

Réseau
des Chambres de Commerce
et d'Industrie
Insulaires
de l'Union européenne



Network
of the Island
Chambers of Commerce
and Industry
of the European Union

LIVRE VERT SUR LA COHESION TERRITORIALE
- Prise de Position -

Présidence du Réseau INSULEUR :

Président Raymond CECCALDI

Tél. : (+33) 4 95 51 55 55

Fax : (+33) 4 95 21 23 89

E-mail : emmanuelle.tomassini@sudcorse.cci.fr

Site web : <http://www.insuleur.net>

Contact à Bruxelles :

Représentation auprès de l'UE

Alexandre CZMAL

Tél. : (+32) 2 221 04 34

Fax : (+32) 2 217 69 87

E-mail : a.czmal@acfc.cci.fr

Site web : <http://www.insuleur.net>

Suivant depuis toujours les questions régionales, c'est avec grand intérêt que le Réseau INSULEUR a pris connaissance du Livre vert sur la Cohésion territoriale. Déjà peut-on constater que ce principe, pourtant présent dans le Traité de Lisbonne (qui reste il est vrai encore à ratifier définitivement), fait l'objet d'interrogations alors qu'il n'a jamais été question de rédiger des Livres verts pour les cohésions économique et sociale. Ceci signifierait-il que le pendant territorial de toute politique n'est pas évident ? C'est en tout cas ce que l'on peut comprendre à la lecture du présent document de la Commission.

Il s'agira donc pour INSULEUR de rappeler certaines évidences dans sa prise de position. Il profitera ainsi du questionnaire de la Commission afin d'exposer l'argumentaire qu'il n'a de cesse de répéter. Mais comme disait Anatole France : « A l'endroit du public, répéter c'est prouver ».

1) Définition

§ *Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale ?*

Pour le Réseau INSULEUR, la cohésion territoriale renvoie aux forces qui unissent les différentes parties d'un territoire, sachant que :

- par « forces », il faut comprendre « volontés » ;
- par « volontés », il faut comprendre « volontés politiques », c'est-à-dire volontés à concevoir et mettre en œuvre des politiques qui ont vocation à unir les territoires de l'UE ;
- par « unir les territoires », il faut comprendre : faire converger ces derniers vers un même niveau élevé de développement, et surtout vers un même cadre leur permettant d'être compétitifs les uns par rapport aux autres ;
- C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de mettre en place une méthodologie de gouvernance à travers :
 - o Le renforcement des partenariats entre acteurs territoriaux ;
 - o Le renforcement du dialogue entre autorités publiques et organisations de la société civile dans la conception et la mise en œuvre des politiques, et ce à tous les niveaux (partenariat) ;
 - o Le renforcement des coopérations territoriales ;
 - o Le respect d'une condition préalable : une bonne connaissance des territoires. L'objectif est triple :
 - Identifier les territoires ;
 - Permettre des analyses d'impact des futures politiques plus en phase avec la réalité des territoires (élément à examiner en parallèle avec les réflexions actuelles sur les futures lignes directrices relatives aux analyses d'impact de la Commission) ;
 - Avoir des politiques sectorielles adaptées.

A cet égard, on ne peut que se féliciter des efforts actuellement entrepris par ORATE dans ses diverses études des territoires européens (parmi lesquelles figure celle consacrée aux Îles : « EUROISLANDS »).

Ainsi, la cohésion territoriale ne peut être assimilée exclusivement à la politique régionale. En effet elle revêt avant tout un objectif transversal à toutes les politiques

européennes. Aussi, dans cette perspective, et nous le verrons plus en détails dans les développements ultérieurs, elle revêt un intérêt tout particulier pour les régions à handicaps structurels permanents tels que les îles notamment.

