

**Conférence « Vers la reconnaissance de l'insularité dans la  
politique régionale européenne »**

Palma, 26 avril 2010

**Propositions d'amélioration pour  
le traitement des territoires  
insulaires dans le cadre de la  
politique régionale européenne.**

Déclaration Finale

La politique régionale est la principale politique communautaire susceptible de permettre aux territoires insulaires de surmonter leurs handicaps structurels, et de saisir leurs opportunités en matière de développement et de croissance. Toutefois, il est nécessaire de procéder à certaines améliorations pour que cette politique permette aux îles, qui sont une partie intégrante du marché unique européen, d'en tirer pleinement profit sur le plan économique et social. Certaines améliorations possibles sont décrites ici.

## **1. Mieux évaluer l'impact de l'insularité afin d'élaborer un cadre mieux adapté.**

La réforme de la Politique Régionale doit aller de pair avec l'élaboration d'un **cadre communautaire intégré, qui réponde efficacement aux handicaps auxquels les territoires insulaires européens et les Etats insulaires membres sont confrontés** en termes de développement et de compétitivité, tout en leur offrant la possibilité d'exploiter leurs potentialités. A cette fin, **il importe tout d'abord que toutes les mesures ou politiques de l'UE susceptibles d'avoir un impact sur les îles européennes soient précédées par des évaluations d'impact prenant en compte cette dimension insulaire.** De telles évaluations d'impact contribueraient grandement à la mise en place d'un cadre intégré à même, lorsque nécessaire, d'adapter les politiques européennes aux conditions spécifiques de l'insularité. Cette démarche permettrait d'éviter que certaines politiques aient des effets négatifs, ou que des politiques différentes se contredisent. Une telle approche permettrait de renforcer la capacité des îles à contribuer à la croissance de l'Union tout en renforçant sa cohésion.

## **2. L'élargissement des critères d'éligibilité basés sur le PIB par habitant**

La période de programmation 2007-2013 s'est appuyée sur un seul indicateur pour décider de l'éligibilité des régions dans le cadre des objectifs établis par la Politique Régionale : le PIB/Habitant. Cela ne permet pas de rendre compte de la complexité de la notion de cohésion. Cet indicateur ne reflète pas suffisamment la diversité des situations sociale, environnementale et territoriale et ne prend pas en compte des aspects tels que l'innovation ou l'éducation. Par conséquent, de nouveaux indicateurs doivent être conçus, et utilisés pour décider de l'éligibilité des régions à certains instruments.

L'utilisation du PIB comme critère pour appréhender la situation des îles semble inadéquate pour permettre de saisir cette dernière de manière satisfaisante, et surtout pour comprendre comment celle-ci est différente de celle du reste de l'UE. **De nouveaux indicateurs, utilisant des données statistiques plus pertinentes, doivent donc être conçus pour refléter plus fidèlement les besoins de développement des îles, et plus généralement pour permettre une compréhension satisfaisante des régions subissant des handicaps géographiques permanents.**

A cet effet, l'utilisation d'un outil statistique fortement territorialisée est fondamentale pour appréhender la situation de îles de l'UE et pour qualifier leurs disparités ou leurs inégalités structurelles. Une telle démarche requiert que des moyens exceptionnels soient mis en œuvre pour collecter des données ou construire des indicateurs adéquats, et pour que les territoires insulaires soient considérés comme des unités statistiques distinctes. Il convient tout particulièrement d'éviter, comme c'est bien souvent le cas pour les îles proches du continent, que la situation d'une île puisse être occultée du fait de son intégration dans un ensemble statistique plus vaste, de niveau NUTS II, mais dont les réalités territoriales sont objectivement différentes.

**A défaut d'une classification en NUTS II, il importe que la situation d'un territoire insulaire puisse être appréciée à partir du niveau de la nomenclature statistique communautaire la plus proche où les données sont disponibles** (par exemple, le niveau NUTS III devrait pouvoir le cas échéant, être utilisé pour prendre en compte le PIB /h d'une île, plutôt que d'amalgamer cette dernière au continent voisin).

### **3. Un traitement spécial pour les régions insulaires européennes**

L'article 174 du Traité, qui établit l'objectif de cohésion économique, sociale, et territoriale reconnaît que les îles subissent un handicap géographique sévère et permanent. Il prône aussi une attention particulière à leur égard dans le cadre de l'action visant les régions les moins favorisées. Du fait de leurs contraintes diverses, et notamment celles relatives à leur isolement ou à leur taille limitée, les îles sont des régions défavorisées sur le plan territorial, et bien souvent aussi sur le plan économique et social. **La Politique de Cohésion se doit d'aborder la situation des îles par le biais non seulement de la Politique Régionale, mais aussi par celui des différentes politiques communautaires ayant un impact territorial significatif sur le développement de ces régions.**

En outre, il convient d'accorder une attention spéciale aux îles qui se trouvent affectées non par un seul, mais par plusieurs des handicaps mentionnés par l'Article 174, telles que les îles montagneuses, ou encore celles qui connaissent une très basse densité de population. Il en est de même pour les archipels, qui connaissent une **insularité double ou multiple** car ces territoires souffrent de handicaps additionnels dérivés de leur morcellement et de leurs dimensions géographiques limitées. Signalons également la situation de nombreuses îles côtières, qui connaissent des contraintes aiguës liées à la micro-insularité. Tout ceci tend à accentuer les contraintes de l'insularité, par exemple en réduisant de façon croissante l'accessibilité de la population à un certain nombre de services.

