

RAPPORT FINAL

Synthèse

2000.CE.16.0.AT.118

*Analyse des régions insulaires et des
régions ultrapériphériques de
l'Union européenne :*

Partie I

Les territoires et les régions insulaires

Présenté par le consortium
Planistat Europe (leader)
Bradley Dunbar Ass. (partenaire)

mars 2003

Sommaire

INTRODUCTION.....	3
PROBLÉMATIQUE DES TERRITOIRES INSULAIRES ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	3
DÉBAT AUTOUR DE LA DÉFINITION EUROSTAT.....	4
PRÉSENTATION DE CES TERRITOIRES.....	4
PRÉSENTATION DU SYSTÈME D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE (SIG).....	6
PRINCIPALES CONCLUSIONS DES RÉFLEXIONS SUR LES TERRITOIRES ET LES RÉGIONS INSULAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE	8
DEUX NIVEAUX D'ANALYSE	8
MODÈLE CONCEPTUEL	8
RÉSULTATS OBTENUS.....	12
UN EXAMEN DES POLITIQUES NATIONALES, RÉGIONALES ET LOCALES.....	15
PÉRIPHÉRICITÉ, TRANSPORT ET ACCÈS AUX MARCHÉS	15
STRUCTURE ÉCONOMIQUE	16
DÉMOGRAPHIE ET POPULATION ACTIVE	16
ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS	17
PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX ET LIMITATION DES RESSOURCES NATURELLES	17
MESURES GOUVERNEMENTALES ET INSTITUTIONNELLES SUR LES ÎLES.....	18
POLITIQUES ET PROGRAMMES DE L'UE.....	19
POLITIQUES VISANT À RÉDUIRE LES PROBLÈMES DES ÎLES ET DES RÉGIONS INSULAIRES	19
POLITIQUES DE L'U.E. APPLIQUÉES DANS L'ENSEMBLE DE L'UNION EUROPÉENNE ET COMPORTANT UN ÉLÉMENT TERRITORIAL RESTRICTIF	19
POLITIQUES DE L'U.E. APPLIQUÉES DANS L'ENSEMBLE DE L'UNION EUROPÉENNE ET COMPORTANT UNE FAIBLE DIMENSION TERRITORIALE	20
PROGRAMMES DE L'UE SANS PRIORITÉ POUR LES ÎLES MAIS BÉNÉFICIAIRES AUX ÎLES ET AUX DOMAINES ÉMERGENTS DANS LES POLITIQUES DE L'UE, E.G. L'EMPLOI.....	21
RECOMMANDATIONS.....	22
INTRODUCTION	22
COORDINATION ACCRUE DES POLITIQUES SECTORIELLES DE L'UNION	22
CENTRALISATION, HARMONISATION ET DIFFUSION D'INFORMATIONS SUR LES ÎLES ET LES TERRITOIRES À HANDICAPS NATURELS.	23
SCHÉMAS D'ACTIONS ENVISAGEABLES POUR LES ÎLES ET LES TERRITOIRES À HANDICAPS NATURELS PERMANENTS	25
CONCLUSIONS.....	26

INTRODUCTION

Problématique des territoires insulaires et objectifs de l'étude

Dans le cadre de ses travaux sur la Cohésion Economique et Sociale, la Commission européenne a reconnu l'existence de régions à handicap structurel permanent à l'origine d'éventuels retards de développement. Trois types de handicap structurel permanent ont été définis, les territoires montagneux, les territoires faiblement peuplés et les territoires insulaires. La présente étude porte sur un de ces territoires à handicap, à savoir les territoires insulaires.

Sur le plan institutionnel, les territoires insulaires ont bénéficié d'un début de traitement spécifique qu'il reste cependant à mettre en œuvre. En effet, il est clairement fait référence à ces territoires dans les traités instaurant la Communauté. L'Article 154 du Traité de Maastricht souligne *"la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté"*. Cinq années plus tard, l'Article 158 du Traité d'Amsterdam, malgré quelques problèmes d'interprétation, fait clairement référence aux régions insulaires, notamment les plus pauvres d'entre elles. Enfin, la Déclaration annexe n°30 du Traité d'Amsterdam *"reconnaît que les régions insulaires souffrent de handicaps structurels liés à leur insularité...la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps et que des mesures spécifiques peuvent être prises, lorsque cela se justifie, en faveur de ces régions..."*.

Cependant, ces références institutionnelles, pour importantes quelles soient, ont pour le moment été peu suivies d'effet en termes d'action(s) spécifique(s), même si, dans le même temps, les instruments dédiés à la politique de cohésion économique et sociale ont largement été utilisés par les territoires insulaires. En effet, tant pour les zones éligibles que pour les autorisations d'aides d'Etat dans le cadre des Articles 87.3.a et 87.3.c du Traité, il se trouve qu'à quelques exceptions près, tous les territoires insulaires européens bénéficient de ces systèmes.

Il est donc apparu nécessaire à la Commission européenne de relancer la dynamique initiée par le Traité d'Amsterdam. Une réflexion s'est alors engagée afin de déterminer si, comme le précise la Déclaration annexe n°30, des mesures spécifiques se justifiaient. Il est rapidement apparu que cette réflexion ne pouvait se faire sans disposer d'une information la plus objective et la plus exhaustive possible sur ces territoires. Or cette information n'était ni disponible ni mobilisable sans un programme d'étude ou de recherche totalement dédié.

Ces questions liées à la disponibilité de l'information sont donc à l'origine de la présente étude qui doit, non seulement, procéder à une réflexion économique et sociale sur les territoires insulaires tout en faisant un certain nombre de recommandations, mais aussi procéder à une large collecte de données quantitatives et qualitatives à même de soutenir cette réflexion. Parallèlement, l'objectif de cette étude est d'initier la création d'une base d'information croisant plusieurs thématiques sur des entités territoriales ne correspondant pas nécessairement à des entités administratives.

A la base de ce programme d'étude se trouve la définition statistique d'Eurostat de ce qu'est une île. Cette définition ramène à cinq critères objectifs :

- La superficie de l'île doit être au minimum de un km²
- La distance minimale entre l'île et le continent doit être de un kilomètre,

- La population résidente doit être en permanence d'au moins 50 habitants,
- Il ne doit pas exister de lien permanent entre le continent et l'île,
- Aucune capitale de l'UE ne doit se trouver sur l'île retenue

Après un processus de sélection, une liste de 286 territoires insulaires a été élaborée. Cette liste semble exhaustive même s'il subsiste quelques doutes pour certains territoires.

Débat autour de la définition Eurostat

La base comparative fournie par la définition d'Eurostat va au-delà du seul point commun entre les îles, à savoir qu'elles sont entourées d'eau. Cette définition impose des limites supérieures et inférieures en taille, impose un minimum de présence humaine et élimine les îles par trop côtières ou reliées au continent. Du point de vue statistique, ces limites sont justifiées, cependant elles peuvent parfois ne pas répondre aux réalités du terrain.

