RUP au niveau des priorités de l'Objectif *Convergence*, mais également au niveau des cas plus spécifiques des transports et des contraintes de stockage ;
- En comparaison avec le projet de proposition de règlement sur le FEDER, on pourra relever la disparition du dernier alinéa établissant la possibilité de développer des programmes de coopération avec des Etats tiers, avec un cofinancement FEDER à hauteur de 10%, et ce au titre de l'objectif « coopération territoriale européenne ».

Ceci ne dénote-t-il pas d'ailleurs un certain recul de la Commission dans sa volonté initiale de proposer une politique de « grand voisinage » résolument ambitieuse ? En effet, pour rappel, la Communication du 26/05/04 ("Un partenariat renforcé pour les RUP") prévoyait qu' "une partie des montants alloués au titre de la coopération transfrontalière dans les RUP pourrait être allouée à des projets mis en oeuvre dans les pays tiers voisins".

Or, l'approche finalement retenue par les propositions de règlements précédemment citées est beaucoup moins ambitieuse. Certes, dans la proposition de règlement général sur les Fonds structurels et le Fonds de Cohésion, est-il prévu, dans le cadre de l'Objectif Coopération territoriale européenne : "l'amélioration et la simplification de la coopération aux frontières externes de la Communauté incite à **l'utilisation de l'instrument européen de voisinage et partenariat conformément au règlement (CE) n° [...] et de l'instrument de pré-adhésion conformément au règlement (CE) n° [...]**". Or :

- Comment envisager ce futur instrument ? Parlera-t-on plus particulièrement d'un plan d'action "grand voisinage" pour les RUP (du fait justement de leur position spécifique ?) ;
- On ne retrouve plus, dans la proposition de règlement sur le FEDER:
 - le principe de l'insertion régionale des RUP dans leur zone régionale ;
 - le niveau de financement des programmes de coopération des RUP avec des Etats tiers, au titre du FEDER.