**La reconnaissance du fait insulaire par la politique régionale européenne, ainsi que par les autres politiques communautaires, doit aller de pair avec une acceptation que les contraintes que celui-ci engendre ont un coût, et que ce coût est d'autant plus élevé que l'on a affaire à des situations où les handicaps géographiques sont multiples. Cette acceptation doit se traduire concrètement par la mise à disposition de ressources proportionnelles à l'intensité de**

**ces handicaps, l'objectif final étant d'offrir à ces territoires des possibilités de développement les plus semblables possibles à celles offertes aux autres territoires européens.**

Dans cette perspective, il convient de rappeler que la plupart des îles européennes ont pour caractéristique (outre leur insularité), le fait d'être des régions périphériques situées aux frontières externes de l'UE. Ce facteur géostratégique mérite d'être pris en considération, car ces territoires sont souvent exposés aux risques inhérents à cette situation : proximité de zones de conflit, exposition à l'immigration irrégulière ou aux trafics divers, vulnérabilité à des pollutions marines d'origine accidentelle ou criminelle, etc. En mettant en œuvre une politique de cohésion territoriale qui contribue à la prospérité de ces territoires insulaires et au maintien de leurs populations, l'UE contribuera à renforcer la sécurité de ses frontières, et donc à sa propre stabilité.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les îles contribuent de façon particulièrement importante à la diversité de l'Union, que ce soit sur le plan environnemental (habitats, espèces endémiques, etc.) comme sur le plan culturel (langues, patrimoine architectural, gastronomie, traditions, etc.). Il est donc légitime que des efforts particuliers soient consentis pour protéger cette ethno-diversité et cette biodiversité, d'autant que ce patrimoine, outre sa grande valeur intrinsèque, recèle les clefs d'un développement durable.

#### **4. Pour une approche intégrée et flexible de la situation des territoires insulaires.**

**Un cadre intégré (politique, juridique, financier) doit être mis en œuvre pour traiter de la situation des îles européennes, ce cadre devant faire preuve de la souplesse nécessaire pour que soit prise en compte leur grande diversité.**

Il est indéniable que, du fait de facteurs comme la taille géographique ou démographique, l'éloignement, la disponibilité de ressources naturelles, le climat, ou même l'histoire ou le contexte politique, les îles européennes présentent une grande diversité de situations, chaque île étant en soi un cas particulier. Il ne saurait donc être question d'appliquer exactement les mêmes mesures et les mêmes solutions à toutes les îles sans tenir compte de ces réalités.

Mais il n'en demeure pas moins que, malgré leur considérable variété, le fait d'être des territoires isolés et restreints différencie les îles du reste du territoire européen. Fragiles sur le plan économique, vulnérables sur le plan écologique, les îles sont aussi des lieux où les interactions entre les divers facteurs – économiques, énergétiques, sociaux, environnementaux - ont tendance à être particulièrement rapides et brutaux et particulièrement sensibles devant les défis du changement climatique.

Les îles requièrent donc, peut-être plus que partout ailleurs, la mise en œuvre d'une approche intégrée des diverses politiques, tant sur le plan horizontal (par le biais d'une démarche inter-

sectorielle concernant les principales politiques à impact territorial - PAC, PDR, PCP, aides d'Etat.), que vertical (en associant les dimensions régionale, nationale et communautaire).

**Au niveau communautaire, un premier pas vers une telle approche intégrée pourrait être la constitution au sein de la Commission européenne d'un « groupe inter-services » chargé des îles, ou plus généralement des territoires subissant des contraintes géographiques et démographiques sévères et permanentes.**

La complexité et la diversité des situations insulaires requièrent aussi que l'on fasse preuve d'une certaine flexibilité à l'égard de ces territoires dans la législation comme dans les politiques communautaires. **Le fondement d'un tel cadre pourrait être de tolérer par principe, l'application aux îles de mesures d'adaptation au droit communautaire, à partir du moment où de telles mesures contribuent à renforcer la cohésion territoriale de l'UE, ou elles satisfont au critère de proportionnalité, et où elles ne remettent pas en cause les fondements des politiques communautaires, ni ne perturbent de façon significative le fonctionnement du marché intérieur.**

Citons, comme exemple de mesure à prendre, le cas des lignes directrices sur les Aides d'Etat à finalité régionale, qui autorise l'octroi d'aides au fonctionnement permettant de prendre en charge une partie des surcoûts en matière de transport subis par les entreprises. Cette mesure, actuellement autorisée uniquement dans les régions à basse-densité de population ou dans les régions ultrapériphériques, pourrait être étendue aux régions insulaires sans engendrer de distorsions particulières – le montant des aides étant par définition proportionnel aux coûts supportés.

