



▶ Região Autónoma dos Açores ▶
▶ Autonomous Region of the Azores ▶

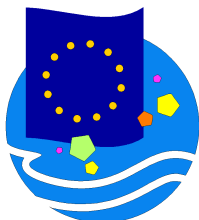


▶ Commission des Iles ▶
▶ Islands Commission ▶

30^{ème} Conférence de la Commission des Iles de la CRPM Açores, Portugal - 20 et 21 mai 2010

DECLARATION FINALE ET RESOLUTIONS	
I. DECLARATION FINALE	p. 2
II. RESOLUTIONS :	
II.1 RESOLUTION SUR LE PROJET ISLE-PACT (Résolution présentée par les Hébrides Extérieures)	p. 4
II.2 RESOLUTION POUR UN SYSTEME D'INDICATEURS STATISTIQUES POUR LA COHESION TERRITORIALE (Résolution présentée par le Secrétaire Exécutif de la Commission des Iles)	p. 5
III. DECISIONS ADMINISTRATIVES : ELECTION DU BUREAU POLITIQUE PROCHAINE ASSEMBLEE GENERALE	p. 7





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

30^{ème} Conférence de la Commission des Îles de la CRPM Açores, Portugal - 20 et 21 mai 2010

DÉCLARATION FINALE

Rassemblées aux Açores à l'occasion de la 30^{ème} conférence annuelle de la Commission des îles de la CRPM (Conférence des régions périphériques maritimes), les autorités régionales insulaires européennes nommées ci-dessous :

**Azores (PT), Balears (ES), Bornholm (DK), Canarias (ES), Gotland (SE),
Hiiumaa & Saaremaa (EE), Isle of Man (UK), Madeira (PT), Orkney (UK), Outer Hebrides (UK),
Shetland (UK), Sicilia (IT),**

Souhaitent tout d'abord remercier le Gouvernement des Açores et sa population pour avoir accueilli leurs travaux.

Adoptent la déclaration suivante ainsi que les déclarations annexes :

- prennent note que dans sa communication « EUROPE 2020 », la Commission place parmi ses principales priorités la promotion d'une « économie de ressource plus efficace, plus verte et plus compétitive » tout en « favorisant une économie de fort emploi source de cohésion sociale et territoriale »,
- souhaitent exprimer leur soutien total à ces ambitions, auxquelles elles peuvent contribuer de façon variée, et à tout le moins par le biais des possibilités offertes par leur géographie, les ressources naturelles de leur sol ou des mers avoisinantes, ou la force découlant de la richesse et de la diversité de leurs identités,
- considèrent que pour permettre aux îles de récolter les bénéfices d'une « stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », comme le souligne la stratégie EUROPE 2020, il est fondamental d'intégrer le développement durable le plus étroitement possible au concept de cohésion territoriale. En effet, le développement durable ne sera porteur de sens pour les îles et leurs habitants que s'il contribue à son tour à fortifier la cohésion territoriale avec le reste de l'Union européenne,
- considèrent que l'Union européenne devrait accepter, dans le cadre de l'Article 174 qui établit la cohésion territoriale, que des mesures spéciales sont probablement nécessaires pour permettre aux îles de saisir pleinement les opportunités qu'offre le développement durable,
- considèrent que le concept d'« attractivité » souligné dans le rapport préliminaire de l'étude « Euroislands » d'ESPON incarne la principale problématique des îles, qui n'est pas tant une problématique de richesse par rapport au reste de l'Europe mais consiste à s'assurer que les îles restent suffisamment attrayantes pour retenir leurs habitants et leurs activités économiques. Le concept d'attractivité est étroitement lié à des problématiques comme l'accessibilité, la fourniture d'infrastructures (plus spécialement dans les secteurs de la santé et de l'éducation) et les services d'intérêt public (comme l'énergie, l'eau, la communication, le transport, etc.), la qualité de l'environnement, des conditions de vie satisfaisantes et la favorisation d'une identité culturelle florissante,

- rappellent que, pour intégrer l'objectif de cohésion territoriale aux objectifs de développement durable, il convient de définir un cadre adéquat, ce qui signifie en pratique :
 - a) qu'il convient d'évaluer les réalités des îles - humaines, économiques, sociales, environnementales - au moyen d'instruments statistiques plus adaptés au niveau de l'île, qui est la seule zone fonctionnelle pertinente pour ces entités géographiques,
 - b) que la législation européenne doit traiter les situations des îles avec une certaine souplesse, grâce à de meilleurs mécanismes de gouvernance,
 - c) que les politiques européennes doivent reconnaître les conséquences des caractéristiques spécifiques des îles (petite taille, éloignement et isolement, environnement naturel et culturel particulièrement riche mais vulnérable) et les surcoûts qui découlent fréquemment de l'insularité, afin de s'assurer qu'ils sont pris en compte par ses instruments financiers conformément au principe de proportionnalité,

Et en particulier :

Dans le domaine de la politique régionale :

- expriment le souhait que la proposition future de la Commission relative à la politique de cohésion post-2013 prenne en compte les points ci-dessus, et soutiennent les conclusions de la conférence portant sur la « reconnaissance de l'insularité dans la politique régionale européenne » organisée par le gouvernement des Baléares sous l'égide de la présidence espagnole, le 26 avril 2010 [voir la Déclaration des Baléares « Propositions d'amélioration pour le traitement des territoires insulaires dans le cadre de la politique régionale européenne » - annexe 1 p. 9],
- approuvent les critiques exprimées dans la note relative au document de travail de la Commission sur la situation des « territoires spécifiques », et appellent la DG REGIO et EUROSTAT à concevoir des instruments d'analyse plus et mieux adaptés [voir le Document « NOTE CRITIQUE sur le Document de Travail de la Commission Européenne (DGREGIO) « Les Territoires avec des caractéristiques géographiques particulières » (02/2009) » (annexe 2 p. 14) et la Résolution spécifique ci-après p.5],
- appellent la future politique de cohésion à tenir compte de la dimension insulaire lors de la définition de son niveau d'intervention, que ce soit au niveau des régions fonctionnelles ou au niveau des macro-régions,
- considèrent comme une étape positive la mise en place par la Commission européenne d'un groupe interservices pour traiter les problématiques de cohésion territoriale, parmi lesquelles la situation des territoires avec des handicaps permanents et sévères, et expriment le souhait d'être consultées par ce groupe.

Dans le domaine de l'énergie et du changement climatique en Europe :

- expriment leurs remerciements à la DG ENER de la Commission européenne et au Parlement européen pour le soutien qu'ils ont fourni par le biais du projet ISLE-PACT, et leur soutien aux ambitions de ce dernier [voir la Résolution spécifique ci-après - p. 4].

Dans le domaine du Transport :

- expriment leurs remerciements à la DG MOVE de la Commission européenne pour sa coopération dans le cadre du séminaire sur le cabotage maritime insulaire tenu sur l'île de Bornholm les 18/19 février 2010, et approuvent les conclusions du Séminaire de Bornholm « [voir les conclusions du séminaire - annexe 3 p. 26].

Contexte environnemental et risques naturels

- attirent l'attention des autorités communautaires sur la grande fragilité des îles en matière environnementale, ainsi que sur le degré d'exposition élevé de nombre d'entre-elles aux risques naturels (risques volcaniques, sismiques, phénomènes climatiques extrêmes, etc.) dont l'impact se trouve souvent

démultiplié, tant sur le plan humain qu'économique, du fait de l'isolement de ces territoires et du regroupement de leurs populations dans des espaces restreints.

Appellent le conseil européen des ministres, le Parlement européen (et en particulier les intergroupes « Montagnes, Iles, Régions à faible densité de populations », et « Mers et Zones côtières »), la Commission européenne dans son ensemble, ainsi que le Comité des régions et le Comité économique et social à soutenir les propositions ci-dessus.

Adoptée à l'unanimité

∴

RESOLUTIONS ANNEXES

RÉSOLUTION SUR LE PROJET ISLE-PACT (Présentée par les Hébrides Extérieures)

Les Autorités régionales insulaires européennes, réunies aux Açores les 20 & 21 mai 2010 :

- Considèrent qu'elles ont à la fois un devoir moral et un intérêt vital de contribuer activement aux efforts visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre proposés par l'Union européenne,
- Considèrent qu'elles disposent du potentiel nécessaire pour avoir un impact fort sur les efforts de l'UE dans le cadre du combat contre les causes du changement climatique, non seulement en favorisant une meilleure utilisation des ressources énergétiques sur leurs territoires, mais également en développant leur potentiel d'énergies renouvelables, parfois considérable. Il convient de considérer ce potentiel comme l'un de leurs principaux atouts, tant du point de vue économique qu'environnemental, et comme un moyen de mettre en œuvre l'objectif de cohésion territoriale défini dans l'Article 174 du Traité.
- Reconnaissent que la finalité du Pacte des îles consiste à s'efforcer de dépasser l'objectif défini par l'UE pour 2020, en réduisant les émissions de CO₂ sur leurs territoires respectifs de 20 % au moins.