§ *Quels nouveaux éléments pourrait-elle apporter à la pratique actuelle de l'UE en matière de cohésion économique et sociale ?*

Parce qu'elle se décline au travers d'une connaissance pointue des territoires, d'un réel partenariat entre les différents acteurs publics et privés, ainsi que d'une coopération territoriale davantage étendue, la cohésion territoriale devrait :

- permettre d'avoir des politiques sectorielles :
 - o plus en phase avec le terrain ;
 - o bâties dans un cadre réglementaire européen davantage intégré.
- constituer une passerelle entre solidarité d'une part et compétitivité de l'autre : l'idée en effet est de donner à tous les territoires de l'UE la capacité d'évoluer dans le Marché intérieur sur un même pied d'égalité, de profiter par la même de ce Marché intérieur et de permettre à leurs entreprises d'être en compétition les unes avec les autres sur des bases communes. En effet, à titre d'exemple : De nombreux entrepreneurs insulaires se plaignent des coûts supplémentaires (imputables au transport) lorsque leurs produits arrivent dans un port continental. Certaines études font état d'un surcoût de 20%, ce qui désavantage d'office les marchandises insulaires par rapport à leurs concurrentes continentales. Toutefois, vu la diversité des produits, il conviendrait de réaliser des études précises (la méthodologie pourrait être calquée sur celle déjà utilisée pour les régions ultrapériphériques). Il importe, pour atteindre cet objectif, de créer les conditions nécessaires permettant aux institutions insulaires locales d'évaluer les coûts liés à l'insularité. C'est la raison pour laquelle les îles doivent disposer à la fois de services statistiques locaux et d'indices des prix. À la fin de ce processus, une méthode d'évaluation commune devrait voir le jour pour tous les services statistiques locaux dans les îles européennes.

2) Ampleur et portée de l'action territoriale

§ *L'UE peut-elle favoriser la cohésion territoriale ? De quelle manière peut-elle y contribuer tout en respectant le principe de subsidiarité ?*

L'UE peut favoriser la cohésion territoriale si elle le veut parce qu'elle le peut.

Certes, nous y reviendrons plus longuement au niveau de la 3^{ème} partie. Mais à terme, il serait intéressant de réfléchir aux moyens d'améliorer l'outil de la coopération territoriale tant au niveau de ses instruments qu'au niveau de son financement.

L'UE pourrait également encourager le partenariat entre autorités publiques et privées, et s'appuyer pour ce faire davantage sur les organisations de la société civile. Dans cette perspective, la Commission pourrait déjà montrer l'exemple dans l'exercice de ses consultations. Il serait temps en effet de lancer une réflexion de fond sur les outils de consultation. Protéiformes, ils ne sont pas toujours accessibles

dans la langue de l'usager, et peuvent verser dans le jargon communautaire. Aussi, parallèlement, il serait utile de réfléchir aux modalités de prise en compte des avis. A cet égard, il est important que les organisations de la société civile en place puissent être valorisées et mieux utilisées pour ces consultations. Et quand il existe des groupes de travail créés pour accompagner le suivi des consultations, un minimum de transparence quant à sa constitution et aux modalités de composition s'impose. Surtout, lorsqu'elle fait la synthèse des réponses obtenues à une consultation, la Commission ne doit pas seulement se limiter à les mettre en ligne sous forme de liste, mais également procéder à une véritable analyse, rendant compte du panorama des acteurs ayant répondu. Aussi, nous serons particulièrement attentifs à la manière dont la Commission assurera le suivi de son Livre vert sur la Cohésion territoriale, et nous espérons bien que les résultats qu'elle en tirera n'aboutiront pas seulement à l'alimentation de son 6^{ème} rapport sur la cohésion économique et sociale, mais également et surtout à la publication d'un Livre blanc.

§ *Dans quelle mesure l'échelle territoriale de l'intervention politique doit-elle être adaptée à la nature des problèmes abordés ?*

L'échelle territoriale de l'intervention publique doit être adaptée à la nature des problèmes abordés le plus en amont possible du processus législatif ; au niveau européen, il s'agira d'agir dès l'organisation d'analyses d'impact par la Commission. A cet égard, l'on peut se féliciter que cette dernière confirme, dans son projet de lignes directrices de juin 2008 le fait que l'évaluation d'impacts doive prendre en compte la dimension régionale.

§ *Les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières doivent-elles faire l'objet de mesures spécifiques ? Si oui, lesquelles ?*

Poser la question, c'est remettre en cause le Traité de Lisbonne. Et ceci est inacceptable. Pour rappel, l'article 174 §3 énonce : « 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 ».