- Les îles côtières (moins d'un kilomètre du continent) peuvent rencontrer les mêmes difficultés liées à la marginalisation que les autres îles. A l'opposé, elles peuvent être considérées comme des exemples en terme d'activité.
- Les petites îles appartenant à un ensemble archipélagique et appartenant donc à une même collectivité souffrent encore plus de ce qui s'appelle une double insularité.
- Les structures rigides qui relient une île au continent n'empêchent pas ces territoires de rencontrer les mêmes types de difficultés liées à un environnement maritime et à une marginalisation.
- Une communauté de destin construite sur une communauté d'îles rend moins pertinente une analyse centrée sur une seule île.
- Un archipel ne correspondant pas à un niveau administratif, composé de plusieurs îles ne rentrant pas dans le cadre de la définition, ne sera pas pris en compte même si l'archipel dans sa totalité remplit largement ces critères.

Les contraintes imposées par cette définition font qu'il existe un risque de déperdition de l'information et de l'analyse relative aux territoires insulaires. Néanmoins, cette définition a l'avantage d'exister et permet un équilibre entre exhaustivité et faisabilité dans la collecte et le traitement de l'information. De plus, au regard des travaux qui ont été menés, il apparaît que les problématiques rencontrées par des îles de moins de 50 habitants sont similaires aux problématiques rencontrées par les îles peuplées de moins de 100 habitants prises en compte dans l'analyse. Enfin, dans un futur proche et dans la mesure où les travaux de collecte d'informations seront poursuivis, il est tout à fait possible d'envisager un traitement au niveau archipélagique pour les ensembles de petites îles appartenant à une même collectivité territoriale, les îles finlandaises sont les plus concernées par cette remarque.

Présentation de ces territoires

Les territoires insulaires européens sont peuplés de presque 10 millions d'habitants sur une superficie de 100 000 Km², soit 3% de la population de l'Union et 3,2% de sa superficie. Le PIB total estimé de ces territoires s'élève à € 18 mrds, soit 2,2% du PIB de l'Union et le PIB-SPA par habitant atteint € 16300, soit 72% de la moyenne de l'Union.

La répartition géographique de ces territoires insulaires apparaît comme relativement équilibrée. En effet, ces territoires se répartissent de façon uniforme entre les trois grandes zones géographiques, Atlantique, Nord et Méditerranée.

Les 286 territoires insulaires se répartissent parmi onze pays de l'Union européenne¹, cependant, cinq d'entre eux concentrent sur leur territoire plus de 75% des îles répertoriées. Il y a donc déjà un premier déséquilibre constaté, certains Etats Membres n'étant pas ou peu concernés par la question alors que d'autre le sont au premier chef. De plus, la répartition de la population insulaire apparaît comme extrêmement déséquilibrée entre les trois grandes zones géographiques. En effet, 95% de cette population se concentrent sur les îles de Méditerranée, contre seulement 5% dans les îles du Nord et dans les îles de l'Atlantique. Ce déséquilibre est encore plus marqué en terme de répartition par île. En effet, cinq îles ou groupes d'îles – Sicile, Sardaigne, Baléares, Crète et Corse - concentrent 85% de la population, avec une mention spéciale pour la Sicile et ses 5 millions d'habitants, soit autant que le Danemark ou la Finlande.

Sur ces 286 territoires insulaires, 188 appartiennent à des ensembles archipélagiques. Ces ensembles constituent soit des régions de niveau NUTS II ou III, comme les Shetlands ou les Cyclades, soit des archipels géographiques comme les îles du Ponant. Sur le plan administratif, il existe en Europe 30 régions insulaires ou quasi-insulaires de niveau NUTS II ou III².

Tableau 1 : Régions insulaires de l'Union européenne

Région NUTS II		Nb d'îles	Régions NUTS III		Nb d'îles
FR83	Corse	1	ES631	Ceuta	1
ES53	Baléares	4	ES632	Melilla	1
FI2	Aland	11	DK007	Bornholm	1
ITB	Sardaigne	5	SE034	Gotland	1
ITA	Sicile	15	UKJ34	île de Wight	1
ES63	Ceuta et Melilla	2	UKM44	Hébrides	3
GR22	îles Ioniennes	12	UKM45	Orcades	12
GR41	Voreio Aigaio	10	UKM46	Shetland	9
GR42	Notio Aigaio	42	GR421	Dodecanèse	18
GR43	Crète	2	GR422	Cyclades	24
			GR411	Lesvos	3
			GR412	Samos	4
			GR413	Chios	3
			GR221	Zakynthos	6
			GR222	Kerkyra	2
			GR223	Keffalinia	3

A quelques exceptions près, la situation économique et sociale apparaît comme dégradée par rapport au pays d'appartenance. Ainsi, les régions insulaires disposent d'un PIB-SPA par habitant généralement inférieur à celui du pays. Cependant, il existe d'importants écarts entre ces régions, le PIB-SPA par habitant évoluant de 57% (îles ioniennes) à 138% (Aaland) de la moyenne de l'Union.

L'extrême diversité du paysage insulaire de l'Union européenne peut se résumer ainsi :

¹ Le Luxembourg et l'Autriche d'une part, et le Portugal et la Belgique d'autre part ne comptent aucune île sur leur territoire.

² L'analyse des régions insulaires n'a porté que sur 19 régions, certaines régions grecques de niveau NUTS III ont été analysées via leur région NUTS II d'appartenance.

- Très forte concentration de la population insulaire sur quelques îles et existence d'une multitude de petites îles.
- La population d'un territoire insulaire varie entre 50 et 5 millions d'habitants pour la Sicile,
- Leur superficie varie entre 1 km² et plus de 25000 pour la Sicile,
- Leur éloignement des côtes continentales varie de 1 à 430 km (San Pietro en Sardaigne).
- Leur niveau de vie est, en moyenne équivalent à 72% de celle de l'Union, avec de fortes disparités entre régions insulaires,
- Enfin, sur le plan politique, le degré d'autonomie de ces territoires varie du tout au tout, certaines régions comme Aaland disposent d'une très large autonomie alors que d'autres ne disposent d'aucune prérogative administrative.

Présentation du Système d'Information Géographique (SIG)

La construction d'un Système d'Information Géographique est apparue comme l'outil le plus adapté aux traitements des territoires insulaires de l'Union européenne. En effet, seul un SIG est en mesure de répondre à plusieurs problèmes liés à une étude territoriale à l'échelle du continent avec des thématiques transversales. De fait, cet outil s'est révélé indispensable pour nombre de tâches, allant du recensement des territoires insulaires à l'analyse économique et sociale.