Pour y parvenir, il est nécessaire :

- d'obtenir l'engagement politique des autorités insulaires participantes afin d'atteindre les objectifs du « Pacte des îles », un accord volontaire similaire à la Convention des maires, qui met en avant la durabilité au niveau des communautés insulaires,
- de planifier :
 - la préparation et la mise en œuvre de Plans d'Action d'énergie durable pour les îles,
 - la préparation, le financement et la mise en œuvre de projets finançables («bankable project»),
- de mobiliser la société civile et d'autres parties prenantes essentielles sur nos îles pour participer au développement de plans d'action et de projets finançables correspondants,
- de mener diverses actions pour promouvoir ces plans d'action et leur mise en œuvre,
- Déclarent que, pour concrétiser un tel engagement, elles attendent des autorités européennes et nationales qu'elles :
 - prennent en compte, particulièrement dans le cadre de la future Politique de cohésion, les coûts supplémentaires associés à la construction des infrastructures ainsi qu'à la mise en œuvre de politiques lorsqu'elles ont lieu dans des territoires isolés et éloignés comme les îles,
 - mettent en œuvre activement les dispositions de l'article 170 du Traité de l'Union européenne relatives aux réseaux transeuropéens, et le besoin de relier les îles et les régions périphériques aux régions les plus centrales de la Communauté,
 - prennent en compte les dispositions de l'Article 349 du Traité de l'Union européenne tel qu'il s'applique aux régions ultrapériphériques,

- prennent en compte le fait que, dans ces territoires qui par définition disposent d'espaces limités, la désignation de vastes zones dans le contexte des réglementations environnementales peut restreindre de manière excessive le développement des programmes d'énergies renouvelables, et que en cas de conflit, ces autorités prennent en compte une approche équilibrée dans laquelle la réduction des émissions de CO2 est une priorité.

Mise en œuvre

La Conférence annuelle 2010 de la Commission des Iles de la CRPM :

- I. apprécie les efforts du Conseil des Hébrides Extérieures et d'ISLENET dans l'obtention d'un financement de l'initiative du Pacte des îles par le biais du projet européen cofinancé ISLE-PACT,
- II. sur la base des points soulignés dans la présente résolution, soutient l'initiative ISLE-PACT et encourage fortement ses membres à signer et à soutenir activement le Pacte des îles.

Adoptée à l'unanimité

∴

RESOLUTION POUR UN SYSTEME D'INDICATEURS STATISTIQUES POUR LA COHESION TERRITORIALE

(Résolution présentée par le Secrétaire Exécutif de la Commission des Iles)

Il est compréhensible que le PIB soit utilisé pour les répartitions budgétaires entre Etats, dans la mesure où il reflète la productivité économique, laquelle a, en principe, une incidence sur les ressources fiscales et donc sur les moyens financiers. Encore que ceci soit à tempérer... pour les petits Etats insulaires en particulier.

Mais le PIB ne peut pas constituer l'unique indicateur de la performance économique et du progrès social, même couplé aux chiffres du chômage. C'est le sens des réflexions de la Commission Européenne et de nombreux Etats membres dans les travaux en cours sous le vocable « Au-delà du PIB ».

De nombreux travaux sont également développés pour créer des indicateurs destinés à mesurer la dimension environnementale et la durabilité des performances économiques et sociales des politiques publiques (santé, usage renouvelable des ressources, lien social...).

Pourtant il reste un vaste chantier pour déterminer les indicateurs de la cohésion territoriale. A l'exception de quelques études en cours, menées entre autres par ESPON et certains organismes nationaux, peu de travaux se donnent la recherche d'indicateurs comme cadre de travail dans la dimension territoriale d'un système cohérent.

A ce jour, les données sont rarement disponibles à un niveau territorial autre que les NUTS et leur absence entraine l'utilisation de données agrégées sans grande valeur opérationnelle comme dans le « Document de Travail de la Commission sur les Territoires Spécifiques ».

En ce qui concerne les territoires spécifiques, comme les îles, les indicateurs doivent refléter surtout les contraintes territoriales, non directement corrélées aux situations économiques et sociales, telles que **l'accessibilité** (taille, isolement, fréquence et coûts des transports, disponibilité de services publics et privés...), **de ressources naturelles** (eau, énergie) et plus généralement d'**environnement naturel et culturel** (vulnérabilité du territoire aux pollutions, importance des zones protégées, patrimoine...)

Dans le cas des territoires spécifiques que l'on connaît mal comme systèmes, et dans un contexte d'accroissement des inégalités territoriales, un travail méthodologique d'analyse et de collecte d'information doit être fait, non pas au niveau des NUTS, mais au niveau des zones fonctionnelles (la zone où les gens vivent, travaillent, ont accès aux services...) autrement dit l'île et/ou l'archipel, voir, au niveau infra-insulaire, les montagnes de l'intérieur séparées de la côte...

Il importe de penser, autour du thème de l'attractivité des territoires spécifiques, à la mise en place d'un « système d'information » sur ces thèmes afin de disposer non seulement de données mais des moyens pour définir un

système d'indicateurs permettant de fonder et d'évaluer des politiques adaptées à des territoires, analysés comme systèmes.

Au niveau de l'île par exemple, zone fonctionnelle significative, l'objectif est de disposer d'une gamme d'indicateurs correspondant chacun à une priorité politique. On peut penser à une liste illustrative et non exhaustive :

- transport / infrastructures : degré d'accessibilité à une gamme de services, taille de la population desservie...
- aides d'Etat : taille du marché de proximité, pondération en fonction des variations saisonnières...
- environnement : indice de vulnérabilité
- énergie : dépendance énergétique, potentiel de développement REN etc.

La réflexion sur l'attractivité de ces territoires et une amélioration de leur connaissance statistique sont les conditions indispensables de l'efficacité des politiques communautaires sur ces territoires au moyen d'une flexibilité et d'une juste proportionnalité dûment mesurées.

La Commission des îles de la CRPM souhaite aller « au-delà du PIB et des NUTS » et demande à la Commission de dégager les moyens d'une mise en œuvre d'un « système d'information » sur les Territoires Spécifiques permettant de mieux mesurer, évaluer et prendre en compte les réalités insulaires.

Adoptée à l'unanimité

DECISIONS ADMINISTRATIVES

Liste du Bureau Politique (Elu aux Açores, Mai 2010)

- **Président**

ACORES

Carlos CESAR, Presidente do Governo Autónomo dos Açores (PT)

- **Vice Présidents**

ITALY

Raffaele LOMBARDO, Presidente Regione Siciliana (IT)

(Substitute for the President at CPMR Political Bureau)

GREECE - To be nominated

FINLAND - To be nominated

SPAIN

Francesc ANTICH I OLIVER, Presidente Govern de les Illes Balears (ES)

DENMARK

Willi GROSBØLL, Mayor, Bornholms Regionskommune (DK)

ESTONIA

Hannes MAASEL, County Governor (EE)

FRANCE - To be nominated

SWEDEN

Eva NYPELIUS, County Mayor, Gotlands Kommun (SE)

MALTA - To be nominated

UK

Alex MAC DONALD, Convener, Western Isles (UK)

∴

Prochaine Assemblée générale

ASSEMBLEE GENERALE DE LA COMMISSION DES ILES

La 31^{ème} Assemblée générale de la Commission des Iles se tiendra au printemps 2010 à Saaremaa (EE) à l'invitation du Gouverneur de la Région, M. Toomas KASEMAA.

Annexe 1

**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'amalgame 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 ou de telles mesures contribuent à renforcer la cohésion territoriale de l'UE, ou elles satisfont au critère de proportionnalité, et ou 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.

NOTE CRITIQUE

**Sur le Document de Travail de la Commission Européenne
(DGREGIO)**

**« Les Territoires avec des caractéristiques géographiques
particulières » (02/2009)**

« Il y a 2 façons d'avoir une température moyenne de 37,2° : Prendre sa température avec un thermomètre ; ou se mettre la tête dans le four et les pieds dans le congélateur et demander à un statisticien de dire à quel endroit on a en moyenne 37,2°.»

INTRODUCTION

Quelles que soient les réserves que l'on puisse avoir à son égard, ou les critiques que l'on puisse adresser à ce dernier, la publication par la Commission Européenne DGREGIO d'un « Document de Travail » consacré aux données statistiques relatives aux « **Territoires ayant des caractéristiques géographiques spécifiques** » doit être accueilli, du fait de sa seule existence, comme un fait positif. On rappellera en effet que, jusqu'à un passé relativement récent, les lacunes de l'outil statistique communautaire en matière de données régionalisées ont été considérables, et que ceci a tout particulièrement affecté les territoires dits « à caractéristiques spécifiques », dont les particularités ont longtemps été purement et simplement ignorées.

Pour illustrer la situation qui a longtemps prévalu, on évoquera ici la résolution adoptée par les autorités régionales insulaires en 1989, à l'occasion de la conférence annuelle de la Commission des Îles de la CRPM aux Açores [Voir ANNEXE 1]. Il y était observé que même la situation de Régions de taille relativement importante, comme les Départements d'Outre-mer, Madère, les Açores, ou de nombreuses îles Grecques, demeurait « peu ou à peine » mentionnée dans les recueils de données statistiques publiées par la Communauté. Il faut donc saluer ici le long travail entrepris depuis plus de vingt ans par EUROSTAT¹, parfois aussi par la DGREGIO², ainsi qu'occasionnellement par les Régions insulaires elles-mêmes³, travail dont ce Document de Travail consacré aux « Territoires à caractéristiques géographiques spécifiques » semble être le dernier avatar.

Quels sont ces territoires ?