## **5. Appliquer le principe de la proportionnalité pour faire progresser la cohésion territoriale.**

On ne saurait nier que le développement du processus d'intégration européenne ait pu s'accompagner, ici ou là, d'une certaine reconnaissance des spécificités insulaires dans la norme communautaire. Les exemples sont toutefois assez disparates, et même si certains méritent d'être soulignés (dans le domaine des transports maritimes, en particulier) on ne saurait guère parler ici d'un effort coordonné. Il est par contre notable que dans le domaine financier, cette reconnaissance de la spécificité des îles ne s'est guère manifestée, ou alors de façon très secondaire. Si nombre d'îles ont bénéficié à un moment ou à un autre des politiques structurelles, ce soutien leur a généralement été alloué sur la base de critères communs à l'ensemble de la Communauté (tout particulièrement le PIB/h), et non sur la base d'une prise en compte de leurs réalités objectives.

Pourtant, il est indiscutable que dans un grand nombre de cas, les politiques publiques coûtent plus cher à mettre en œuvre dans les régions insulaires (et plus encore dans les îles montagneuses, ou les archipels...) que sur le continent. L'importation de matériaux ou de services, l'absence d'économies d'échelles, les contraintes du terrain, etc. se traduisent par des besoins financiers généralement plus élevés. **Il semble donc légitime puisque la mise en œuvre d'une même politique aura un coût plus élevé, que ces surcoûts soient pris en compte par les politiques communautaires dans le strict respect du principe de proportionnalité.**

Dans ce contexte, on rappellera que l'article 170 du Traité relatif aux réseaux Transeuropéens souligne la nécessité de renforcer l'accessibilité des régions périphériques et insulaires aux régions centrales de l'Union. **Dans la perspective d'un renforcement des moyens mis à la disposition des réseaux transeuropéens en matière de transport, de communication, ou d'énergie, il semble légitime que, pour répondre aux obligations du Traité, des moyens proportionnellement plus importants soient mis à la disposition des projets concernant les régions insulaires.**

## **6. Une nécessaire refonte des normes utilisées pour la coopération transfrontalière.**

La période de programmation 2007-2013 a accepté pour la première fois que les îles européennes soient éligibles en matière d'appui à la coopération transfrontalière dans le cadre de l'Objectif de Coopération Territoriale de la Politique Régionale. Cette nouveauté a résulté d'une acceptation que les frontières maritimes constituaient des frontières en tant que telles. Cependant, l'imposition d'un critère de distance – (l'écart entre frontières régionales maritimes étant fixé à un maximum de 150km) a eu pour effet d'exclure certaines îles du bénéfice de cet instrument, et les a empêchées de présenter des projets de coopération transfrontalière. Ceci a affecté de la même façon certaines îles européennes qui, tout en étant des frontières externes de l'UE, se sont trouvées exclues du bénéfice de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage.

Cette limite ne tient pas compte du fait que la mer constitue une barrière naturelle qui sépare des territoires, quelque soit la distance qui existe entre eux. **A ceci s'ajoute le fait que les îles partagent avec nombre de régions frontalières des caractéristiques comme le manque d'accessibilité, l'isolement ou l'éloignement des principaux centres économiques. Ceci justifie l'élimination de tout critère de distance dans la classification d'une région maritime comme frontalière ou l'exemption des régions insulaires de ces limitations. A défaut, et au cas où il serait nécessaire d'établir des limites quelconques, il serait mieux approprié à la situation des régions maritimes et insulaires que la condition d'espace transfrontalier soit appliquée au niveau du bassin maritime.**

## Conclusions

Une Politique de Cohésion révisée sur la base de ces recommandations ne sera néanmoins pas pleinement efficace pour traiter des handicaps liés à l'insularité si elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'une approche intégrée de la part de politiques communautaires à l'égard des territoires insulaires. Seul un tel cadre permettra d'aborder de façon cohérente tous les problèmes auxquels les îles font face, et à éviter les effets néfastes ou les contradictions inhérentes de certaines politiques. Les secteurs qui semblent tout particulièrement devoir être inclus dans ce cadre intégré sont les suivants :

- le transport,
- l'éducation et le travail,
- la recherche, le développement technologique et l'innovation
- la concurrence et la politique industrielle,
- l'environnement; l'énergie et l'eau,
- l'agriculture et la pêche,
- la santé
- l'immigration
- la culture

Toute mesure ou initiative communautaire dans ces secteurs devrait être précédée par des évaluations d'impact sur les territoires insulaires. Ceci afin de permettre une plus grande adaptation des mesures et des politiques communautaires à leur égard, que ces mesures soient spécifiques aux conditions d'un seul territoire, ou partagées par plusieurs d'entre eux.