En effet, nombre d'informations collectées étaient de nature géographique (distance, superficie, périmètre), géo-morphologique (altitude), organisationnelle (occupation des sols, présence d'équipements, réseaux routiers) ou encore environnementale (réserves naturelles, risques naturels). Un travail sur des supports cartographiques (couches) permet alors de disposer d'une information exhaustive en terme de couverture territoriale et surtout de disposer de données harmonisées par nature. De plus, l'information disponible sous cette forme permet de dépasser les limites imposées par les divisions administratives. En effet, l'information " traditionnelle " est le plus souvent rattachée à ces divisions (NUTS II à V). Néanmoins, l'apport des systèmes d'information géographique, en terme de collecte de données, se heurte cependant à trois écueils : le coût (l'achat de couches cartographiques adaptées requiert un budget nettement plus important), l'échelle (la petite taille de certains territoires insulaires limite la disponibilité de l'information cartographique) et la disponibilité (tous les pays de l'Union n'ont pas développé un système de qualité similaire et ne sont pas tous compatibles en eux).

Malgré ses limites, l'outil cartographique apparaît comme étant indiscutablement le plus adapté à une collecte d'information sur une base territoriale. Le bilan des travaux qui ont été menés dans le cadre de cette étude amène à fortement recommander son utilisation pour des travaux futurs sur les îles. L'investissement nécessaire ne paraît pas énorme compte tenu de la qualité des informations potentiellement disponibles.

Face aux contraintes liées à l'obtention d'informations via les outils cartographiques et afin de disposer d'informations d'ordre qualitatif, une base de données statistiques a été créée. Le remplissage de cette base a été difficile pour trois raisons principales : la complexité des questions, la qualité des correspondants et la disponibilité de l'information à ce niveau.

La conclusion sur ce travail de collecte est qu'il est nécessaire de multiplier les sources d'informations en s'adressant à tous les niveaux administratifs concernés (Europe, Etats, Régions, municipalités, associations) pour compléter l'information. L'idéal aurait été de disposer de plus de temps afin d'approfondir certaines recherches thématiques en s'adressant à des agences par pays, notamment les agences de l'énergie ou les agences environnementales, il s'agit là de pistes pour des travaux futurs.

Le problème de la disponibilité des données à un niveau infra régional ou infra communal est difficilement surmontable sans procéder par enquête. En effet, s'agissant de petites îles, il est quasiment impossible de compiler de l'information hors données démographiques et données physiques.

Néanmoins, malgré l'ensemble de ces écueils, la base de données îles, couplée à un système d'information géographique performant a le mérite d'exister et d'afficher des taux de remplissage proche de 50%. Cette base de données est d'une conception originale dans la mesure où elle est bâtie sur une approche territoriale et pluri-thématique. C'est de ce particularisme que viennent les difficultés mais aussi sa valeur ajoutée. Compte tenu des efforts entrepris, la question de l'actualisation de cette base de données se pose.

Tableau 2 : Regroupement des variables par thème, selon les besoins d'actualisation et les difficultés liées à cette actualisation.

Thèmes	Nombre de variables	Dont immuables	Taux de remplissage	Dont difficiles
Démographie	17	0	44 %	10
Economie	57	0	41 %	36
Environnement	12	5	57 %	5
Equipements	68	0	32 %	51
Géomorphologie/Distance	37	18	83 %	0
Liaisons transports	25	0	50 %	16
Total	216	23	48 %	118

La répartition des données et leur traitement futur envisageable, présentés dans le tableau ci-dessus souligne le fait que, d'une part, cette base a besoin d'être actualisée sur des périodes de deux à trois ans, d'autre part, qu'un travail d'affinement est nécessaire, notamment pour couvrir certaines thématiques. Si des ressources sont dégagées, notamment pour une utilisation plus large d'information cartographique ou encore pour procéder à quelques enquêtes de terrain, les difficultés futures ne paraissent pas insurmontables. Ceci d'autant plus qu'à partir d'enquêtes ou de couvertures cartographiques partielles, un travail d'estimation sur la base d'échantillons représentatifs pourrait facilement pallier les difficultés de collecte rencontrées sur le terrain.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DES REFLEXIONS SUR LES TERRITOIRES ET LES REGIONS INSULAIRES DE L'UNION EUROPEENNE

Deux niveaux d'analyse

Compte tenu de la diversité du paysage insulaire européen, il a été décidé de travailler à deux niveaux de territorialité. D'une part, la réflexion a porté sur l'ensemble des 286 territoires insulaires, d'autre part, sur dix-neuf régions insulaires de niveau NUTS II ou III. Cette distinction a été rendue nécessaire par le décalage qui existe entre ces deux niveaux de territorialité en matière de disponibilité de l'information. En effet, nombre de thèmes ne peuvent être abordés pour l'ensemble des territoires insulaires, principalement les questions économiques. Dans ces conditions, l'analyse des territoires insulaires a permis de dégager des tendances lourdes en terme de population et de conditions naturelles alors que l'analyse des régions insulaires a permis de dégager des tendances sur les structures économiques.

