

---

## **Consultation sur le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : l'avenir de la politique de cohésion**

Le 23 novembre 2010, 15 autorités locales bordant 8 détroits d'Europe ont signé un protocole d'entente afin d'une part de faire reconnaître les spécificités des détroits et les enjeux auxquels ils sont confrontés auprès des instances européennes et d'autre part, de faire émerger des projets de coopération notamment à travers les programmes INTERREG. Les autorités locales impliquées dans le partenariat de *l'Initiative des détroits d'Europe* sont les suivantes :

- Conseil général du Pas-de-Calais (France),
- Kent County Council (Angleterre),
- Conseil régional d'Uusimaa (Finlande)
- Harju County Government (Estonie)
- Kvarken Council (Finlande et Suède)
- Province de Trapani (Italie)
- Province de Messine (Italie)
- Province de Lecce (Italie)
- Province de Sassari (Italie)
- Province de Regio Calabria (Italie)
- Fehmarn Belt Committee (Danemark et Allemagne)
- District de Fier (Albanie)
- District de Vlorë (Albanie)
- Office de l'environnement de la Corse (France)
- Parc national de l'archipel de la Maddalena (Italie)

Onze de ces partenaires se sont réunis pour soumettre conjointement la présente contribution à la consultation sur le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

### **Contribution de *l'Initiative des détroits d'Europe***

#### **1- Prendre en compte les territoires à géographie spécifique : les Détroits**

Le 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale fait référence au Traité de Lisbonne qui circonscrit les territoires à géographie spécifique aux termes de l'Article 174 du Traité consolidé tel que rédigé dans le cadre du Traité de Lisbonne. Celui-ci spécifie que, dans le cadre de l'action menée à l'égard des régions défavorisées, une « attention particulière » doit être accordée « 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 ».

Les détroits sont des zones qui présentent une double dimension terrestre et maritime. Bras de mer étroits entre deux terres, ils séparent et relient à la fois deux espaces terrestres et deux espaces maritimes.

A partir de cette définition, les partenaires de l'*Initiative des détroits d'Europe* soulignent que les détroits réunissent plusieurs caractéristiques qui en font des territoires à géographie spécifique :

- L'effet frontière très fort, lié au caractère maritime de la séparation entre les deux rives, ne peut être atténué que par un **mode de gestion transfrontalier**. Les **détroits constituent donc des laboratoires de l'intégration et de la gouvernance européenne**.
- Ils **concentrent des enjeux multiples**, y compris dans des territoires développés, et à **une échelle qui dépasse la zone précise du détroit**. Ce sont des points nodaux qui ont un impact plus large que leurs territoires adjacents. Ainsi le détroit du Pas de Calais impacte Londres, Paris et Bruxelles. L'existence du tunnel sous la Manche a de fortes implications positives notamment en termes économique (développement du commerce), environnemental (diminution du trafic aérien) sur le triangle Londres-Paris-Bruxelles. De même, la création d'un lien fixe sur le Fehmarn Belt aurait un impact majeur sur le développement du triangle Malmö-Copenhague-Hambourg.
- **Les détroits impliquent des enjeux internationaux** soit de par les thématiques qu'ils mettent en lumière (immigration, transport maritime des personnes et des marchandises, économie des échanges mondiaux, ...), soit de par leur situation géographique même (détroits entre l'Europe et des pays tiers comme les détroits de Sicile, de Gibraltar ou d'Otrante).
- Les détroits sont le lieu de **problèmes spécifiques** liés à l'environnement, la sécurité maritime, le transport, la logistique, les migrations, les interfaces culturelles, le tourisme... Ces spécificités rendent plus aigus les problèmes liés aux frontières étatiques et font que les pratiques écologiques, sociales et économiques y sont différentes. Ils peuvent ainsi servir de référents et de stimulateurs pour la mise en place d'initiatives pilotes dans une logique de croissance inclusive, durable et intelligente (cf. objectifs de la Stratégie 2020).