De toute évidence, le champ de cette étude semble avoir été circonscrit par les termes de l'Article 174 du Traité consolidé tel que rédigé dans le cadre du Traité de Lisbonne [Voir ANNEXE II]. 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* ».

Notons ici, d'ores et déjà, une double ambiguïté. D'une part le texte de l'Article 174, rédigé semble-t-il assez hâtivement, a inclus pour des raisons d'opportunité politique les régions frontalières dans la liste des régions qui souffrent de « *handicaps naturels ou démographiques graves et permanents* », alors que de toute évidence la création d'une frontière résulte de l'action de l'homme, et non de celle de la nature⁴. Le distinguo est d'importance, car si l'homme peut faire rapidement disparaître une frontière, et éventuellement en éradiquer les effets, il lui est, sauf de rares cas, parfaitement impossible d'araser une montagne ou de relier une île au continent. Sans vouloir nier ici l'existence de problèmes particuliers dans les régions frontalières, on ne saurait toutefois qualifier ce phénomène de « *grave et permanent* » au même titre que l'insularité, le relief montagneux, ou encore la désertification liée à des conditions climatiques extrêmes.

D'autre part, on observera que l'Article 174 du Traité utilise très clairement l'expression « *handicaps naturels ou démographiques graves et permanents* », dont la teneur ne laisse place à aucune ambiguïté (même si l'on peut débattre du caractère approprié de l'expression à toutes les situations). Or, cette terminologie reste complètement absente du Document de Travail de la Commission, pourtant réalisé en référence aux dispositions du Traité (il est vrai alors non ratifié). L'étude se contente en effet de parler de « *caractéristiques géographiques spécifiques* », et évite soigneusement de parler de quelconques « handicaps », semblant ainsi suggérer une volonté d'amoindrir, autant que possible, la portée des dispositions de l'Article 174.

Cette remarque vaut plus encore pour les régions ultrapériphériques curieusement comprises dans le champ de cette étude alors qu'elles relèvent depuis le Traité d'Amsterdam d'un article du Traité qui leur est propre compte tenu de la complexité spécifique à leurs situations qui ne se réduisent pas à de simples « caractéristiques particulières ». Leur classement dans ce document consacré aux territoires avec des « caractéristiques particulières » est un non sens contraire à l'esprit du Traité de Lisbonne qui a confirmé les différences de ces territoires avec les RUP en leur dédiant des articles séparés. La partie consacrée aux RUP dans ce document de travail de la

¹ Ainsi, la publication de l'ouvrage « Portrait des Îles » en 1994.

² Financement d'une série d'études statistiques sur la situation des régions insulaires, ultrapériphériques et de montagne en 2003. Signalons que diverses études sont également en cours dans le cadre des travaux d'ESPO.

³ Entre autres, les travaux du Réseau EURISLES, avec l'appui de divers offices statistiques nationaux et régionaux, dans le cadre du programme RECITE. Voir aussi le document de la Commission des Îles de la CRPM : « Au large de l'Europe ».

⁴ Quoique les deux facteurs puissent se renforcer mutuellement, lorsqu'un bras de mer ou un massif montagneux vient marquer la séparation entre les territoires de deux ou plusieurs États.

Commission est donc hors sujet et les références aux RUP dans cette note ne sont là que pour « caricaturer » les résultats de la méthodologie utilisée par les auteurs du document.

Ce préambule nous amène à aborder le contenu même du document, en lui adressant deux types de critiques :

- 1°) L'analyse des territoires spécifiques⁵ est limitée par les lacunes persistantes de l'outil statistique communautaire.
- 2°) Cette analyse est réalisée non à partir de la réalité objective des territoires étudiés, mais à travers le prisme de la législation communautaire en vigueur.

On s'interrogera à cet égard sur la portée et l'utilité exactes de ce « document de travail », et sur la façon dont il est susceptible d'influencer l'élaboration des futures politiques communautaires et en particulier la future politique de cohésion.

1°) L'ANALYSE DES TERRITOIRES SPECIFIQUES EST LIMITEE PAR LES LACUNES PERSISTANTES DE L'OUTIL STATISTIQUE COMMUNAUTAIRE.

Confronté aux limites de l'appareil statistique communautaire, le document de travail a adopté une approche privilégiant le plus grand dénominateur commun, à savoir le niveau statistique NUTS III. Sans doute pragmatique, cette approche s'est aussi révélée être très réductrice.

Rappelons que pendant longtemps, il a été extrêmement difficile de disposer de données statistiques sur les territoires dits « spécifiques », même au niveau NUTS II. Aussi le fait que des chiffres puissent être aujourd'hui disponibles au niveau NUTS III est un indéniable progrès. On peut parfaitement comprendre les raisons techniques qui ont poussé l'auteur du document à s'appuyer sur cet échelon de la nomenclature statistique, car à un niveau plus précis, nombre de données économiques et sociales auraient cessé d'être disponibles. Il fallait donc trouver un juste compromis entre la nécessité de descendre à un échelon statistique qui « colle » au mieux aux territoires, et celle de trouver des données comparables au niveau communautaire, voire de trouver des données tout court.

Soulignons au passage une contradiction inhérente à la définition des NUTS. D'un côté l'outil statistique communautaire ne peut démultiplier à l'infini les unités territoriales statistiques et exige de ce fait qu'elles aient une taille minimale (entre 150.000 et 800.000 habitants pour le niveau NUTS III). De l'autre, les spécificités géographiques, historiques ou administratives de territoires obéissent à une logique sans rapport avec des seuils de population⁶. Cette contradiction ne peut être résolue qu'au prix d'une démarche politique et il est d'ailleurs significatif qu'en 2003, sous la pression du Parlement européen, la législation communautaire en matière de nomenclature statistique ait fini par intégrer une référence à la situation particulière des îles ou des régions ultrapériphériques.⁷

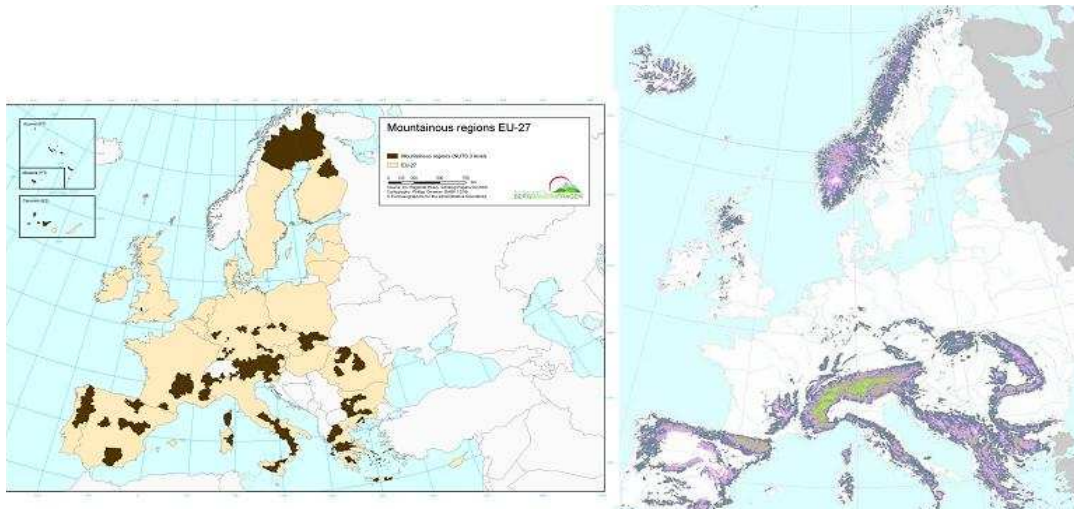
Dans le cas précis du document de travail de la Commission, on peut comprendre le choix d'utiliser le niveau NUTS III, faute d'alternatives immédiatement disponibles. Il n'en reste pas moins que ceci a engendré toute une série de problèmes, dont on citera ici quelques exemples :

⁵ Pour reprendre, avec les réserves évoquées, l'expression utilisée par la Commission.

⁶ Par exemple, les îles Åland, région autonome de Finlande, dont le statut est garanti par un accord international. Du fait de cette autonomie, l'archipel est classé comme une zone NUTS II à part entière, alors que sa population totale n'est que d'environ 25.000 habitants. Åland dispose ainsi d'un PIB/habitant, qui est immanquablement l'un des plus élevés de l'UE...ce qui laisse songeur lorsque l'on sait qu'un tel indicateur est normalement destiné à évaluer la productivité d'Etats, et que les risques de distorsions sont élevés lorsqu'on l'applique à une échelle aussi réduite.

