



Commission des Îles ▶ Islands Commission ▶ Ö-kommissionen ▶ Επιτροπή των Νησιών

Comisión de las Islas ▶ Comissão das Ilhas ▶ Commissione delle Isole

Saarte Komisjon ▶ Kummissjoni ta'Gúejjer ▶ Ø Kommission

Novembre 2009

## ÎLES ET COHÉSION TERRITORIALE

### NOTE DE LA COMMISSION DES ÎLES DE LA C.R.P.M

#### I - DÉFINITIONS

##### I.1 COHESION TERRITORIALE

Le traité de Lisbonne, qui établit le principe de « cohésion territoriale » (titre XVII) et en fait un domaine de compétence partagée entre l'Union et les États membres (Article 2c), ne le définit pas plus que le titre I ne le fait avec la cohésion économique et sociale.

Néanmoins, la cohésion territoriale peut être définie assez simplement comme un objectif communautaire dont le but est de permettre aux habitants des différents territoires de l'Union de bénéficier équitablement des libertés élémentaires énoncées dans le Traité et mises en œuvre par les politiques de la Communauté ; en tenant compte du fait que, dans la pratique, la capacité des gens à voyager, leur accès aux biens, aux services, au capital ou à la connaissance sont influencés dans une large mesure par la zone géographique ou les caractéristiques démographiques de ces territoires.

##### I.2 ÎLES

Bien qu'il existe une définition officielle de ce qu'est une île dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>1</sup>, une telle définition n'existe pas dans la législation de l'UE. Toutefois, un certain nombre de références existent dans divers documents d'orientation, législations, études de l'UE ou arrêts de la Cour européenne de justice. La définition la plus simple et la plus évidente est qu'une île est un territoire entouré par la mer ne disposant pas de lien fixe d'aucune nature (pont, chaussée, tunnel, etc.) avec le continent. Le continent est par voie de conséquence le continent européen, même si, dans le cas des régions ultrapériphériques, il peut aussi s'agir de l'Afrique ou de l'Amérique.

##### Sur la base de cette définition, l'UE27 compte :

- 3 États membres entrant dans une configuration insulaire (Malte, Chypre, ainsi que l'île d'Irlande, comprenant la République d'Irlande et l'Irlande du Nord) ;
- 24 îles ou archipels possédant un statut d'autorité régionale ;
- Des milliers d'îles côtières, généralement de petite ou très petite taille, qui ont un statut administratif inférieur à celui d'administration régionale, voire parfois municipale.

---

<sup>1</sup>Voir l'Article 121 - Régime des îles «1. Une île est une zone de terre naturellement constituée, entourée d'eau, qui est au-dessus de l'eau à marée haute. »



La population totale des citoyens européens vivant sur une île est d'environ 21 millions (dont 14 millions vivent dans les différentes régions insulaires, y compris environ 0,4 million dans les petites îles côtières et approximativement 7 millions à Malte, à Chypre et en Irlande).

### Îles et régions ultrapériphériques

Six des sept régions actuellement répertoriées comme « régions ultrapériphériques » sont aussi des îles (Madère, Açores, îles Canaries, Martinique, Guadeloupe, Réunion). Toutefois, il faut souligner que l'insularité n'est que l'un des aspects de la situation de ces régions, qui est également définie par diverses autres caractéristiques – de la même façon, la situation de la Guyane française ne peut être définie uniquement par sa très faible densité de population.

Le cas distinct des régions ultrapériphériques a été reconnu explicitement dans l'article 355 (ex 299§2) du Traité et la situation de ces territoires devrait être traitée en conséquence dans la future politique de cohésion.