De par ces caractéristiques, les détroits apparaissent **comme des territoires dont la spécificité géographique doit être reconnue. En tant que lieux stratégiques pour l'ensemble de l'Union européenne, ils requièrent des moyens et une attention particulière.**

Une bonne gestion des détroits est indispensable pour l'UE afin qu'elle atteigne les objectifs de la stratégie 2020, notamment en matière de développement durable mais également d'économie et de transport (la mise en place d'autoroutes de la mer efficaces nécessite une gestion efficiente des détroits qui constituent des enjeux géopolitiques majeurs dans une économie mondialisée).

La politique de cohésion territoriale et la politique maritime intégrée doivent donc prendre en considération les détroits comme territoires à géographie spécifique.

## **2- Réarticuler logique communautaire et logiques territoriales dans les programmes Interreg**

### ***a. Logique de définition des périmètres pertinents***

Le Traité de Lisbonne a ajouté aux objectifs de la cohésion économique et sociale celui de la cohésion territoriale. De ce fait, une attention particulière doit être portée aux territoires à géographie spécifique que sont les détroits.

Le respect du principe de subsidiarité, qui est un élément central de la dynamique de construction européenne, appelle un changement de perspectives dans la définition des zones d'éligibilité des programmes INTERREG. La rencontre d'une logique descendante (top-down) et d'une logique ascendante (bottom-up) est consubstantielle au principe de subsidiarité. Cette exigence d'articulation doit être réaffirmée à l'occasion de la définition des zones éligibles et des processus de pilotage des programmes INTERREG.

S'il est logique et cohérent que l'Union européenne définisse le périmètre maximal et le « noyau central » de chaque programme INTERREG, il serait pertinent et utile qu'à l'intérieur de ces limites, la définition du périmètre des projets soit du ressort des acteurs locaux.

**En d'autres termes, l'architecture des programmes de coopération transfrontalière devrait autoriser une plus grande souplesse dans la définition des périmètres d'éligibilité des programmes et des projets afin d'intégrer les enjeux des territoires à géographie spécifique.**

Ainsi, dans le cas des programmes INTERREG, seraient définies :

- Une zone géographique centrale, limitée aux territoires pour lesquels la proximité transfrontalière est **une réalité vécue**. Cette zone serait d'office une zone éligible au programme INTERREG. Les territoires de détroits sont quasiment les seuls territoires vécus dans le cas des programmes de coopération transfrontalière maritime.
- Une zone géographique maximale, au sein de laquelle une coopération transfrontalière de projets est possible, à partir de **problématiques communes** en lien avec les objectifs Europe 2020. Cette zone ne serait éligible que potentiellement, mais aux mêmes conditions que la zone centrale, si elle le devient.
- Les modalités de **propagation de la zone éligible** (à la manière d'une onde) à partir du noyau géographique central aux territoires adjacents. Une logique de « ricochet » s'imposerait alors : la nature du projet, la spécificité de la zone, les partenaires impliqués seraient les critères justifiant l'extension de la zone éligible au-delà du noyau central. Ainsi, la zone éligible d'un projet portant sur l'érosion côtière pourrait concerner la totalité de la zone géographique maximale, puisque tous les territoires littoraux sont touchés par le phénomène.

**Cette proposition substitue aux notions de zones éligibles et adjacentes - dont la définition s'est révélée peu adaptée aux dynamiques locales, les notions de zone géographique centrale, basée sur le territoire transfrontalier vécu, et de zone géographique maximale.**

### ***b. Ouverture aux projets transversaux intégrés***

La contrainte du choix d'une thématique unique pour les projets présentés dans le cadre des programmes de coopération territoriale peut limiter la portée du projet et son impact sur le territoire. De nombreuses zones, et notamment les zones à géographie spécifiques telles que les détroits, sont des lieux de concentration d'enjeux divers et interconnectés qui nécessitent d'être abordés de manière conjointe.