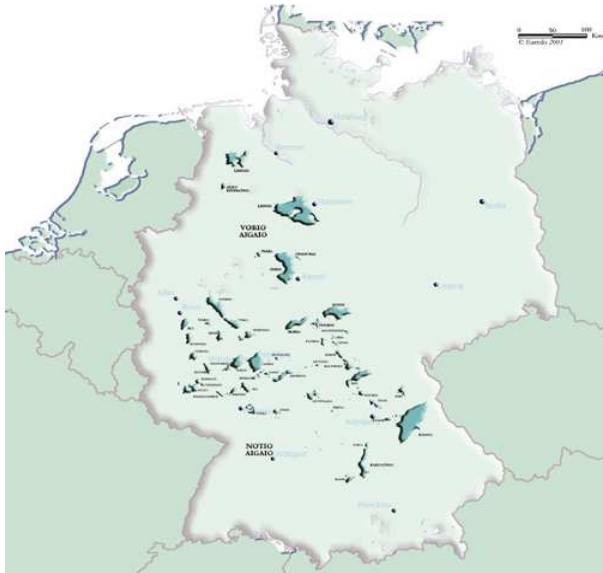
⁷ RÈGLEMENT (CE) N° 1059/2003 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), Article 3 paragraphe 2 : « Selon la procédure de réglementation visée à l'article 7, paragraphe 2, il peut cependant être dérogé à ces seuils pour certaines unités non administratives, pour des motifs géographiques, socio-économiques, historiques, culturels ou environnementaux particuliers, notamment pour les îles et les régions ultrapériphériques. »

- Le document utilise le niveau NUTS III comme unité de référence, et lui attribue telle ou telle caractéristique géographique uniquement si cette dernière a un caractère dominant (ex : plus de 50% de la population vivant en zone de montagne pour être classifié en montagne, l'insularité de la totalité de l'unité statistique pour être classifié en île...). Pour rationnelle qu'elle soit, cette méthode n'en aboutit pas moins à éliminer de nombreux territoires qui sont indiscutablement montagneux ou insulaires, simplement parce qu'ils sont incorporés dans un ensemble NUTS III plus vaste.
- Les répercussions de la méthodologie appliquée sont particulièrement spectaculaires pour les zones de montagne. L'exclusion de toutes les zones NUTS III ayant moins de 50% de leur population vivant dans une zone considérée comme étant topographiquement « de montagne » élimine purement et simplement une partie substantielle des massifs européens. Un regard sur une carte des zones NUTS III considérées comme « montagneuses » selon ces critères permet, par exemple, de constater qu'une bonne partie des Alpes, des Abruzzes ou des Pyrénées a disparu ! Pour une analyse plus détaillée de la question des territoires de montagne, on se reportera, en Annexe, à la **note rédigée par l'Association Européenne des Elus de la Montagne et validée par EUROMONTANA, qui leur est consacrée**. - [Voir ANNEXE 3].



A gauche : les zones Nuts III “montagneuses” telles que vues par le document de la commission
A droite: la montagne européenne vue par une cartographie des Nations Unies (Unep)

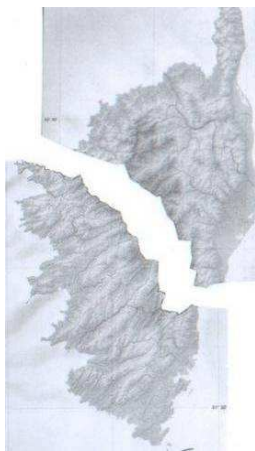
- De même, dans le cas des îles, sont ainsi éliminées plusieurs milliers d'îles côtières situées en Suède, en Finlande, en Estonie, au Danemark, en Hollande, en Ecosse, en Irlande, en Bretagne, en Italie ou en Grèce, etc. Toutes ces îles sont évidemment englobées dans des zones NUTS III continentales et n'apparaissent plus. Leur population globale est certes peu significative au niveau national et communautaire, mais ces populations n'en sont pas moins affectées par les contraintes de l'insularité, aggravées par le phénomène de micro-insularité.
- Sont éliminées, de même, dans le cas des archipels, les îles individuelles qui les composent (sauf dans le cas des archipels les plus importants, comme les Canaries ou les Baléares). Pourtant la « double insularité » archipélagique, phénomène indiscutablement aggravant en termes de communication, d'accès aux services, ou de taille de marché ne saurait être ignoré.



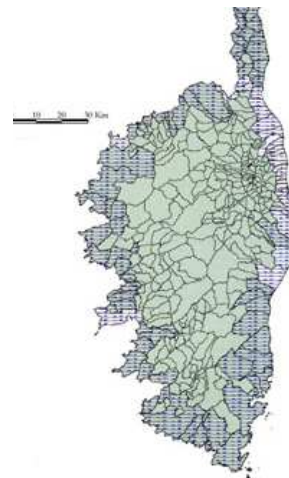
LA REALITE ARCHIPELAGIQUE :

Les îles de l’Egée (5 zones NUTS III), avec moins de 500.000 habitants, couvrent une superficie équivalente à l’Allemagne du nord au sud, avec ses 80 millions d’habitants.

- Paradoxalement, l’utilisation du niveau NUTS III aboutit à démultiplier artificiellement des îles qui constituent des ensembles homogènes. Le document indique ainsi qu’il y a 56 Régions insulaires en Europe (en fait 56 zones NUTS III situées dans des îles), alors qu’en fait l’UE ne compte que 24 autorités régionales insulaires et trois Etats insulaires. Pour ne prendre que cet exemple, la Corse qui est subdivisée en deux zones NUTS III (Haute-Corse et Corse du Sud) est donc « déconstruite » en deux îles, sans que cela ne corresponde en rien à sa réalité géographique. Sans doute eut-il été plus pertinent dans le cas de cette Région, de privilégier une approche territoriale différenciant le massif montagneux largement désertifié de l’intérieur de l’île, du littoral où se situent les principales agglomérations et l’essentiel de la population et des activités économiques.



La Corse artificiellement déconstruite en deux « îles » NUTSIII.



La réalité Corse : une île montagneuse, avec les communes du littoral et les communes de montagne.

Ces exemples démontrent clairement que la nomenclature NUTS telle qu’elle est actuellement employée reste un instrument très imparfait, voire insatisfaisant pour appréhender la situation de ces territoires.

Par ailleurs, alors que l’une des ambitions manifeste de cette étude était de procéder à une analyse croisée de l’impact de diverses caractéristiques géographiques (par exemple la situation des îles montagneuses, ou encore des zones de montagne à basse-densité de population...), le résultat est resté très décevant faute de pouvoir s’appuyer sur un niveau d’analyse statistique plus fin et mieux adapté. Il est en effet difficile d’évaluer des influences cumulées ou aggravées de plusieurs caractéristiques géographiques lorsqu’une partie substantielle de ces territoires n’est pas, dès l’origine, prise en considération ou ne peut être différenciée.

On s'interrogera également, de façon plus générale, sur l'utilité de procéder à des comparaisons, et plus encore à des moyennes statistiques, en mettant dans une même catégorie des territoires qui certes partagent une même caractéristique, mais que tout différencie ou que tout oppose. Quelle utilité, par exemple, d'affirmer que la population des territoires à basse densité de peuplement a augmenté de façon marginale, alors que ceci repose sur une moyenne entre la Guyane amazonienne (dont la population est en croissance) et la Laponie (dont le nombre d'habitants tend à décliner). Une lecture au premier degré de cette moyenne pourrait laisser penser que la situation des territoires à basse densité est en voie d'amélioration, alors que Guyane tout comme nord de la Scandinavie rencontrent des difficultés qui appellent des solutions fort différentes.

2°) L'ANALYSE EST REALISEE NON A PARTIR DE LA REALITE OBJECTIVE DES TERRITOIRES ETUDIES, MAIS A TRAVERS LE PRISME DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE EN VIGUEUR.

Nous avons vu que l'utilisation du niveau NUTS III a d'office écarté de l'analyse des territoires à caractéristiques géographiques spécifiques une bonne partie des zones de montagne, toutes les îles côtières, ainsi que, dans leur individualité, la plupart des îles des archipels. Peut-être ceci est justifiable par le fait qu'il n'existait pas de meilleurs instruments, et que nécessité fait force de loi. Toutefois, cet argument n'est guère utilisable dans d'autres aspects de l'étude, où l'on constate que les définitions retenues n'ont pas pour fondement la situation réelle de ces territoires, mais certaines dispositions des politiques communautaires.

Tel est le cas des régions frontalières définies comme les zones NUTS III bénéficiant de programmes de coopération transfrontalière dans le cadre du règlement FEDER. Ceci correspond à l'ensemble des frontières terrestres internes de l'Union et à une partie des frontières externes. Pour les frontières maritimes, seules sont prises en compte les régions où cette frontière est distante de moins de 150Km. Les régions voisines de pays membres de l'EFTA ou comprises dans le champ d'action des instruments de l'ENPI et de l'IPA sont aussi concernées.

Le résultat est assez extraordinaire, et l'on n'en fournira quelques exemples parmi les plus spectaculaires. En Méditerranée, l'application de cette règle signifie qu'un archipel comme les Baléares n'est pas considéré comme une frontière de l'Union, ni interne, ni externe, ni d'ailleurs même maritime (le cas vaut aussi pour la zone de Palerme, en Sicile) ... ce qui ne manquera pas de surprendre quiconque a une connaissance, même modeste, de l'histoire et de la géographie de l'espace méditerranéen. Le même privilège échoit, au nord de l'Europe, aux archipels des Orcades, des Shetland et des Hébrides-Extérieures - ce qui n'eût pas manqué d'étonner les Vikings qui utilisèrent dès le 9^{ème} siècle, ces îles dans leur conquête de l'Atlantique et des franges occidentales de l'Europe.