## II - LA RECONNAISSANCE DE L'INSULARITE DANS LE TRAITE

- Les circonstances particulières que présente chaque île ont été mentionnées à plusieurs reprises dans les traités européens, bien que ce fut fait petit à petit. Pour diverses raisons, souvent liées au patrimoine historique, les références aux territoires insulaires ont ainsi été intégrées aux traités d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de la Finlande ou de Malte ; sans oublier ceux de la France, du Portugal et de l'Espagne, pour ce qui allait par la suite devenir les régions ultrapériphériques. Dans un certain nombre d'États membres (comme la Grèce, l'Espagne, le Portugal, la Finlande, l'Irlande, le Danemark, Malte, etc.), il existe également des dispositions spécifiques traitant des îles ou de l'insularité, que ce soit dans la Constitution nationale, ou au sein de la structure du gouvernement national ou du parlement.
- En ce qui concerne l'UE dans son ensemble, l'inclusion de la référence explicite aux îles dans leur globalité peut être observée dans deux articles du traité de Lisbonne :
  - L'article 170 (ex 154) sur les réseaux transeuropéens, qui souligne que « [la Communauté] tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté. »
  - L'article 174 (ex 158), qui stipule qu'« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble, la Communauté développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». Dans ce cadre, l'article 174 souligne qu'une « attention particulière » doit être accordée à certains types de régions, parmi lesquelles celles qui « souffrent de handicaps graves et permanents naturels ou démographiques » telles que les régions insulaires, les régions de montagne, ou les régions les plus septentrionales à faible densité de population.

## III - COMMENT L'INSULARITÉ PEUT-ELLE ÊTRE PRISE EN COMPTE PAR LE CONCEPT DE « COHÉSION TERRITORIALE » ?

- Il est souvent souligné que les territoires insulaires sont extrêmement divers par leur taille, leur éloignement, leurs ressources, leurs conditions financières ou climatiques, or les 27 États membres de l'UE le sont eux-mêmes tout autant ! Cette diversité est un fait et personne ne nie que toutes les îles ne sont pas affectées de la même façon par les obstacles inhérents à l'insularité. Cependant, cette diversité de situations ne devrait pas être utilisée comme excuse pour minimiser ou même nier l'existence de telles contraintes, qui peuvent considérablement entraver les efforts mis en œuvre par les îles en vue d'exploiter leurs atouts. **Pour obtenir une évaluation juste et réaliste des îles, il faut comparer leur situation avec celle d'autres territoires qui ont les mêmes atouts, mais sans de telles contraintes.**

- Ce qui différencie les îles n'est pas tant le fait qu'elles sont systématiquement ou nettement plus mal loties, économiquement ou socialement, que le reste de la Communauté (même si cela reste depuis longtemps une caractéristique permanente pour beaucoup d'entre elles), mais qu'elles fonctionnent dans un contexte différent. La circulation des personnes ou des marchandises ne se fait tout simplement pas de la même manière dans les territoires qui ne sont accessibles que par voie aérienne ou maritime. La manière dont les services sont fournis ou la manière d'y avoir accès est différente lorsqu'une population est limitée en taille et isolée. La manière dont le capital circule ou que la concurrence s'exerce peut difficilement éviter d'être tributaire de limitations dues à la taille du marché. Ces différences peuvent facilement se transformer en graves handicaps dans le contexte d'une économie libérale et compétitive, telle que celle de l'UE, et il est nécessaire que des règles ou politiques spécifiques y répondent.
- Toutefois, les régions insulaires ne sont pas uniquement une source de problèmes pour la Communauté. En raison de leurs atouts naturels ou de leur position géographique, nombre d'entre elles sont des acteurs clés dans des secteurs comme le tourisme, ou dans diverses activités liées à l'économie maritime. Les îles ont aussi beaucoup de potentiel qui devrait faire l'objet de soins attentifs tel un investissement à long terme. Par exemple, ces territoires présentent un modèle alternatif à celui de la concentration urbaine qui a prévalu pendant si longtemps. Leurs atouts en termes de nature, de culture et d'énergie sont une chance pour l'Europe qui, s'ils sont correctement encouragés, pourraient conduire à une forme de développement plus innovante et durable. **Chercher des solutions pour atténuer les handicaps existants et exploiter ce potentiel devrait être au cœur d'une politique de cohésion territoriale.**
- La plupart des régions insulaires sont situées aux frontières de l'Europe, et par conséquent dans certains cas, directement exposées aux risques associés à une telle situation : possibilité de tensions diplomatiques ou même militaires dans les zones de conflit, trafic, immigration clandestine, activités terroristes, pollution de sources externes, etc. Si des territoires de l'UE ainsi exposés sont eux-mêmes économiquement faibles, politiquement insatisfaits ou en déclin démographique, cela finira par affecter l'ensemble de l'UE et accroître sa fragilité. **À cet égard, la cohésion territoriale devrait être considérée comme un outil important pour renforcer la stabilité et la sécurité de l'UE.**
- Certes, la notion de cohésion territoriale est une question d'intérêt pour l'UE dans son ensemble et n'est pas la seule préoccupation des territoires subissant des handicaps permanents et graves comme les îles. Cependant, ces territoires incarnent la diversité territoriale de l'Europe : faire face à leurs difficultés complexes et souvent profondes doit être considéré comme une priorité pour une politique de cohésion territoriale de l'Union et prendre une place plus importante que jusqu'à présent. **Si la politique de cohésion ne parvenait pas à relever les défis que représentent les territoires comme les îles, cela soulèverait de graves questions quant à sa crédibilité politique.**