Pour y faire face, les programmes devraient autoriser, dès la phase d'élaboration, des projets transversaux intégrés, donc multithématiques. Afin que cette possibilité ne soit pas une brèche dans la poursuite des objectifs Europe 2020, ces projets transversaux devraient être portés par des collectivités ou des instances de premier plan. De surcroît, la plus-value du projet par rapport à la logique de guichet et son impact sur le territoire devraient être clairement énoncés dans les documents de programmation.

Afin de tenir compte des temporalités propres aux processus de développement, des projets « émergents », moins aboutis au moment de l'élaboration des programmes, pourraient également être identifiés dans les PO avec une possibilité d'intégration lors de la révision à mi-parcours.

Selon cette logique, les PO seraient structurés comme suit :

- Priorités générales du programme
- Projets transversaux intégrés portés par une collectivité de premier plan (avec précision sur l'enveloppe dédiée à ces projets)
  - o projets identifiés lors de la rédaction du PO
  - o projets émergents susceptibles d'être intégrés lors de la révision à mi-parcours.

### ***c. Impact sur le mode de gouvernance***

Ces projets transversaux intégrés devront être identifiés par les partenaires des programmes. Le choix des structures impliquées dans la gouvernance des programmes (conception, mise en œuvre) est donc primordial. Il importe qu'une place et un rôle soient réservés aux structures infra-régionales, entités les mieux à même, de par leur proximité avec les territoires, de garantir une bonne prise en compte des disparités de développement existant au sein des régions, et donc l'efficacité des programmes.

Pour tenir compte des besoins particuliers des territoires à géographie spécifique, d'autres mesures pourraient être développées telles que la bonification FEDER pour les projets situés sur ces zones, ou le développement d'indicateurs particuliers.

### **3- Rationaliser et simplifier les modes opératoires**

Par ailleurs, les partenaires de l'*Initiative des détroits d'Europe* demandent que les procédures d'élaboration et de gestion des contrats de partenariat pour le développement et l'investissement prennent en compte la réalité politique et administrative transfrontalière. A cette fin, ils demandent :

- que les contrats de partenariat pour le développement et l'investissement laissent la possibilité aux PO des programmes de coopération territoriale de tenir compte des priorités de l'ensemble des Etats partenaires du programme,
- des mesures de simplification spécifiques, telles l'alignement des procédures d'éligibilité, de certification et d'audit des dépenses de part et d'autres des frontières sur un même programme. Cet alignement ne devrait cependant pas se faire suivant le principe du moins disant ou des règles les plus restrictives mais au contraire permettre une utilisation simplifiée et donc plus efficiente des financements européens.
- des possibilités d'avances sur le financement européen au début du projet, afin de permettre aux opérateurs de démarrer plus sereinement leurs actions. En effet, les projets de coopération nécessitent de faire face à des complexités administratives et financières particulièrement contraignantes en raison de la coexistence de systèmes administratifs et politiques nationaux.

Enfin, il convient d'assouplir les règles de mise en œuvre, notamment financière, lorsque l'entité géographique implique un partenaire extra-UE (ex : Albanie, Tunisie) car une gouvernance efficace de certains territoires tels que les Détroits nécessite l'implication d'un partenaire non communautaire.

## **Synthèse**

**Les partenaires de l'Initiative des détroits d'Europe souhaitent que :**

- **Les détroits soient reconnus comme des zones à géographie spécifique et qui nécessitent une attention particulière,**
- **Les programmes de coopération transfrontalière autorisent une plus grande souplesse dans la définition des périmètres d'éligibilité des programmes et des projets afin d'intégrer les enjeux des territoires à géographie spécifique,**
- **Une enveloppe des programmes de coopération transfrontalière soit dédiée aux projets transversaux intégrés portés par des structures de premier plan, en particulier sur les territoires à géographie spécifique,**
- **Les contrats de partenariat pour le développement et l'investissement soient cohérents avec les logiques transfrontalières,**
- **Les procédures de gestion des programmes de coopération soient assouplies et partagées de part et d'autre des frontières.**