La Commission répète à l'envie que la politique de cohésion est une politique de développement et non une politique de compensations. Certes la politique de cohésion a pour finalité le développement. Cependant la compensation ne doit pas être appréhendée en tant que fin en soi, mais bien comme un instrument au service du développement des territoires. A cet égard, l'objectif premier de la cohésion territoriale ne serait-il pas une analyse précise et régulière des territoires (comme évoqué plus haut) afin d'évaluer la compétitivité de ces derniers et donc in fine d'assurer une mise en œuvre efficace des politiques ainsi que l'application le cas échéant de compensations au profit de territoires souffrant de handicaps ? On comprend toute l'importance d'une telle observation lorsque l'on se penche plus particulièrement sur le cas des îles dans le Livre vert. Dans ce dernier en effet, le diagnostic qui est fait des territoires insulaires repose sur des chiffres qui datent de l'étude de Planistat de 2003. Or, entre temps, un élargissement est intervenu en 2004, avec l'arrivée d'un Etat ayant des îles (l'Estonie) et surtout celle de 2 Etats

insulaires (Malte et Chypre). Les choses ont donc quelque peu évolué avec l'apparition d'une nouvelle catégorie : celle des Etats insulaires. Ce qui veut dire qu'il serait, en plus d'avoir des études régulières sur les îles, nécessaire de réfléchir à une nouvelle définition des « îles » ou tout du moins se demander si la définition actuelle d'Eurostat est toujours d'actualité.

Pour le reste, nous invitons la Commission européenne à lire :

- l'avis du CESE du 10 juillet 2008 intitulé : "Une meilleure intégration dans le marché intérieur, facteur clé de la cohésion et de la croissance pour les îles" ;
- la résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale.

Nous ne doutons pas que la Commission européenne retrouvera dans ces deux documents des propositions de mesures concrètes nécessaires au développement des îles et qui nécessitent une mise en œuvre rapide.

Enfin, le Réseau INSULEUR souhaite souligner que les régions à handicaps structurels permanents visées par la Commission à travers la notion de « régions ayant des caractéristiques géographiques particulières » ne sont pas qu'une source de problèmes pour l'UE. En effet, elles présentent de vrais atouts qui doivent être mis en valeur dans une optique d'investissement à long terme. Par exemple, ces territoires constituent un modèle alternatif à celui dit de concentration urbaine qui a longtemps prévalu. C'est pourquoi, concrétiser la cohésion territoriale c'est non seulement permettre aux régions à handicaps structurels permanents de faire face à leurs difficultés inhérentes mais également d'exploiter leurs atouts.

3) Une meilleure coopération

§ ***Quel rôle la Commission peut-elle jouer afin de favoriser et de soutenir la coopération territoriale ?***

§ ***De nouvelles formes de coopération territoriale sont-elles nécessaires ?***

§ ***Est-il nécessaire de créer de nouveaux instruments législatifs et outils de gestion visant à faciliter la coopération, y compris dans les régions frontalières extérieures ?***

A priori, il pourrait paraître prématuré de répondre à ces différentes questions. En effet, les instruments de la coopération territoriale n'ont été lancés qu'en 2007. Et il semblerait donc plus prudent d'attendre dans un premier temps les évaluations des programmes de coopération territoriale et des GECT (Groupements européens de coopération territoriale).

Pour autant, on peut déjà apporter les remarques suivantes :

- Il serait utile de réfléchir aux moyens de simplifier les modes de mise en œuvre des projets de développement entre des territoires appartenant à des Etats membres différents ;
- On peut également regretter que l'article 7 du règlement général limite à 150 km la distance le long des frontières maritimes entre régions de niveau NUTS 3 qui rend éligible à une coopération transfrontalière, ce qui a pour conséquence d'exclure des îles du territoire de leur Etat d'appartenance de ce type de coopération ;

- Relier les territoires insulaires aux territoires continentaux passe par le développement des programmes de coopération transfrontaliers renforcés du type INTERREG, (Exemple de la Corse et de la Sardaigne avec le programme Italie-France Maritime + Toscane-Ligurie) : l'objectif est de conforter les efforts de structuration des espaces économiques de coopération par le renforcement des relations maritimes (marchandises et passagers) entre les régions insulaires et continentales concernées par ces programmes et les échanges entre les villes et les ports ;
- A noter que la coopération transfrontalière dans les espaces maritimes, notamment méditerranéens, passe nécessairement par les villes portuaires, véritables frontières, car ce sont des lieux de rupture qui sont les seules portes d'accès à des espaces régionaux insulaires à forts potentiels touristiques, lesquels disposent le plus souvent de patrimoines culturels et urbains indéniables, et qui sont généralement le centre des services et des activités commerciales.