#### IV - QUE PEUT-ON FAIRE ?

La mise en œuvre du concept de cohésion territoriale dans les îles nécessite une approche à trois volets :

##### **IV.1 Une meilleure évaluation des réalités insulaires, avec des instruments davantage adaptés.**

- La cohésion territoriale doit être fondée sur une évaluation équitable des réalités territoriales et non pas simplement sur des indicateurs sociaux et économiques élémentaires tels que le PIB/habitant ou le taux de chômage, d'autant plus lorsque ceux-ci sont calculés sur une grande échelle géographique. Il est regrettable que les études menées par la DG REGIO en 2003 sur les îles et les zones de montagne n'aient pas été complétées et que le travail de collecte de données déjà entrepris n'ait pas été mis à jour. Une évaluation appropriée de la réalité de ces territoires implique un certain nombre de changements :

- Chaque fois que cela est nécessaire, les niveaux de statistiques inférieurs aux régions NUTS II devraient être utilisés pour distinguer clairement les îles et éviter de les englober avec des unités continentales beaucoup plus grandes et dont les situations sont très différentes.
- Le calcul du PIB/habitant devrait être basé sur le pouvoir d'achat local plutôt que sur le SPA, de manière à prendre en compte les niveaux de prix, les salaires et la fiscalité au niveau local.
- Non seulement la collecte de données devrait être régulièrement actualisée, mais des indicateurs spécifiques devraient aussi être définis par l'UE en vue d'évaluer la situation des territoires souffrant de handicaps géographiques ou démographiques graves et permanents et de surveiller leur évolution (en particulier l'impact de l'éloignement, de la taille réduite du marché, du manque de ressources naturelles, en tenant compte de leur situation économique et de la diversité de l'environnement). Les efforts actuellement déployés à cet effet par ORATE (ESPON) par le biais de diverses études Priority II doivent être salués.
- Une attention particulière doit notamment être apportée aux situations enregistrant une accumulation de handicaps sur un même territoire (par exemple, les îles avec une configuration montagneuse) ou dont les handicaps sont aggravés (par exemple, le cas des archipels ou des très petites îles).
- Il n'est pas préconisé par la présente que ces indicateurs devraient systématiquement l'emporter sur les conclusions susceptibles d'être tirées de la lecture des indicateurs économiques et sociaux classiques, mais simplement qu'ils devraient être utilisés conjointement avec celles-ci, et que cela devrait avoir des conséquences pratiques dans l'élaboration des politiques de l'UE.