Modèle conceptuel

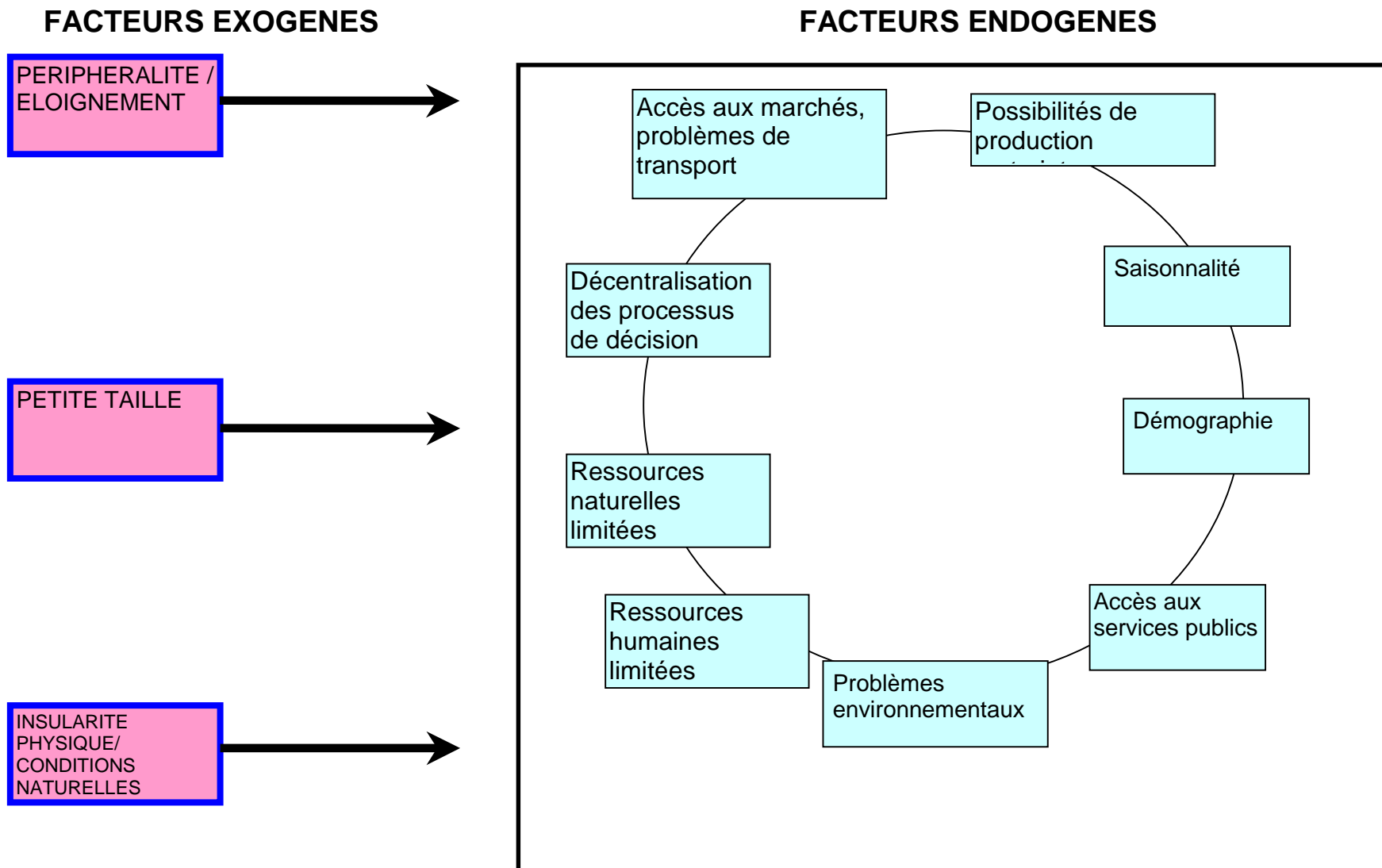
L'ensemble des travaux analytiques est basé sur un modèle théorique conceptualisant l'importance de l'environnement naturel sur l'activité humaine. L'idée sous-jacente est que plus le territoire étudié est de taille réduite et, est considéré comme à la périphérie des grands flux économiques, plus l'activité humaine qui se développe est fonction de cet environnement. Ainsi, un grand territoire ne se trouvant pas à la croisée des flux économiques mondiaux pourra néanmoins asseoir son développement sur la base de son marché domestique et sur l'existence de matières premières généralement disponibles (Brésil, Argentine, Etats-Unis du XIX^{ème} siècle par exemple). Un petit pays ne disposant pas de ressources naturelles et d'un grand marché domestique mais géographiquement positionné à la croisée des flux économiques peut asseoir son développement en tirant avantage de cette position (Pays-bas, Belgique, Hong-Kong ou Singapour par exemple). A l'opposé, un petit territoire, géographiquement excentré et sans ressources naturelles rencontre d'innombrables difficultés dans son processus de développement et doit souvent sa survie au soutien de voisins plus puissants (Etats du Pacifique aidés par l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis ou encore la France).

C'est à partir des réflexions de ce type, menées au sein d'organismes internationaux comme l'ONU, qu'a été bâtie la matrice d'analyse des territoires insulaires européens. Ce choix a été fait même si cette approche s'adresse plus particulièrement à des Etats réellement isolés et non insérés géographiquement dans un ensemble économique de grande taille. En effet, il existe de nombreuses similitudes entre les régions insulaires européennes et la situation des petits Etats isolés (relatif éloignement, faible population, problèmes d'économie d'échelle, absence de matières premières et dépendance économique).

Ainsi, l'approche sélectionner fait état de l'existence de contraintes exogènes fortes ayant une influence directe sur l'activité humaine. Le schéma ci-après présente ces contraintes regroupées en trois catégories : la périphéricité/l'éloignement, la taille et les conditions naturelles. A partir de ces contraintes, toute une chaîne de causalité se met en place sur le

territoire étudié, avec de fortes interactions. Cette chaîne de causalité est alors abordée via neuf thématiques, appelées endogènes, à même de synthétiser les performances relatives du territoire. Ces thématiques sont regroupées dans les domaines suivants : démographique, économique, environnemental, politique, accès aux services publics et de transport.

Figure 1 : Cadre conceptuel



La deuxième étape de réflexion, à partir de ce modèle conceptuel, a été de sélectionner tout un ensemble de variables illustrant chacune des thèmes présentés. Ce travail de sélection a été réalisé en tenant compte de deux contraintes, la contrainte pertinence bien sûr, mais aussi la contrainte de disponibilité. Cette deuxième contrainte a interdit l'analyse exhaustive de tous les thèmes liés aux facteurs endogènes. A l'opposé, les facteurs exogènes ont pu être illustrés par de nombreuses variables dans la mesure où ils sont basés sur des considérations "physiques".

Résultats obtenus

Plusieurs éléments de conclusions ressortent de l'analyse des territoires et régions insulaires, soulignant à la fois une fragilité intrinsèque de ces territoires, mais aussi une position relative au sein de l'Union peu dégradée. Cette fragilité intrinsèque se retrouve à la fois sur les spécificités physiques et démographiques de l'île et sur les contraintes de développement qui pèsent sur ces territoires. Parallèlement, l'analyse comparative souligne le fait que les régions insulaires parviennent, sans que cela soit satisfaisant, à maintenir un certain niveau de développement.

Un handicap réel

Caractérisation des territoires

- La taille, notamment la population résidente, apparaît comme fondamentale pour caractériser le comportement de l'ensemble des territoires insulaires. Cette taille joue sur plusieurs dimensions et l'analyse a permis de dissocier deux types d'îles à partir d'un seuil de 4-5000 habitants. En effet, à partir de ce seuil, plusieurs éléments montrent une inversion de tendance : le taux de croissance démographique est généralement positif, le niveau d'équipement et d'infrastructure est généralement important et la population est plus jeune. Ce facteur exogène est donc à la base du comportement de nombreux facteurs endogènes et doit également être pris en compte lors de la mise en œuvre de politiques de soutien. Ceci est particulièrement vrai en matière d'infrastructures et d'accès aux services dont les programmes doivent en priorité s'adresser aux îles de petite taille.
- Parallèlement à la taille, les conditions géomorphologiques et les conditions naturelles permettent de caractériser les territoires insulaires européens. Ces derniers se trouvent alors confrontés, dans leur grande majorité, à un double voire un triple handicap, à savoir, l'insularité, la montagne et la présence d'archipel. Il est remarquable que ces territoires sont, dans leur grande majorité, des territoires montagneux (reconnu par la commission comme un handicap structurel permanent). Parallèlement, nombre d'entre eux doivent faire face aux contraintes liées à une situation archipélagique (multiplication des investissements en infrastructures et complexité des réseaux de transport). Ce dernier élément se traduit d'ailleurs par des taux de croissance du PIB et de la population en retrait par rapport aux autres territoires insulaires.