Plus remarquable encore est les cas des régions ultrapériphériques. Si le document de travail de la Commission concède que Fuerteventura, Gran Canaria et Lanzarote, aux Canaries sont bien des frontières externes de l'Union, ce sont les seuls territoires ultrapériphériques à se voir accorder un tel privilège - probablement du fait que les tempêtes de sable du Sahara atteignent leurs rivages. Mais une telle classification n'échoit pas au reste de l'archipel, ni d'ailleurs à Madère et aux Açores, ces dernières Régions devant sans doute à leur notable isolement au milieu de l'Atlantique ne pas être des frontières du tout, ne fut-ce que maritimes (un fait que, manifestement, le Roi du Portugal Henri le Navigateur ignorait) . Un summum est atteint avec les Régions françaises de l'Outre-mer, puisqu'aucun des DOM - que ce soit l'île de la Réunion, au cœur de l'Océan Indien ou la Guyane entre le Brésil et le Surinam - n'est considéré comme « frontière externe » de l'UE, alors que tous sont de manière assez stupéfiante, étiquetés comme « frontières internes » (mais peut-être s'agit-il là d'une banale erreur de saisie ?)⁸.

Des affirmations aussi bizarres rendent la satire facile. Elles soulèvent néanmoins un problème extrêmement sérieux : peut-on accepter que des réalités territoriales soient étudiées à l'aune de dispositions tirées des règlements communautaires, alors même que ceci résulte en l'assertion de manifestes contre-vérités ? Ne conviendrait-il pas d'utiliser, une fois encore, des définitions ou des critères mieux adaptés ?

Une telle volonté n'est certes pas absente du document de travail, et l'on soulignera de façon positive les efforts pour apprécier la nature et l'intensité de certaines caractéristiques territoriales très symptomatiques des territoires étudiés, telles que leur environnement ou degré d'accessibilité. Ne disposant pas de la méthodologie ou encore des données qui ont permis de réaliser de tels indicateurs, on se gardera ici de les critiquer. Néanmoins, une interrogation est permise: ces indicateurs ont-ils réellement pris en compte les réalités locales ? Est-on, par exemple,

⁸ Quoique cette assertion soit néanmoins (probablement involontairement) exacte dans le cas de l'île de Saint Martin de l'archipel guadeloupéen, dont le territoire est partagé entre une zone française et une zone hollandaise.

conscient du risque qu'il y a à mesurer l'accessibilité à un service en se basant uniquement sur des données kilométriques ? Une route de montagne n'est pas une autoroute dans la plaine, et sortir d'une île mineure pour accéder à un hôpital, à une université ou à un aéroport peut s'avérer autrement long et complexe que la traversée d'un pont... S'il est vrai que les indicateurs utilisés parlent d'un temps « supérieur à » 30, 60 ou 90 minutes, pour certains territoires la différence peut se mesurer en un grand nombre d'heures, voire en jours.

Cette méfiance est justifiée par le fait que la plupart des études sur l'accessibilité des territoires prennent peu, ou mal en compte les incidences de l'insularité : absence totale de liaison par route et par rail, sur-dépendance par rapport à l'aérien, et prévalence du transport maritime qui opère dans des conditions peu comparables à celle de la route (fréquences, temps d'attente au chargement ou au déchargement, etc.). Dans le cas des régions ultrapériphériques, le transport aérien est la règle, surtout pour le transport des passagers hors du territoire régional. Dans un tel contexte, une comparaison reposant – par exemple – sur un indice pondéré rassemblant les données du trafic routier, ferroviaire et aérien est sans objet.



DISTANCES APPARENTES
ET DISTANCES REELLES :

Les indicateurs statistiques doivent prendre en compte le fait que la distance kilométrique n'est pas l'éloignement. Cette carte prend en compte la durée réelle de la traversée maritime vers certaines îles (temps d'attente des navires, chargement et déchargement, navigation) et les repositionne par rapport à un point symbolique au centre de l'UE (ici Maastricht).

CONCLUSIONS :

DE LA NECESSITE D'UNE APPROCHE TERRITORIALE DES QUESTIONS TERRITORIALES, ET SPECIFIQUE DES TERRITOIRES A CARACTERISTIQUES SPECIFIQUES.

La conclusion du document de travail de la Commission est que :

« La principale implication de ces observations est que les catégories de territoires spécifiques sont loin de constituer des groupes de régions homogènes. Plus encore, pour les régions qui sont confrontées à des difficultés, le syndrome du désavantage est généralement composé de plusieurs types de contraintes, lesquelles ne sont pas systématiquement les mêmes dans une catégorie de territoires donnée. Il en résulte qu'il est difficile d'utiliser de telles catégories comme une référence pour mettre en œuvre des programmes de développement spécifiques. En fait, une telle approche risque de s'avérer inefficace. Le large éventail de situations et de performances différentes dans chaque catégorie nécessite au contraire une approche au cas par cas, où les interventions des politiques sont spécifiques par rapport au contexte local plutôt qu'à une typologie de territoires. »

On observera tout d'abord qu'il n'était nul besoin d'entreprendre une étude pour savoir qu'au sein de mêmes catégories de territoires, les réalités sont fort différentes : la Guyane n'est pas la Laponie, l'île d'Ouessant n'est pas la Sicile, et les collines des Highlands ne sont pas les hauts sommets des Alpes... Mais le point est-il de réaliser des

classifications harmonieuses d'ensembles homogènes débouchant sur des politiques uniformes ? Ou bien n'est-il pas au contraire, de reconnaître – y compris dans ses extrêmes – la diversité des territoires européens et de comprendre la nécessité d'une approche flexible à leur égard de la part des politiques communautaires ?

Les conclusions de la note sont exactes en affirmant la nécessité d'une approche au « cas par cas » mais elles sont des plus discutables en niant l'utilité de programmes de développement spécifiques. Mais peut-être faut-il éviter que le terme de « programme de développement spécifique », employé dans ce document soit, de façon abusive, interprété comme l'application d'une seule et même politique à tous les territoires spécifiques, ou à chaque catégorie de ces territoires. Ceci aboutirait effectivement à nier la diversité de leurs problèmes, et donc nuirait à l'application de solutions adaptées.

Aussi, à l'expression « programme de développement spécifique », il convient sans doute de substituer celle de « cadre spécifique », autrement dit, la création d'un cadre (juridique, politique, financier) qui permette aux politiques communautaires d'intervenir dans ces territoires avec toute la flexibilité nécessaire pour répondre, au cas par cas, à leurs contraintes et à leurs difficultés, et leur permettre d'exploiter au mieux leurs opportunités.

Une telle démarche ne peut évidemment s'émanciper du principe de proportionnalité et la question centrale du débat sur la cohésion territoriale, et plus particulièrement sur l'approche à réserver aux territoires « spécifiques » est : jusqu'où peut-on aller dans la mise en œuvre de ce principe de flexibilité ? Jusqu'où peut-on déroger ? La réponse à ces interrogations est fondamentalement de nature politique, mais il lui faudra bien reposer sur des critères. Lesquels ? Ici la nature et la précision des indicateurs utilisés pour évaluer les spécificités territoriales acquièrent toute son importance.

Or, le document de travail de la Commission révèle que, même dans un document consacré aux territoires à caractéristiques géographiques spécifiques, l'usage d'indicateurs réellement territoriaux comme l'accessibilité ou l'environnement reste minoritaire. Une fois encore, on privilégie l'observation à partir d'indicateurs classiques, comme le PIB/h ou le taux de chômage, qui relèvent respectivement du domaine économique et social. Car, et c'est là un paradoxe, la mise en œuvre de la cohésion territoriale, nouvelle venue dans les politiques communautaires par rapport à la cohésion économique et à la cohésion sociale, doit continuer à reposer sur l'utilisation d'indicateurs communément employés pour ces dernières, plutôt que de pouvoir reposer sur ses propres critères d'évaluation. Il n'est guère étonnant que s'instaure un dialogue de sourds : les uns parlent accessibilité ou vulnérabilité, les autres répondent chômage et PIB.

Tout ceci suggère la nécessité d'une refonte de la façon dont la situation de ces territoires est abordée.

Doit-on chercher à tout prix à comparer leur situation à celle du reste de l'UE si, pour ce faire, on est obligé de passer par des instruments qui ignorent ou déforment leurs réalités ?

Ne devrait-on pas plutôt estimer qu'à partir du moment où le Traité reconnaît l'existence de « *territoires à caractéristiques spécifiques* » (pour ne pas dire de territoires rencontrant des « *handicaps naturels ou démographiques graves et permanents* », ou encore de régions ultrapériphériques), l'outil statistique devrait être lui-même adapté à ces derniers, ou tout au moins permettre leur approche différenciée ?

Ainsi, au lieu d'un comparatif européen d'un apport limité car s'appuyant sur des indices ou des cadres réducteurs, ne devrait-on pas privilégier une approche reposant sur des indicateurs spécifiques et à partir de leurs aires fonctionnelles ?

Les questions soulevées ici sont indiscutablement de la plus haute importance pour les territoires dont les particularités géographiques ou démographiques sont les plus prononcées, et, comme le recommande l'article 174 du Traité, une « attention particulière » doit leur être prêtée. Ceci n'exclut toutefois aucunement qu'une démarche du même type puisse être entreprise à l'égard d'autres territoires de l'espace communautaire, comme - par exemple - des zones périphériques ou côtières.

ANNEXE 1

Résolution adoptée à l'unanimité par la Conférence annuelle de la Commission des Îles de la CRPM tenue aux Açores le 19 Mai 1989 :

PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION INSULAIRE PAR LES STATISTIQUES COMMUNAUTAIRES

Les autorités régionales des îles de la CEE, conscientes de l'importance des indicateurs statistiques pour l'élaboration des politiques de la Communauté, tiennent à exprimer leur inquiétude quant à l'approche statistique qui est faite de leurs problèmes.