## **IV.2 – Une meilleure gouvernance**

- Une des principales conséquences attendues d'une politique de cohésion territoriale est de mettre fin à l'approche de « solution universelle » encore trop souvent pratiquée dans la législation et les instruments de l'UE, par laquelle les spécificités des territoires souffrant de handicaps permanents ont été ignorées pour des raisons d'opportunité. Cela a abouti à des situations pouvant être considérées comme discriminatoires, si l'on garde à l'esprit la définition de la Cour de justice européenne qui considère que la discrimination « ...consiste à traiter différemment des situations identiques et de manière identique des situations différentes » (*Conclusions de la Cour de première instance-quatrième chambre du 26 octobre 1993. Décisions Wagner T-6/92 et T-52/92*). Cela a notamment, mais pas uniquement, été le cas avec la politique des aides d'État, qui a souvent traité les conséquences de handicaps permanents de façon très limitée ou inégale. L'existence de handicaps graves et permanents exige la mise en œuvre d'une politique de « discrimination positive ». Pour autant qu'elle soit mise en œuvre en proportion à l'intensité de ces handicaps, cette notion est, paradoxalement, la façon adéquate de prévenir efficacement la discrimination.
- Remédier à cette approche de « solution universelle » est en grande partie une question de gouvernance ; en d'autres termes, il s'agit de mettre en place des structures ou des mécanismes qui permettraient à l'Union européenne de prendre dûment en considération les spécificités des territoires en proie à des handicaps permanents et d'introduire, en temps utiles, des mesures appropriées dans les politiques et la législation. À cet effet, une procédure simple consisterait, à la création de tout processus législatif, à soulever avec les États membres la question de l'applicabilité de la législation proposée à ceux de leurs territoires qui sont en proie à de tels handicaps et à garantir un mécanisme de consultation adapté au niveau national.
- La cohésion territoriale ne se limite pas seulement à la politique régionale. C'est un objectif qui devrait englober toutes les politiques de l'UE, en particulier celles ayant un fort impact territorial (par exemple, celles concernant la politique régionale, la concurrence, le transport, l'agriculture, l'énergie, l'environnement, etc.). La nécessité de développer une approche transversale des politiques de l'UE est un problème souvent abordé qui n'est en aucun cas spécifique aux îles ou autres territoires souffrant de handicaps permanents. Toutefois, cela revêt une importance particulière pour les zones qui sont isolées, qui ont une taille limitée, qui sont relativement fragiles en termes économique, social et

environnemental et où les interactions entre une politique et une autre sont fortes et très rapides. Cela justifie la mise en place par la Commission européenne d'un Groupe interservices dont la mission serait de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE dans les territoires en proie à des handicaps permanents, ainsi que de proposer d'éventuelles modifications ou adaptations.

- La cohésion territoriale ne peut pas être limitée uniquement, comme on l'entend parfois, à la coopération territoriale, bien que la promotion de la coopération entre les territoires d'Europe et les pays voisins présente des avantages incontestables. À cet égard aussi, les règles de l'UE devraient être adaptées aux réalités insulaires. Par exemple, la limite actuelle de 150 km imposée par l'article 7.1 du Règlement (CE) n ° 1083/2006, en date du 11 juillet 2006, aux fins de la coopération transfrontalière devrait être réexaminée dans le cas des régions insulaires. Cette possibilité, prévue dans la dernière partie de l'article 7.1, ne représenterait pas un changement significatif dans la répartition des fonds structurels de l'UE, mais serait en revanche considérablement bénéfique pour certaines régions insulaires qui, à l'heure actuelle, sont exclues de la coopération transfrontalière, même dans le domaine des Eurorégions auxquelles elles participent.

### **IV.3 - Une solidarité qui respecterait le principe de proportionnalité**

1. Les régions insulaires n'attendent pas de l'UE, grâce à ses seules ressources budgétaires, qu'elle pallie ou compense leurs handicaps. Cependant, il n'en reste pas moins que dans la grande majorité des cas, il est probable que la mise en œuvre d'une politique donnée dans ces territoires coûte plus cher que la mise en œuvre de la même politique dans une région peu concernée par de telles contraintes : les coûts de transport sont plus importants, il est impossible de réaliser des économies d'échelle, la nature du terrain exige des dépenses supplémentaires, etc. <sup>2</sup> Si l'UE doit se conformer à ses principes de solidarité et de proportionnalité, il semble juste d'envisager des crédits correspondant à la nature et l'intensité des handicaps.
2. Il convient également de mentionner la situation des petits États insulaires. Des pays tels que Malte et Chypre bénéficient des prérogatives du statut d'État, mais leur population reste inférieure, voire bien en deçà d'un million d'habitants, de sorte qu'ils doivent faire face aux difficultés et surcoûts liés à l'insularité de leurs propres ressources, tandis que d'autres îles jouissent au moins du soutien d'une autorité nationale basée sur le continent et qui dispose de moyens plus substantiels. La question des petits États insulaires a longtemps été reconnue par les Nations Unies et il serait légitime que l'UE fasse de même dans le cadre de sa politique de cohésion territoriale.

---

<sup>2</sup> Il n'est donc pas surprenant que le niveau d'intensité des aides FEDER et CF mentionnées dans le Document de travail de la Commission accompagnant le Livre Vert sur la cohésion territoriale indique des niveaux plus élevés par habitant que dans le reste de l'UE.