Limites de développement

- Les territoires insulaires sont confrontés à un dilemme certain lié à l'intensité de l'activité humaine. En effet, il apparaît clairement que plus un territoire insulaire est peuplé, plus sa densité augmente. L'analyse des données disponibles montre clairement qu'à partir d'une population de 5000 habitants, la densité dépasse les 150 habitants par km². Ainsi, parvenir à ce seuil de population engendre inmanquablement un prix environnemental

lié à une forte concentration humaine. Il s'agit là d'une réelle limite au développement économique et social des territoires insulaires.

- En terme d'activité économique, les régions insulaires s'inscrivent dans une position de retrait par rapport à un référentiel continental (moyenne de l'Union et pays d'appartenance). Ce décalage se traduit par un Pib par habitant presque systématiquement en retrait par rapport au pays d'appartenance, par une dépendance vis-à-vis du secteur primaire, celui-ci pouvant représenter jusqu'à 30% de la valeur ajoutée produite localement et par une hyper-spécialisation, soit dans le secteur primaire, soit dans le secteur tertiaire. Il est remarquable que le secteur secondaire ne parvienne à s'imposer dans aucune des régions insulaires. Cette hyper-spécialisation fragilise le tissu économique des territoires insulaires dans la mesure où cela les rend sensible au moindre retournement de tendance.

Une position relative pas si dégradée

- La notion de distance et d'éloignement ne semble pas jouer de manière prépondérante sur l'activité des territoires insulaires. En effet, cette notion n'est pas en mesure d'expliquer les performances économiques et sociales des régions insulaires de façon aussi marquée que l'effet taille ou l'effet montagne. L'intensité des échanges entre les îles et le continent soutient cette conclusion, les économies insulaires apparaissent comme ouvertes et relativement insérées dans le tissu économique européen. Ceci peut s'expliquer par le fait que les territoires, dans leur ensemble, ne sont pas très éloignés des côtes ainsi que des centres économiques régionaux du continent. De plus, ces territoires en général faiblement peuplés se situent, géographiquement, dans des zones fortement peuplées, disposant donc d'un marché économique à proximité.
- Par rapport à un référentiel européen, composé des régions les plus pauvres de l'Union et d'un échantillon de régions côtières, les régions insulaires se situent dans une position intermédiaire. Sans être brillante, la situation des régions insulaires est meilleure que celle des régions pauvres et parfois que celle des régions côtières.
- De plus, les aides européennes apparaissent comme largement accessibles et largement utilisées. Ainsi, 98% de la population insulaire se trouve sous objectif 1 ou 2 et la plupart bénéficie des exemptions liées aux articles 87.3.a et 87.3.c du Traité.

Conclusion sur l'analyse

La balance penche cependant vers l'existence de problèmes réels liés à l'insularité. Il est certain que ces territoires pourraient avoir un niveau de développement supérieur s'ils ne devaient faire face aux problèmes d'insularité. Ces problèmes limitent fortement leur essor, en interdisant, par exemple l'atteinte d'une masse critique. De plus, les aides européennes ne sont pas particulièrement adaptées pour gérer des problèmes à une si petite échelle (population de moins de 5000 habitants). Cette constatation de l'existence de problèmes réels liés à l'insularité est d'autant plus nette que la plupart des régions insulaires ont vu leur situation se dégrader au cours de ces dernières années.

Afin d'illustrer les résultats de l'analyse économique et sociale qui a été entreprise, le tableau ci-dessous montre pour chacune des dix-neuf régions insulaires étudiées, son positionnement relatif par rapport à un référentiel européen et national. Ce tableau met également en avant les tendances de long terme observées, à savoir si ces régions se situent dans une dynamique de développement favorable ou défavorable.

**Tableau 3 : Vision d'ensemble des performances relatives
des régions insulaires**

Région	Structure économique	Accès aux services publics	Démographie	Présence d'institutions publiques	Périphéricité
Gotland	D	↓ N	D	TA	-
Wight	↓ A	↓ A	D	TA	N
Hebrides	N	-	-	-	-
Orcades	↓ N	-	-	TA	-
Shetland	↑ N	↓ D	D	N	D
Crète	↓ D	N	↑ N	D	↓ N
Dodécanèse	TD	A	TA	D	-
Îles Ionniennes	↓ D	N	↓ D	TD	D
Cyclades	VD	↓ N		-	-
Voreio Aigaio		↓ N	D	TD	↓ N
Notio Aigaio	↓ D	↓ N	A	D	A
Bornholm	↓ A	↓ D	D	TA	A
Corse	↓ D	↑ N	↓ N	TA	N
Baléares	↑ N	N	↓ N	TD	↑ N
Mellila	D	↓ N	A	N	D
Ceuta	↓ D	↓ N	↑ A	N	↑ A
Sicile	↓ D	↑ N	↑ N	D	↓ N
Sardaigne	D	↓ A	N	D	N
Aaland	↓ N	D	↓ N	TA	↑ N

Légende : TA : Très Avantage ; A : Avantage ; N : Neutre ; D : Désavantage et TD : Très Désavantage.
 ↓, ↓↓, " " : évolution constatée

Il est alors possible de constater que la dynamique s'inscrit plutôt en négatif, même si une photographie de la situation actuelle montre encore ces territoires dans une position relativement favorable par rapport à un ensemble de régions européennes comparables.

UN EXAMEN DES POLITIQUES NATIONALES, REGIONALES ET LOCALES

Le cahier des charges prévoyait de procéder à une analyse des mesures et politiques appliquées dans les États membres de l'Union européenne "afin de remédier à tout retard de développement causé par le fait d'être une île". C'est dans ce cadre que des analyses d'impact de ces politiques ont été réalisées et que des recommandations ont pu être proposées.

Les différentes politiques et initiatives ont été rassemblées autour des thèmes suivants :

- Périphéricité, transport et accès aux marchés,
- Structure économique,
- Population active et évolutions démographiques,
- Accès aux services publics tels que les technologies de l'information et de la communication, les soins de santé et l'éducation,
- Problèmes environnementaux et limitation des ressources naturelles.

Pour chacun de ces thèmes, les problèmes auxquels sont confrontés les responsables de l'élaboration des politiques ont été identifiés. La recherche a également porté sur les approches de politiques générales, sur l'identification des bonnes pratiques ou des pratiques courantes et sur la formulation de remarques sur les impacts des politiques menées sur les îles.

Il a été constaté que les exemples de pratiques bonnes ou novatrices étaient nombreuses mais que celles-ci devaient faire l'objet d'une diffusion la plus large possible à travers l'Union européenne.

Périphéricité, transport et accès aux marchés

Le temps nécessaire pour se rendre dans de nombreuses îles (en particulier par la mer) est considéré comme un problème majeur pour de nombreuses d'entre elles, tout comme le coût du voyage. Les politiques élaborées afin de surmonter ces problèmes étaient les suivantes :

- Introduction de subventions pour les passagers et le fret transportés par air et par mer. Ces mesures sont souvent destinées aux îles plus éloignées du continent et sont plus rarement prises dans le cas inverse.
- Amélioration des infrastructures portuaires et aéroportuaires afin de réduire les temps de parcours et de favoriser l'achat de matériels de transport neufs (aéronefs et ferries).
- Amélioration des transports entre les îles d'un même archipel.