1 - Elles s'inquiètent tout d'abord du fait que nombre d'entre elles ne sont, pour une raison ou pour une autre, pas ou à peine mentionnées dans les statistiques publiées par la Communauté. C'est le cas des Départements d'Outre-mer, de Madère, des Açores, des archipels Écossais et de nombreuses îles Grecques. C'est le cas, à plus forte raison, des îles côtières plus petites, dont les problèmes souvent aigus sont occultés du fait de leur intégration aux ensembles continentaux avoisinants.

Une telle situation est préjudiciable à l'appréciation de la situation individuelle des régions insulaires européennes; mais elle handicape aussi les efforts entrepris pour parvenir à une vision d'ensemble de la situation des îles, et de leur capacité d'intégration au sein du Marché Unique.

En conséquence, les régions insulaires européennes demandent à la Commission de la CEE d'élargir dès que possible la publication de ses indices statistiques à l'ensemble des régions mentionnées.

2 - Par ailleurs, les autorités régionales insulaires constatent que lorsque des données sont publiées, celles-ci reflètent souvent mal leur condition particulière au sein de la Communauté:

- soit parce que les indicateurs compilés à l'échelon national ou communautaire deviennent - du fait des inévitables réajustements techniques - trop imprécis pour rendre compte de leur situation sans la déformer;
- soit parce que les instruments qui permettraient de rendre compte statistiquement de leur situation socio-économique unique n'ont pas été créés, ou bien n'ont pas été utilisés.

Les autorités régionales insulaires demandent en conséquence aux services compétents de la Commission de la CEE et aux Instituts Nationaux de Statistiques, de participer en collaboration avec elles, au programme de travail suivant :

- étudier les moyens d'améliorer les statistiques régionales, nationales et communautaires sur les régions insulaires,
- étudier quels indicateurs statistiques spécifiques, permettraient d'appréhender de façon pertinente la situation et l'évolution socio-économiques des îles,
- établir un programme statistique spécifique indiquant les domaines d'action prioritaires et les ressources nécessaires.

*
**

ANNEXE 2

Article 174
(ex-article 158 TCE)

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

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.

ANNEXE 3

LA SITUATION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Contribution de l'AEM

NOTE CRITIQUE

Sur le Document de Travail de la Commission Européenne (DGREGIO) « Les Territoires avec des caractéristiques géographiques particulières » (02/2009)

Le choix du niveau NUTS 3 est-il pertinent ?

Concernant les régions de montagne, la question de la délimitation est un faux problème. D'autres pistes, infiniment plus pertinentes existent et peuvent largement contribuer à l'adoption d'un schéma éminemment plus compréhensif et adéquat que la systématisation grossière émanant de l'usage des NUTS 3 (notamment à travers l'usage des NUTS 5). On pense notamment à 3 pistes :

- Depuis la Directive 75/ 268 il existe un **zonage montagne** utilisé pour la politique agricole commune et concernant les zones défavorisées. Il s'agissait d'une délimitation des zones de montagne dans lesquelles les agriculteurs perçoivent des indemnités dites de compensation des handicaps naturels (ICHN), selon l'application en droit français de la directive.
Cette mesure est en cours de réforme (dans le cadre de la politique de développement rural 2007-2013) et conforte une délimitation spécifique pour les zones de montagne. Plus précisément, la révision propose quatre orientations possibles (le statu quo, les critères communs, les règles d'admissibilité, et la haute valeur naturelle).⁹
Il faut noter que c'est dans ce contexte communautaire que beaucoup d'Etats membres (ou d'Autorités régionales) ont définis leurs politiques en faveur de la montagne. Ce zonage constitué à partir d'indicateurs géo topographiques (la pente et l'altitude) s'appuie sur deux principaux niveaux de classifications : le niveau communal NUTS 5 et le niveau des parcelles agricoles. Ce classement existe pour tous les Etats membres.
- Par ailleurs, **la DG Regio a commandé à l'Institut Nordregio¹⁰ une étude sur les zones de montagne en Europe** qui est d'ailleurs mentionné à l'Annexe 1 du Document de travail sous l'appellation « définition topographique ». Cette étude a été largement discutée lors de sa réalisation sur ses aspects positifs et ses aspects négatifs notamment la surpondération du critère climatique au côté des indicateurs topographiques. Cependant, il faut noter que **cette étude donnait une liste des communes NUTS 5 classées dans cette délimitation très large de la montagne** (elle intégrait en raison de cette surpondération du critère climatique demandé par la DG Regio les territoires à très faible densité de population scandinaves). Pour autant, le travail de Nordregio permettait également de **mieux comprendre les réalités, y compris leur diversité, des massifs européens**. Là encore, les informations sur la topographie européenne au niveau NUTS 5 est disponible.
- Enfin, l'agence européenne de l'environnement (EEA) mène **une étude sur l'utilisation des sols dans les régions de montagne** ¹¹ **qui doit permettre également d'obtenir un certain nombre d'informations concrètes**. A cette étude en cours de l'EEA, doivent être ajoutées les études en cours d'ESPO, notamment celles sur la diversité territoriale.

Ces trois pistes démontrent à quel point le choix adopté par la DG Regio pour la délimitation montagne dans son document de travail est paradoxale et problématique. Cette tentative de classement global a pour effet de **gommer les spécificités de chaque région** montagnaise, pourtant si importantes pour atteindre « l'objectif de

⁹ Document de consultation, ISSG « zones défavorisées », Commission Européenne, Règlement (CE) n°45/2001.

¹⁰ Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states acceding and other European countries Rapport pour la Commission Européenne - DG Regio - Janvier 2004 (Nordregio Report 2004:1)

¹¹ 'Integrated assessment of Europe's mountain areas', EEA, to be delivered in June 2010.

cohésion territoriale ». Plus grave, cette attention spécifique aux territoires de montagne a un effet collatéral plus que fâcheux : il en fait disparaître la moitié !

Ces trois pistes montrent aussi que **la Commission européenne dispose d'outils pré existants bien plus adéquats** à la classification dont le document de travail fait l'objet.

Les pistes évoquées adoptent à ce titre des échelons statistiques plus locaux, en utilisant notamment les NUTS 5. Certes, on peut comprendre qu'il fallait trouver un juste compromis entre la nécessité de descendre à un échelon statistique qui « colle » au mieux aux territoires, et celle de trouver des données comparables au niveau communautaire, voire de trouver des données tout court. Il n'en reste pas moins que l'Union européenne doit pouvoir disposer d'informations géographiques fiables. Ainsi, c'est un **véritable constat de faiblesse de la part des Institutions européennes** : la DG Regio devrait considérer que depuis 2004, les montagnes et les îles européennes n'ont pas spécialement été modifiées dans leur topographie ou dans leur insularité, qu'ainsi les études réalisées en 2003 et 2004 apportent toujours des informations pertinentes en termes géographiques.

L'utilisation paradoxale de critères inopérants pour définir une attention politique

Outre la question de l'échelon (NUTS 3) qui est contingente et légitime, le document de travail réintroduit des critères de population (cohésion sociale) arbitraires et discutables en adjonction de ces critères géographiques. Cette initiative brouille toute lecture cohérente et opérationnelle.

Les répercussions de la méthodologie consistant à utiliser un critère démographique basique et sommaire en « complément de critères topographiques » sont particulièrement incompatibles avec une analyse politique identifiant les enjeux européens des zones de montagne. L'exclusion de toutes les zones NUTS 3 ayant moins de 50% de leur population vivant dans une zone considérée comme étant topographiquement « de montagne » **élimine purement et simplement une partie substantielle des massifs européens**. Un regard sur une carte des zones NUTS 3 considérées comme « montagneuses » selon ces critères permet, par exemple, de constater qu'une bonne partie des Alpes, des Abruzzes, des Carpates, de la Grèce, du Massif central, de la cordillère cantabrique et des plateaux ibériques ou des Pyrénées a disparu ! Si jamais une agglomération s'est développée dans une vallée ou en zone de piémont en raison des savoir-faire des populations de montagne utilisés dans des industries de précisions ou dans des activités électro-intensives historiquement localisées à proximité des centres de production d'hydroélectricité (liée à la pente et à la présence de l'eau), ou pour accéder aux carrefours commerciaux et aux débouchés des axes de circulation, l'ensemble de l'échelon NUTS 3 disparaît de tout classement montagne même si l'activité économique, l'organisation sociale, l'environnement ou la culture définissent un territoire marqué par la montagne qui le surplombe.

Cette remarque vaut également pour toutes les autorités NUTS 3 qui se sont organisées selon des logiques valléennes (ce qui dans un grand nombre de massifs est une réalité historique). En bref, les cas qui viennent contrecarrer ce choix arbitraire de critères inopérants, sont aussi nombreux qu'édifiants.

Il y a là une **incohérence notable** qui entraîne une absence de politiques adaptées puisque le territoire n'est pas considéré comme spécifique, avec comme conséquence un manque de ressources financières en provenance de l'Union européenne.

En fait, il s'agit d'une **double peine** : les montagnes qui ont le plus souffert de la dépopulation ou de la concentration urbaine en piémont ou en fond de vallée ne sont plus des zones de montagne ! Et les derniers habitants ne devraient-ils pas partir pour mieux répondre aux descriptions de cette analyse ?

