



Commission des Iles ▶ Islands Commission ▶ Ö-kommissionen ▶ Επιτροπή των Νησιών
Comisión de las Islas ▶ Comissão das Ilhas ▶ Commissione delle Isole
Saarte Komisjon ▶ Kummissjoni ta'Gúejjer ▶ Ø Kommission

Janvier 2009

LIVRE VERT SUR LA COHÉSION TERRITORIALE

SOUMISSION PAR LA

COMMISSION DES ILES DE LA C.R.P.M

DÉFINITION DE LA COHÉSION TERRITORIALE

La cohésion territoriale peut être définie 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.

DÉFINITION DES 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 mer¹, 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 dans des 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 d'aucun lien fixe (pont, chaussée, tunnel, ...) avec le continent. Le continent est, de façon implicite, 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 ayant 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.

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).

¹[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. »



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 299 § 2 du Traité et la situation de ces territoires devrait être traitée en conséquence dans la future politique de cohésion territoriale.

POINTS CLÉS POUR SOUMISSION

Pourquoi les îles sont-elles un cas à part ?

1. Bien que le Traité de Lisbonne soit actuellement toujours en attente de ratification et, qu'à ce stade, il n'ait pas de valeur juridique, il convient de rappeler qu'à deux reprises (le Traité constitutionnel et le Traité de Lisbonne), les chefs d'État et de gouvernement ont convenu à l'unanimité (respectivement par l'article III-220 et par l'article 158) d'une disposition qui non seulement approuve le principe de cohésion territoriale, mais précise aussi par la suite qu'« une attention particulière sera accordée (...) aux régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents », avec une référence explicite aux îles. La reconnaissance de la situation particulière des îles et autres territoires subissant des handicaps permanents est donc au cœur même de la notion de cohésion territoriale.

2. 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 sévères et permanents. Cependant, ces territoires incarnent la diversité territoriale de l'Europe ; aussi faire face à leurs difficultés complexes et souvent profondes doit être considéré comme une priorité pour la politique de cohésion territoriale de l'Union, et prendre une place plus importante dans le Livre Vert que ce n'est le cas 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.

3. Il est souvent souligné que les territoires insulaires sont extrêmement divers par leur taille, leur éloignement, leurs ressources, leurs conditions financières ou climatiques, mais les 27 États membres de l'UE le sont eux-mêmes tout autant. Cette diversité est un fait et il ne fait aucun doute que le niveau d'intensité avec laquelle les contraintes liées à l'insularité s'appliquent peut varier considérablement d'une île à une autre. Toutefois, cela ne justifie pas que ces contraintes soient purement et simplement ignorées, car elles entravent à divers degrés la capacité des territoires insulaires à développer leurs atouts, contrairement aux territoires qui possèdent les mêmes atouts, mais sans subir de telles contraintes.

4. Les régions insulaires ne sont pas seulement une source de problèmes pour la Communauté. Elles recèlent aussi de nombreux potentiels qui doivent être traités avec toute l'attention nécessaire comme 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 environnementaux, culturels, ou en matière énergétique sont une chance pour l'Europe, et, correctement encouragés, pourraient conduire à une forme de développement plus innovante et durable. Chercher des solutions pour atténuer les handicaps existants et exploiter ces potentiels devrait être au cœur d'une politique de cohésion territoriale.

5. 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, il convient de considérer la cohésion territoriale comme un outil important pour renforcer la stabilité et la sécurité en Europe.

Que peut-on faire pour les îles ?

Une meilleure évaluation des réalités insulaires par des instruments plus adaptés

6. 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 poursuivies 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 ESPON II par le biais de diverses études dans le cadre de la Priorité II doivent être salués.
- Une attention particulière doit notamment être portée aux situations caractérisées par l'accumulation de handicaps sur un même territoire (par exemple, les îles avec une configuration montagneuse) ou par l'existence de handicaps aggravés (par exemple, le cas des archipels ou des très petites îles).
- On ne prétend pas préconiser ici que de tels indicateurs puissent systématiquement supplanter les enseignements tirés de la lecture des indicateurs économiques et sociaux classiques, mais simplement qu'il soit procédé à une lecture conjointe, et que des conséquences pratiques en soient tirées pour l'élaboration des politiques de l'UE.

Une meilleure gouvernance

7. L'un des principaux effets que l'on est en droit d'attendre d'une politique de cohésion territoriale est qu'il soit mis fin à l'approche visant à adopter une « solution unique pour tous », dans la mesure où cette approche, qui n'est que trop souvent pratiquée par la législation ou par les instruments communautaires pour des raisons d'opportunité, résulte dans l'ignorance des spécificités des territoires souffrant de handicaps permanents. Cette pratique a résulté en des situations susceptibles d'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 restreinte, ou inégale. L'existence de tels handicaps exige la mise en œuvre d'une politique de « discrimination positive ». Pour autant qu'elle soit mise en œuvre de façon proportionnelle à l'intensité des handicaps subis, cette dernière semble, paradoxalement, la façon la plus adéquate pour prévenir efficacement une discrimination effective.

8. Remédier à cette approche de « solution unique pour tous » 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, lors de l'élaboration d'une

législation, à soulever auprès des États membres la question de l'applicabilité de la législation proposée à ceux de leurs territoires qui subissent de tels handicaps, et à garantir un mécanisme de consultation adapté au niveau national.

9. 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 ...). 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 inter-services 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.

10. 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.

Une solidarité respectant le principe de proportionnalité

11. Les régions insulaires n'attendent pas que l'UE, grâce à ses seules ressources budgétaires, pallie ou compense leurs handicaps. Cependant, dans la grande majorité des cas, il est probable que la mise en œuvre d'une politique dans ces territoires coûtera plus cher que la mise en œuvre de la même politique dans une région qui n'est pas concernée par de telles contraintes. Ainsi, 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.² Si l'UE doit se conformer à ses principes de solidarité et de proportionnalité, il semble juste de considérer que les crédits alloués doivent l'être selon des règles qui prennent en compte la nature et l'intensité des handicaps subis.

12. Bien que la Commission des Îles de la CRPM représente les intérêts des autorités régionales insulaires, la situation des petits États insulaires doit être mentionnée. Des pays tels que Malte et Chypre bénéficient des prérogatives du statut d'État, mais leur population reste inférieure, voire très en-dessous, d'un million d'habitants. Ces pays doivent donc faire face aux difficultés et aux surcoûts liés à l'insularité avec leurs propres ressources, tandis que les autres îles ont au moins la possibilité de bénéficier du soutien d'une autorité nationale basée sur le continent et qui dispose de moyens plus substantiels. La question des petits États insulaires a été reconnue depuis longtemps par les Nations Unies, et il serait légitime que l'UE fasse de même dans le cadre de sa politique de cohésion territoriale.

² Il n'est donc pas surprenant que le niveau d'intensité de l'aide du FEDER et du Fonds de cohésion mentionnée 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.