Même si la réduction des temps de déplacement est bienvenue, cette amélioration ne peut produire qu'un effet limité sur le sentiment d'isolement ou de périphéricité ressenti dans une île. L'impact précis de la suppression des subventions sur l'état de santé économique des îles est malaisé à quantifier dans la mesure où toute évaluation du comportement des résidents ou des entreprises serait totalement hypothétique tant que la subvention n'a pas été réduite ou supprimée.

Structure économique

La structure économique des îles comporte des différences non-négligeables lorsqu'elle est comparée à celle du continent. Les îles dépendent souvent des activités du secteur primaire telles que l'agriculture et la pêche ou des activités saisonnières (tourisme). Qui plus est, de nombreuses îles manquent d'industries secondaires en raison de l'absence de matières premières. De nombreuses stratégies de développement économique visent à élargir la base économique insulaire et à réduire les activités à caractère saisonnier.

Les îles se distinguent aussi par le pourcentage élevé de petites entreprises qu'elles accueillent. La petite taille des marchés, le niveau peu élevé des qualifications et l'absence de tradition en matière de création d'entreprises rendent les entreprises îliennes particulièrement vulnérables. En outre, le pourcentage d'entreprises novatrices est moins élevé sur bon nombre d'îles.

Parmi les exemples de bonnes pratiques :

- Amélioration de la performance des industries îliennes traditionnelles telles que l'agriculture, la pêche et l'activité artisanale en améliorant la qualité des produits et en lançant des initiatives de commercialisation,
- Développement de stratégies touristiques durables et du 'tourisme vert,'
- Services d'aide aux PME tels que le soutien aux entreprises émergentes, la modernisation des bâtiments, l'étiquetage des produits et le soutien en matière de commercialisation,
- Aides aux exportations des entreprises îliennes,
- Construction de locaux professionnels sur les territoires disposant encore de terrain disponible ou modernisation des locaux actuels,
- Création de réseaux de PME,

Démographie et population active

Même si les populations de bon nombre de grandes îles méditerranéennes croissent, cela n'est pas le cas de la plupart des îles du Nord et des petites îles de Méditerranée. Les personnes quittant ces îles sont souvent les plus jeunes et/ou les plus qualifiées. Par ailleurs, l'âge moyen de certains groupes professionnels est en augmentation. L'âge moyen des agriculteurs et des pêcheurs par exemple augmente dans de nombreuses îles. Sur certaines d'entre elles, il existe un décalage entre les qualifications de la population active et les postes vacants et le besoin se fait sentir de proposer de nouvelles formations afin d'élargir la base économique.

Les institutions d'enseignement post-secondaire ou d'enseignement supérieur manquent, en particulier sur les îles plus petites. L'apprentissage à distance est considéré comme un élément essentiel des stratégies destinées à améliorer les compétences de la population active. Le Fonds social européen joue un rôle de premier rang sur le plan de la formation professionnelle sur les îles, les types de cours financés pour les PME sont les suivants :

- Management,
- Technologies de l'information et nouvelles technologies,
- Exportation,
- Marketing.

Accès aux services publics

L'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur les îles a souvent été considérée comme un moyen de réduire l'insularité et de les aider à fournir différents services.

Les technologies de l'information et de la communication peuvent aider à fournir des services d'enseignement par le biais de l'apprentissage à distance et des services de santé par le biais du développement de la télé-médecine. Parmi les exemples de bonnes pratiques dans ces domaines, nous avons répertorié la création de « University of the Highlands and Islands » et l'accès accru à l'enseignement post-secondaire et supérieur qu'elle donne aux populations des îles situées au nord et à l'ouest de l'Ecosse. Les îles plus étendues de la Méditerranée ont également profité de la fondation de nouvelles universités telles que l'Université de l'Égée.

L'UE a également soutenu bon nombre de projets de télé-médecine et le groupe d'étude s'est particulièrement intéressé au Regional Health Telematics System situé en Crète. Ce système a pu voir le jour grâce à la croissance des TIC et le rapport s'est penché notamment sur le potentiel que ces technologies offrent pour les communautés îliennes.

Le projet MEDIS (Modèles pour les îles numériques européennes) a analysé en quoi les TIC peuvent aider à résoudre les problèmes causés par la distance et l'éloignement, en particulier dans des domaines tels que la santé, l'inclusion sociale, le développement des PME et des transports. Un manuel a été publié afin que les îles puissent développer une approche stratégique pour stimuler les TIC. Les îles Åland constituent un bon exemple de ce type de stratégie comportant plusieurs éléments : communications à très large bande, formation et installation d'un « village TI » pour les PME.

Cependant, le projet MEDIS a souligné les limites de cette approche en montrant que dans certaines îles méditerranéennes, peu de foyers et d'écoles étaient connectés à Internet et que ce faible taux de pénétration entrave la diffusion des TIC.

Problèmes environnementaux et limitation des ressources naturelles

L'environnement de nombreuses îles est fragile et le développement du tourisme, en particulier dans certaines îles méditerranéennes, accroît encore la pression pesant sur l'environnement. L'évacuation et la gestion des déchets ainsi que l'approvisionnement en eau potable posent notamment problème. La pollution marine et côtière peut également s'avérer préoccupante.

Le problème de l'approvisionnement en eau est parfaitement illustré par le cas des petites îles de la Mer Egée, qui ont dû importer par pipeline ou par navires-citernes environ 80% de leurs besoins en eau potable. Le dessalage de l'eau de mer est l'option qui a été choisie dans les îles méditerranéennes, plus étendues. En général, ces programmes se sont avérés très coûteux à cause de l'alimentation en électricité de ces usines de dessalement, mais le recours aux énergies renouvelables peut alléger cette facture à l'avenir.

L'utilisation des énergies renouvelables offre des opportunités non-négligeables aux îles. Le potentiel existe pour développer un large éventail d'énergies renouvelables sur les îles ; il peut s'agir, en fonction des localisations, des énergies éolienne, marémotrice ou solaire ainsi que de la biomasse. L'Agence européenne pour l'environnement s'est penchée sur le large éventail d'aides nécessaires au développement des énergies renouvelables sur les îles et cette aide peut prendre des formes politiques, législatives, administratives et fiscales. En

outre, le rapport a pris note des améliorations en matière de production d'énergie renouvelable apportées ces vingt dernières années avec l'aide des Etats membres et de la Commission européenne. Ces avancées ont mené à une exploitation accrue des techniques liées aux énergies renouvelables dans de nombreuses îles de l'Union.

Cependant, le développement des énergies renouvelables ne devrait s'adresser qu'aux îles ayant une certaine taille. En effet, pour les petites îles, l'importation de l'énergie du continent est une situation nettement plus confortable en terme de gestion des capacités de production mais aussi en terme d'occupation de l'espace.