La nécessité d'adoption de nouveaux critères : pour une politique de massif

Au-delà de l'utilisation d'indicateurs statistiques inadaptés, on constate aussi un **biais originel dans la considération des territoires montagneux européens**. Loin de la situation réelle, le document de travail s'appuie avant tout sur les classifications de programmes de financements antérieurs et sur certaines dispositions des politiques communautaires.

Ainsi, on néglige absolument la dimension proprement territoriale des programmes de coopération « territoriale ». Comme si les programmes de coopérations transfrontaliers voire transnationaux n'étaient pas très souvent des programmes de montagne ou plus exactement de massif. Comme si Alpine Space n'accordait pas un « bonus » aux projets « montagne » ; comme si COPTTEFA ne considérait pas les Pyrénées, comme si ALCOTRA, France-Suisse, Italie-Suisse, Italie-Autriche par exemple, ne portaient pas sur les frontières alpines ... comme si Slovaquie-Pologne ne considérait pas la réalité spécifique des Tatras ou des Carpates, comme si Bulgarie-Grèce effaçait les Rhodopes, etc.

Plus de 50% des zones frontalières sont des zones de montagne ; mais en réalité elles sont d'abord des territoires de montagne puis en fonction de l'histoire des zones frontalières. Rappelons que durant ces 150 dernières années les frontières ont encore bougé en Europe et que le sens même des programmes de coopération de l'UE est bien d'estomper l'effet frontière et de consolider la dimension transfrontalière, voire transnationale des territoires¹².

Dès lors, **il est urgent de considérer les liens organiques (forts) qui forment les territoires**. Au lieu d'un comparatif européen d'un apport limité qui s'appuie sur des indices ou des cadres réducteurs, la Commission européenne doit privilégier une approche reposant sur des indicateurs spécifiquement topographiques et autour d'aires fonctionnelles, définir une politique plus territoriale avec les coopérations macro-régionales ou infrarégionales.

En ce qui concerne les territoires montagneux, **l'AEM propose une approche novatrice au niveau européen**, qui a déjà fait ses preuves au niveau français depuis la « Loi Montagne » de 1985, mais également à travers les programmes de coopération territoriale transfrontaliers ou transnationales (anciennement Interreg) : **l'approche par massif**.

Ladite loi affirme notamment que *«chaque zone de montagne et les zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale constituent un massif»*.

Cette **classification est plus pertinente et plus cohérente**. Car les territoires de montagne ne se limitent pas à la simple zone de montagne stricto sensu. Ils sont au contraire extrêmement liés à leur vallée et à la zone de piémont, d'un point de vue économique et administratif notamment. Au final, l'approche par massif apporte une **perception de la cohésion territoriale bien plus fine et donc adéquate que la classification établie dans le document de travail de la DG Regio**. Les territoires de montagne ne doivent pas être considérés comme des entités à part, séparées de leurs prolongements naturels et historiques : un territoire de massif se comprend par les liens qui unissent les dimensions urbaines et rurales, avec des métropoles et des villages, des espaces naturels et des zones aménagées, de la vallée et de ses montagnes, entre le piémont et son massif.

Dans ce sens, l'AEM propose de se **baser sur l'échelle des municipalités et des communes (NUTS 5) pour délimiter un territoire de montagne**. Lorsque les vallées d'altitude sont naturellement, économiquement et historiquement liées à leur piémont et aux plaines environnantes, l'ensemble cohérent ainsi formé doit être classé en tant que territoire de montagne, avec toutes les dispositions que cela implique, au niveau financier et réglementaire notamment.

Pensons par exemple que l'arc alpin accueille près de 60 millions d'habitants en considérant sa dimension urbaine interne et valléenne et ses grandes aires métropolitaines adjacentes, alors qu'il ne « pèse » que 15 à 20 millions d'habitants dans le cas contraire. Ceci semble important dans l'éventualité de construire à l'avenir une stratégie macro-régionale alpine. Il s'agit ici du débat sur la question de l'échelon pertinent d'intervention des politiques européennes à vocation territoriale.

Conclusion

La classification adoptée par le document de travail s'avère particulièrement inadaptée aux territoires montagneux. Cette note offre des pistes plus convenables et donne surtout à la Commission européenne toutes les cartes en main pour favoriser la cohésion territoriale des espaces montagneux européens et marquer une nouvelle étape dans la gouvernance à multiniveaux.

¹² Sur ce sujet, vous pouvez consulter le travail du projet Interact Pro Monte : www.interact.promonte.net



Annexe 3

SEMINAIRE SUR LES TRANSPORTS ORGANISE PAR LA COMMISSION DES ILES DE LA CRPM 18 et 19 février 2010 BORNHOLM, DANEMARK

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Organisé conjointement par la *Bornholm Regionskommune* et par la « Commission des Îles » de la CRPM, l'atelier sur le transport insulaire tenu à Bornholm les 18 et 19 février 2010 a rassemblé des représentants de 12 régions insulaires¹³, 3 autorités nationales¹⁴, diverses organisations et exploitants de transport maritime¹⁵ ainsi que la DG TREN de la Commission européenne.

Outre une présentation de l'évolution récente de la législation en matière de transport aérien, l'atelier s'est essentiellement concentré sur les problématiques de transport maritime, et en particulier sur le cinquième rapport sur le cabotage maritime de la Commission. La situation de diverses îles en matière de services maritimes a été évoquée par des présentations des Açores, des Baléares, de Corse, de Sardaigne, de Suède et d'Écosse.

La législation européenne en matière de cabotage maritime : un exemple de gouvernance pour les îles ?

La devise officielle de l'UE est « Unité dans la diversité » et cette expression semble être faite sur mesure pour décrire la condition des îles en général, et celle du transport insulaire en particulier.

En effet, les îles de l'Union européenne présentent une extrême variété de situations dans le domaine des transports, allant de l'accès aux petites îles côtières, distantes de quelques kilomètres seulement, à des liaisons maritimes transocéaniques vers les régions ultrapériphériques. Cette même diversité s'applique à la taille des populations bénéficiant de ces services, aux conditions météorologiques locales, à la nature des flux de trafic... Comme l'on peut s'y attendre, les problèmes de transport varient en fonction de leur nature et de leur ampleur d'une île à une autre, et même d'une liaison à une autre. La manière dont ces problèmes sont gérés varie également, tout comme les solutions trouvées.

Ainsi, tandis que les Baléares se plaignent du niveau insuffisant de concurrence, voire de l'existence de quasi-monopoles sur certaines liaisons, la Corse souligne que l'existence d'une forte concurrence peut avoir des effets négatifs pour les finances publiques. Bornholm décrit comment la refonte de ses services maritimes a conduit à la perte de 300 emplois, tandis que le Royaume-Uni souligne les mesures de sauvegarde existantes en cas de transfert

¹³ Gotland, Bornholm, Saaremaa, Shetland, Comhairle nan Eilean Siar, Argyll et Bute, Açores, Baléares, Sardaigne, Corse, Guadeloupe, Martinique.

¹⁴ Danemark, Suède, Irlande.

¹⁵ INSULEUR, Nordic Ferry Services, Caledonian MacBraynes.

des activités. La Sardaigne explique que sa stratégie repose sur les partenariats public/privé, tandis que la Suède favorise des appels d'offres distincts pour la prestation de navires et la prestation de services...

Quant à savoir quelle entité doit superviser les services maritimes, les solutions sont tout aussi diverses. Pour certains, la responsabilité des services de cabotage devraient figurer parmi les attributions des autorités nationales, pour d'autres incomber aux régions. Cependant, dans certains cas, un niveau de gouvernement souhaite acquérir plus de responsabilités, alors que dans d'autres il souhaite s'en dessaisir. Dans d'autres cas encore, ce thème fait encore l'objet de débats très animés.

Pour traiter cette variété presque infinie de situations, il y a le « Règlement (EEC) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) », dont environ seuls 300 mots traitent de la problématique spécifique du cabotage avec les îles ; essentiellement pour permettre l'imposition d'obligations de service public (OSP) ou de contrats de service public (CSP) sur les liaisons insulaires.

Il est plutôt remarquable que ce cadre de travail très succinct ait, jusqu'à aujourd'hui, raisonnablement fonctionné pour aborder des problématiques aussi complexes, diverses et différentes d'un cas à l'autre, que la prestation de services maritimes aux communautés insulaires¹⁶. Ceci est sans aucun doute lié au fait que la réglementation a été appliquée avec un certain degré de pragmatisme et de souplesse par la Commission européenne ; et quoique le texte même de la réglementation soit resté inchangé, son contenu a cependant évolué par l'intermédiaire d'une succession de Lignes directrices ou de Communications interprétatives¹⁷, sans parler de l'influence exercée par un certain nombre d'arrêts de la Cour de Justice européenne.

En mettant en place un large cadre dérogatoire, avec suffisamment de marge pour permettre à celui-ci de s'adapter aux situations locales, la réglementation en matière de cabotage maritime peut être considérée comme un exemple de la façon dont la législation ou les politiques de l'UE peuvent être adaptées aux conditions insulaires sans remettre en cause les objectifs fondamentaux définies par le Traité. Cette réglementation offre un exemple digne d'intérêt du type de pratiques qu'il conviendrait de suivre dans le domaine de la gouvernance européenne, en particulier concernant la manière d'aborder les spécificités territoriales. Des mécanismes similaires devraient être mis en œuvre dans d'autres domaines de la politique de l'UE présentant un intérêt essentiel pour les îles, ou pour les territoires présentant des contraintes géographiques et démographiques permanentes et sévères, tels que définis par l'Article 174 du Traité.