4) Une meilleure coordination

§ *De quelle manière la coordination entre les politiques territoriales et sectorielles peut-elle être améliorée ?*

Au niveau européen plus précisément, une telle question renvoie à la nécessité d'avoir un cadre intégré dans l'élaboration des politiques communautaires quelles qu'elles soient. L'idée est la suivante : on ne peut examiner une politique sans tenir compte des conséquences sur les autres, sans faire abstraction des interactions entre elles. Ce travail au sein de la Commission européenne est normalement effectué dans le cadre des consultations interservices. Néanmoins, pour ce qui est des régions à handicaps structurels permanents (et plus particulièrement des îles), il gagnerait à être optimisé s'il existait au sein de l'exécutif européen un groupe interservices qui leur serait dédié afin de garantir une approche intégrée dans la gestion de leurs problèmes.

§ *Dans l'élaboration de quelles politiques sectorielles serait-il utile d'accorder une plus grande attention aux conséquences territoriales ? Quels outils pourraient être mis au point à cet égard ?*

Il est vrai que le 1^{er} programme d'action de l'agenda territorial avait identifié les grandes politiques sectorielles à fort impact territorial (par exemple : transports, recherche, politique maritime, environnement, développement durable...). Néanmoins, pourquoi se limiter à quelques politiques sectorielles ? Jusqu'à preuve du contraire, les lignes directrices actuelles (et visiblement futures) en matière d'analyses d'impact (cf. supra) n'encouragent pas une appréhension limitative des politiques sectorielles à examiner. En conséquence de quoi, c'est une approche transversale dans l'élaboration de ces mêmes politiques que les autorités publiques doivent mettre en œuvre. Aussi, comme nous l'évoquions dans notre réponse précédente, un tel travail gagnerait à être optimisé s'il existait notamment au sein de l'exécutif européen un groupe interservices qui serait dédié aux régions à handicaps

structurels permanents dont la mission consisterait à concevoir et mettre en œuvre les politiques communautaires dans ces mêmes régions.

- § ***De quelle manière la cohérence des politiques territoriales peut-elle être renforcée ?***
- § ***Comment peut-on favoriser la complémentarité des politiques communautaires et nationales dans un souci d'amélioration de la cohésion territoriale ?***

5) Nouveaux partenariats territoriaux

- § ***La participation de nouveaux acteurs – par exemple de représentants de l'économie sociale, de parties prenantes locales, d'associations d'intérêt général ou encore d'ONG – à l'élaboration des politiques est-elle nécessaire à la cohésion territoriale ?***
- § ***De quelle manière le niveau de participation souhaité peut-il être atteint ?***

Le Réseau INSULEUR a toujours souligné l'importance du partenariat dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique régionale, et ce à tous les niveaux. Aussi, nous estimons que la cohésion territoriale suppose un réel partenariat entre les différents acteurs d'un même territoire.

Le partenariat, en ce sens qu'il a vocation à faire reposer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sur l'expérience des parties concernées (pour peu que l'on prenne la peine de les solliciter toutes) est une idée qui marche. Et les exemples ne manquent pas au niveau local. A titre illustratif, pourra-t-on citer celui de l'AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne - Cellule Europe Réunion : <http://www.agile-reunion.org/>) : cofinancée par l'UE, cette structure a pour objectif d'impulser, coordonner, faciliter et suivre la mise en œuvre des fonds structurels européens à La Réunion, et ce dans un souci de qualité, d'efficacité et de transparence sur la base d'un partenariat actif entre l'Etat, le Conseil Régional et le Conseil Général. Ces missions se déclinent en termes d'animation et de coordination des partenaires, d'information, de formation et d'appui à la mise en œuvre des programmes communautaires, de diffusion et vulgarisation des pratiques, d'archivage de tous les documents nécessaires à la bonne mise en œuvre des tâches assignées.