Mesures gouvernementales et institutionnelles sur les îles

L'analyse des structures gouvernementales a montré une situation très contrastée, certaines îles jouissant d'une autonomie élargie telles que les îles Aaland ou les Baléares, d'autres, telles que les petites îles finlandaises ou suédoises, étant administrées par des centres régionaux situés sur le continent.

Il s'avère que les autorités déploient de nombreuses innovations dans les îles, comme le montre les responsabilités accrues accordées à des îles telles que Gotland, la création d'un ministère de l'Egée en Grèce en 1985 et la récente réorganisation des structures administratives à Bornholm.

L'Union européenne a également souligné l'importance des partenariats locaux et régionaux pour surveiller l'application des programmes de fonds structurels. Le développement de partenariats impliquant des responsables locaux et des décideurs clés revêt une importance essentielle si une amélioration de la compétitivité, une plus grande responsabilisation et une préservation de l'identité culturelle des îles sont souhaitées.

POLITIQUES ET PROGRAMMES DE L'UE

L'examen du Traité sur l'Union européenne constitue le point de départ de toute analyse portant sur la place occupée par les îles au sein des politiques et programmes de l'Union. Les îles sont mentionnées dans les articles 154 (Réseaux trans-européens) et 158 (cohésion économique et sociale) du Traité sur l'Union européenne ainsi que dans la déclaration 30 du Traité.

Parallèlement à ces références institutionnelles, il s'avère qu'un large éventail de politiques de l'Union produit un effet sur les îles. Les secteurs d'interventions peuvent être divisés entre les catégories suivantes :

Politiques visant à réduire les problèmes des îles et des régions insulaires

- Instruments de cohésion économique et sociale.
- Réseaux trans-européens

La poursuite de l'aide accordée par les fonds structurels après 2006 constituera un enjeu majeur pour les régions insulaires, en particulier dans le contexte des contraintes budgétaires générées par l'élargissement. Les demandes auxquelles le budget de la politique régionale devra faire face sont telles que tout commentaire sur la teneur des fonds structurels de l'UE après 2006 dépasse de loin les capacités de la présente étude. Les consultants ont néanmoins le sentiment qu'évaluer l'éligibilité de nombreuses régions insulaires à l'aune du seul PIB présente des lacunes majeures et qu'il faudrait avoir recours à d'autres indicateurs statistiques quantitatifs ou qualitatifs. La collecte des statistiques relatives aux îles achoppe sur des problèmes majeurs et il serait souhaitable de fonder un Institut pour ces régions insulaires (ou les zones souffrant de handicaps naturels) afin d'améliorer la collecte des statistiques et de stimuler la diffusion des bonnes pratiques sur les îles. Il est nécessaire d'organiser des discussions avec les régions insulaires à propos des statistiques afin de déterminer l'état de santé économique des îles et la façon dont ces statistiques devraient être collectées.

Le Fonds de cohésion a été mis à contribution pour améliorer les réseaux de transport et d'énergie sur les îles éligibles à ce financement mais de nombreuses autres îles n'ont pas pu profiter de ce financement et éprouvent encore les pires difficultés à se brancher avec les Réseaux trans-européens (TENs). Plus prometteur est le potentiel en énergies renouvelables présent sur de nombreuses îles et susceptible de faire jouer aux îles un rôle de premier plan dans le développement de réseaux trans-européens d'énergie fondés sur des ressources renouvelables.

Politiques de l'U.E. appliquées dans l'ensemble de l'Union européenne et comportant un élément territorial restrictif

- Pêcheries – Zones dépendantes de la pêche
- Politique agricole commune – Mesures du deuxième pilier.

Tant la Politique commune la pêche (PCP) que la Politique agricole commune (PAC) sont des politiques de fixation commune de certains types de prix comme le prix d'intervention dans l'ensemble de l'Union européenne susceptible de porter préjudice aux régions insulaires où les coûts de production sont souvent élevés. Dans les deux cas, l'éloignement des marchés importants constitue souvent un facteur d'augmentation des coûts et, dans le cas de la PAC, des sols difficiles à cultiver, une altitude élevée et l'échelle réduite des activités, obstacles présents dans de nombreuses îles, peuvent entraîner l'augmentation des coûts de production. Ainsi et même si les prix de marchés peuvent en théorie excéder les prix d'intervention, la pression concurrentielle limite fortement le potentiel de marge réalisable et donc la rentabilité globale de ces exploitations.

Ces deux programmes ne font pourtant aucune distinction entre les différents types de zones rurales et il y a peut-être des arguments à faire valoir afin de diriger plus de ressources du deuxième pilier vers les régions insulaires. Cet enjeu pourrait faire l'objet d'un débat lors de l'examen à mi-parcours de la PAC même si une telle réorientation dépend dans une large mesure des priorités retenues par les Etats membres plutôt que des services de la Commission.

Politiques de l'U.E. appliquées dans l'ensemble de l'Union européenne et comportant une faible dimension territoriale

- Politiques liées à la concurrence et au marché intérieur

La volonté de créer des 'règles du jeu équitables' dans l'ensemble de l'Union européenne est l'une des pierres de touche du développement de l'UE et fait partie intégrante de sa philosophie. Eliminer les obstacles au commerce a été une préoccupation majeure durant son histoire et le fondement de ses politiques liées au développement de la concurrence, du marché unique et de subventions publiques.

Environ 95% des îles bénéficient d'un assouplissement des règles gérant la concurrence et les subventions publiques dans le cadre du statut que leur confère le fonds structurel. Cette politique devra pourtant faire l'objet d'un réexamen à la lumière de la restriction probable de l'éligibilité au fonds structurel qui interviendra parmi les 15 membres actuels de l'U.E. après 2006. Il se pourrait que certaines îles perdent leur statut d'éligibilité aux fonds structurels, cela pourrait être avantageux pour autant qu'elles restent incluses dans une carte autorisant des aides publiques plus importantes. A ce stade, il convient d'insister sur l'objectif de cette politique. L'assouplissement des restrictions des aides publiques ne devrait pas consister à accorder des avantages compétitifs aux régions insulaires, mais bien de leur permettre d'opérer avec des 'règles du jeu équitables' par rapport au continent.

Plusieurs problèmes spécifiques se sont fait jour. Les plus notables ont trait au cabotage maritime. Il importe absolument que la concurrence et les procédures d'appels d'offre soient structurées de manière à ce que les services de ferries soient maintenus au bénéfice des communautés îliennes. D'autres questions doivent être soulevées. Par exemple, il conviendrait d'analyser de façon sensée les problèmes se posant au niveau des abattoirs et d'autres services qu'il faudrait développer dans le but spécifique d'aider des communautés îliennes.