Bien sûr, le fait de louer le cadre législatif ne signifie pas que la réglementation sur le cabotage, ou plus généralement la législation communautaire sur le transport maritime, soit au-dessus des critiques, ou encore qu'il ne soit pas nécessaire de mettre en œuvre d'autres adaptations ou améliorations. Sur la base de la discussion qui s'est tenue à Bornholm en février 2010, la Commission des îles de la CRPM souhaite par conséquent émettre les recommandations suivantes.

i) Arrêt ANAV

La Commission européenne a confirmé l'applicabilité aux services de cabotage insulaire de l'Arrêt ANAV (Affaire C-410/04 Arrêt de la cour (Première chambre) du 6 avril 2006), à savoir :

« Les articles 43 CE, 49 CE et 86 CE, ainsi que les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination en raison de la nationalité et de transparence, ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui permet à une collectivité publique d'attribuer un service public directement à une société dont elle détient entièrement le capital, à condition que la collectivité publique exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et que cette dernière réalise l'essentiel de son activité avec la collectivité qui la détient. »

¹⁶ L'UE comporte deux petits États insulaires (Malte et Chypre), 24 régions insulaires, et littéralement des milliers de petites îles près des côtes.

¹⁷ Communication sur l'interprétation du règlement (EEC) n° 3577/92 du Conseil, Bruxelles, du 22/12/2003, COM(2003) 595 final ; Directives communautaires sur l'aide de l'État au transport maritime, du 17/01/2004, Communication de la Commission C(2004) 43 (2004/C 13/03) ; Communication mettant à jour et rectifiant la Communication sur l'interprétation du règlement (EEC) n° 3577/92 du Conseil, Bruxelles, du 11/05/2006, COM(2006) 196 final.

Il est entendu qu'un appel d'offres n'est pas nécessaire si les conditions susmentionnées sont remplies. Toutefois, un degré d'incertitude existe quant aux pleines implications de l'Arrêt ANAV (par exemple : s'applique-t-il aux prestations de services au niveau national, régional ou local ?).

Il serait donc utile de fournir des précisions sur l'impact et l'applicabilité de l'arrêt ANAV lors d'une Communication future par la Commission.

ii) Période contractuelle maximale pour les CSP

La problématique de la durée maximale d'un CSP soulève des points de vue contradictoires, avec d'une part, le besoin d'encourager la concurrence, et d'autre part, la nécessité pour les exploitants qu'une période de stabilité suffisamment longue leur soit garantie. Le point de vue dominant semble être que la limitation actuelle à 6 ans est un peu trop courte lorsque l'on prend en compte le temps lié à la dépréciation des navires, les variations du marché d'occasion pour les navires, ainsi que diverses incertitudes (comme l'évolution du prix du carburant, les besoins en termes de capacité, les contraintes liées à la législation en matière d'environnement, l'évolution des technologies, etc.).

Par conséquent, la Commission des îles recommande que la possibilité d'appliquer des durées contractuelles maximales plus longues (jusqu'à 12 ans) soit acceptée par la Commission, s'il peut être démontré que des durées maximales plus courtes sont susceptibles de constituer une gêne au bon déroulement d'un appel d'offres, compte-tenu des caractéristiques et de l'économie de la liaison.

iii) Procédure simplifiée

Les îles européennes souhaiteraient que la Commission européenne s'efforce de simplifier les procédures d'appels d'offres, considérées comme longues et onéreuses, en particulier pour les plus petites liaisons insulaires.

À cet égard, la possibilité d'appliquer une procédure simplifiée aux petites liaisons insulaires (<300 000 passagers/an) avec un simple appel à expression d'intérêt doit être revue afin :

- de prendre en compte les implications de la saisonnalité lorsque les chiffres de trafic annuels sont déformés par le volume élevé de passagers au cours d'une saison touristique relativement courte, tandis que le trafic reste relativement faible le reste de l'année,
- d'éviter la duplication des comptages lorsqu'une île est une île de transit (escale) vers d'autres îles, et que les chiffres de trafic sont cumulés pour cette île.

Une solution consisterait à augmenter le seuil des 300 000 passagers/an. Une autre solution consisterait à accepter comme critère supplémentaire le niveau de population permanente d'une île, afin de permettre aux plus petites îles d'appliquer cette procédure simplifiée.

iv) Service public sur une liaison internationale

La plupart des îles européennes sont, par nature, des régions frontalières. Elles bénéficieraient grandement du développement de services réguliers vers d'autres États membres ou Pays tiers (ce dernier point revêt une importance capitale dans le cas des régions ultrapériphériques). Toutefois, la viabilité économique de ces services est souvent incertaine, ou constitue au mieux une perspective à long-terme, d'où la nécessité d'imposer une obligation de service public (OSP) ou de conclure un contrat de service public (CSP).

Jusqu'à un certain point, ce problème a été pris en compte par la législation maritime communautaire qui a (dans la Communication de la Commission C(2004)43, article 9) convenu qu'un OSP) ou un PSC serait acceptable dans le cadre d'un service de transport international en cas de « besoin impératif ». Toutefois, le terme « besoin impératif » doit être clairement défini, ce qui n'est pas encore le cas.

Si l'on considère que l'UE s'efforce actuellement de développer les autoroutes de la mer, et que l'un des objectifs de ces autoroutes est « d'améliorer l'accès aux régions et États périphériques et insulaires », il semble logique d'élargir la possibilité d'appliquer une OSP ou d'un PSC dans le cadre d'un service international desservant une île.

L'on pourrait y parvenir :

- soit en ôtant l'expression « besoin impératif »,

- soit en définissant, en réponse à un « besoin impératif », un service qui :

a) permettrait à une île de tirer parti de sa proximité géographique avec un autre État membre ou un Pays tiers ;

b) contribuerait à intégrer une île ou un archipel aux autoroutes de la mer ;

c) permettrait de répondre aux besoins spécifiques des régions ultrapériphériques. »

v) Appui financier communautaire aux liaisons internationales desservant des îles

Dans son article 5, la décision n° 884/2004/CE du 29 avril 2004 modifiant la décision n°1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, permet à l'Europe de financer les projets d'intérêt commun dans le cadre du réseau transeuropéen des autoroutes de la mer. Cet appui est fourni par le biais d'aides temporaires au démarrage, dont la durée est limitée à deux ans.

Il convient d'élargir ce mécanisme pour apporter une aide temporaire aux États membres qui souhaitent mettre en œuvre des OSP ou des CSP sur une liaison internationale desservant une île.

L'on pourrait y parvenir en modifiant la législation susmentionnée par le biais de la disposition suivante :

- [l'UE] peut aussi apporter une aide financière à un État membre qui, selon les termes du Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil sur le cabotage maritime, a conclu des contrats de service public ou imposé des obligations de service public sur une liaison internationale desservant une ou plusieurs de ses îles, à condition que l'objet de telles obligations soit d'inclure les îles en question à un réseau plus large d'autoroutes de la mer. Cette aide sera accordée pour (X) ans maximum, avec un plafond de (X) %. »

Il convient également d'étendre le cadre de la législation des autoroutes de la mer pour couvrir la situation des régions ultrapériphériques.

vi) Utilisation des fonds structurels

La possibilité d'utiliser des fonds structurels pour acheter des navires desservant des îles a été parfois acceptée, parfois rejetée, selon la période de programmation.

La principale objection à l'utilisation des fonds structurels semble être le risque de fausser la concurrence, dans le cas où une infrastructure mobile serait utilisée sur une liaison différente et résulterait en un appui injuste pour un exploitant.

Toutefois, on peut argumenter que ces risques n'existent pas si la propriété du navire reste entre les mains de l'Etat, soit en dissociant la propriété du navire et la prestation de services (qui ferait alors l'objet d'un appel d'offres), soit parce que le service est dirigé par l'autorité publique elle-même, sous forme de concession, conformément aux termes de l'Arrêt ANAV.

Sous réserve desdites conditions, il convient que, dans le cadre de la future période de programmation, la possibilité d'employer les fonds structurels à l'achat de navires destinés à assurer des dessertes maritimes insulaires essentielles soit autorisée de façon explicite.

vii) Besoin d'études complémentaires sur le cabotage avec les îles

Malgré leurs meilleurs efforts pour partager des informations, les îles européennes considèrent qu'il y a pénurie de données comparatives sur la prestation de services de cabotage avec les îles.

Il est ainsi très difficile pour les autorités publiques d'évaluer les conditions proposées par les exploitants, qu'il s'agisse de tarifs ou de soutien public, et d'évaluer si ces exploitants bénéficient d'un accord raisonnable prenant en compte l'état du marché.

Il serait grandement apprécié que la Commission européenne puisse :

- mener une étude comparative sur la prestation de services de cabotage avec les îles, dont la finalité serait d'apporter un certain « *benchmarking* » sur le coût moyen de fonctionnement de tels services selon une typologie de situations,**
- mettre en place une base de données fournissant des informations mises à jour sur les OSP et les CSP en place dans les différentes îles de l'UE, ainsi que des informations de base portant sur le soutien public, les prix, et les caractéristiques de la liaison.**