L'actuel règlement général sur les Fonds structurels souligne la nécessité de mettre en œuvre ces derniers sur la base d'un partenariat le plus représentatif possible. Mais in fine, au nom du principe de subsidiarité, le dernier mot revient aux Etats membres. Et la question fondamentale qui se pose en la matière n'est pas de savoir comment étendre la liste des organismes à inclure, mais bien de voir comment rendre le partenariat plus contraignant qu'il ne l'est sans pour autant remettre en cause l'application du principe de subsidiarité. En outre, serait-il utile d'évaluer le partenariat existant, avant d'élargir la liste des partenaires proprement dits.

De manière plus globale, il est nécessaire de développer une culture de la consultation dans tous les Etats membres de l'UE. Ainsi, une telle attitude permettrait

de sortir de l'approche dite de « politique unique et uniforme » (ou « one fits all policy ») : ainsi, aux prémices de tout processus législatif européen, il serait utile d'envisager un système permettant de soulever avec les Etats membres la question de l'applicabilité de la réglementation proposée dans les régions à handicaps structurels permanents, et tout particulièrement dans les îles.

6) Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale

§ *Quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs peuvent-ils être mis au point au niveau de l'Union pour assurer le suivi des caractéristiques et des tendances de la cohésion territoriale ?*

Comme évoqué plus haut, il est dommage que l'étude menée par la DG REGIO en 2003 sur les îles n'ait pas été prolongée notamment à l'issue de l'élargissement de 2004. Si nous attendons des études sur la réalité de ces territoires de manière plus fréquente, nous souhaiterions également un certain nombre de changements quant aux critères qui seraient appliqués à l'avenir le cas échéant :

- § Si nécessaire, les niveaux statistiques inférieurs à NUTS II devraient être utilisés afin de pouvoir mettre en évidence certaines îles et plus globalement certains territoires à handicaps structurels permanents, et éviter ainsi de les assimiler dans des ensembles beaucoup plus importants aux situations diverses ;
- § La méthode actuelle de calcul du PIB / habitant devrait être revue. En effet :
 - Ø Reposant sur le principe de résidence, elle ne rend pas bien compte de la réalité économique des régions insulaires : des pans entiers des économies de ces dernières sont le fait d'établissement appartenant à des entreprises non-résidentes ;
 - Ø De plus, le poids de la valeur ajoutée des entreprises publiques nationale est mesuré par le seul poids des salaires distribués. Les déficits d'exploitation ou les apports en capital sont négligés. Quand les entreprises publiques représentent jusqu'à 10% du PIB insulaire, on mesure les distorsions entre valeur ajoutée et poids économique réel ;
 - Ø S'ajoute également un autre facteur, pour le moins paradoxal, de surestimation du PIB des régions en retard de développement. En effet, on affecte comme revenu régional, les aides publiques qui viennent justement compenser les déficiences de l'économie locale !
 - Ø Enfin, il existe d'autres sources de distorsions dans le calcul des PIB insulaires : des différences de sources (nationales et régionales), la mesure des flux, l'absence de prise en compte des handicaps naturels.
- § Aussi, le calcul du PIB / habitant devrait être basé sur le pouvoir d'achat local afin que soient pris en compte les niveaux locaux de prix, de revenus et de fiscalité ;
- § Des indicateurs spécifiques aux îles voire même aux régions à handicaps structurels permanents pourraient être envisagés, comme par exemple : le manque de ressources naturelles, ou encore la taille

réduite des marchés. Dans le même état d'esprit, pourraient être prises en compte les situations d'accumulation des handicaps au niveau d'un même territoire (par exemple : les îles comportant également une configuration montagneuse).

A noter qu'il ne s'agit pas là de substituer les critères économiques et sociaux classiquement usités aux nouveaux critères proposés, mais bien d'appliquer les premiers conjointement avec les seconds.