Programmes de l'UE sans priorité pour les îles mais bénéficiant aux îles et aux domaines émergents dans les politiques de l'UE, e.g. l'emploi

- Energie – Promotion de l'énergie renouvelable e.g. Progr. ALTENER.
- Recherche – Programmes sur la société de l'information
- Santé publique – Projets de télé-médecine.
- Environnement - programme LIFE
- Emploi– Dimension locale accrue

Certaines îles ont bénéficié de certains de ces programmes. Il pourrait être utile que la Commission européenne examine chacun d'entre eux et décide, soit de permettre à toutes îles d'entrer en lice pour obtenir les fonds disponibles, soit de créer une priorité spécifique pour les régions insulaires afin qu'il soit possible d'examiner les différents aspects, par exemple, du développement des énergies renouvelables sur les îles.

RECOMMANDATIONS

Introduction

Les consultants se sont aperçus que les îles et les régions insulaires sont confrontées à une série de problèmes qui portent atteinte à leur compétitivité régionale en termes économiques. Qui plus est, les coûts de certains services tels que les services de l'éducation et de soins de santé y sont plus élevés, les ressources naturelles sont souvent rares et la fragilité de l'environnement peut entraver leur développement. Basée sur ces constatations, la présente section met en avant un certain nombre de propositions. Ces propositions tiennent compte des nombreuses demandes pesant sur le budget de la politique régionale de l'UE après 2006 et les institutions de l'UE auront à soulever bon nombre de ces revendications.

Ces propositions s'articulent autour du constat suivant : le chapitre consacré à l'impact des politiques de l'Union sur les territoires insulaires montre qu'il existe tout un éventail d'actions dont l'impact est loin d'être négligeable, qu'il s'agisse des politiques sectorielles ou des politiques d'aménagement et d'infrastructures. Dans ces conditions, il paraît logique d'affirmer qu'une plus grande coordination de ces politiques pourrait être source d'une meilleure efficacité, créant ainsi une nouvelle dynamique de développement. La création d'un groupe inter-service afin de soutenir et de s'assurer de cette coordination paraît alors souhaitable. Il faudra cependant éviter que ce groupe devienne un groupe de pression interne d'une part, et s'assurer que ce groupe dispose de toutes les informations nécessaires, d'autre part.

Il est également possible de concevoir un élargissement des compétences de ce groupe à l'ensemble des territoires à handicap, notamment les zones montagneuses qui concernent au premier chef un grand nombre de territoires insulaires.

Pour soutenir l'action de ce groupe (coordination, lieu d'échanges, recherches économique, statistique et environnementale), la création d'une fondation ou d'un Institut sur les territoires à handicap semble pertinente au regard des conclusions présentées dans ce rapport. En effet, il apparaît que l'information disponible sur ces territoires est parfois sommaire et que les échanges entre grandes régions insulaires sont, sauf exception, très faibles.

Cette mise en valeur des territoires insulaires et/ou des territoires à handicap (coordination, échange et recherche) pourrait se faire à l'aide des programmes INTERREG III B ou C (ou de leur successeur en 2006) qui abordent en partie ces questions de coopération inter-régionales.

Coordination accrue des politiques sectorielles de l'Union

L'étude a montré que de nombreuses politiques sectorielles de l'UE ont un impact sur les îles. Néanmoins, il apparaît nécessaire de développer dans le futur une approche mieux coordonnée de ces politiques, et ceci afin de respecter l'esprit de l'Article 158 et de la déclaration 30 du Traité sur l'U.E.

Il conviendrait alors de mettre en place un mode de coordination "inter-services" des actions au sein de la Commission européenne qui pourrait prendre la forme d'un groupe d'experts de haut niveau, issus des Directions Générales. Ce groupe serait chargé d'étudier les moyens de mieux cibler les politiques sectorielles de l'UE sur les besoins des îles. Ce groupe pourrait intégrer des experts en charge de domaines spécifiques tels que le transport, la concurrence et l'énergie. L'objectif global consisterait à développer un plan d'action destiné à mettre en œuvre des mesures ciblées de nature à aider les régions insulaires dans l'ensemble de l'U.E.

Ce plan d'action serait de grande portée et inclurait les secteurs de dépenses suivants : cohésion économique et sociale, réseaux trans-européens, concurrence, agriculture, pêche, recherche et développement environnementaux, société de l'information, énergie, santé publique et emploi. Il viserait également à favoriser les échanges entre régions à handicap, ces échanges pouvant être de nature économique, sociale ou encore culturelle.

Le groupe "inter-services" pourrait également se pencher sur les moyens d'aider les îles au sein du cadre stratégique actuel. Il analyserait les opportunités dont les îles disposent dans les programmes de financement existants tels que INTERREG, les programmes environnementaux, d'énergie, de développement rural et de santé publique. Enfin, il évaluerait dans quelle mesure il serait possible d'adapter des volets spécifiques de ces programmes aux problèmes spécifiques rencontrés sur les îles. Qui plus est, il chercherait à évaluer l'effet des mesures législatives de l'UE sur les îles. Cet aspect pourrait s'avérer crucial dans le contexte de la politique liée à la concurrence, de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche, etc.

Ce mode de coordination « inter-services » a vocation à s'intéresser à l'ensemble des handicaps naturels, se penchant non seulement sur les îles mais aussi sur les régions montagneuses et sur les régions faiblement peuplées. Cette mise en commun des modes de coordination liées aux handicaps naturels est d'autant plus souhaitable et adaptée qu'il existe de nombreux chevauchements territoriaux. En effet, de nombreuses îles souffrent au moins d'un double handicap, par exemple l'insularité et le caractère montagneux. Cette mise en commun des ressources aurait également l'avantage de permettre une rationalisation dans l'utilisation des ressources utilisées dans la politique territoriale en générant un certain nombre d'économie d'échelles.

Centralisation, harmonisation et diffusion d'informations sur les îles et les territoires à handicaps naturels.

Les consultants ont buté sur de nombreux obstacles pour collecter des statistiques valides sur les territoires et les régions insulaires et ont, également, été surpris par le fait que si les îles connaissent plus ou moins les mêmes problèmes, l'échange d'informations quant à la résolution de ces problèmes restent marginal. En effet, les îles ont plutôt tendance à aller chercher des solutions à leur problème sur le continent plutôt que chercher à savoir ce qui se fait ailleurs sur d'autres îles. Ainsi, l'absence d'un point central de collecte et de traitement des données statistiques de sources très diverses et d'informations sur les politiques menées dans les îles a constitué l'un des obstacles majeurs rencontrés dans cette étude.

Compte tenu de ces éléments, les consultants sont d'avis que la création d'un institut ou d'un secrétariat de recherche s'impose afin de mettre sur pied une entité capable de diffuser des informations qualitatives et quantitatives sur ces territoires ainsi que de permettre une réelle diffusion des bonnes pratiques relevées au sein des régions insulaires les plus dynamiques. Ceci paraît d'autant plus utile que les consultants ont été impressionnés par les nombreux exemples de bonnes pratiques introduites sur les îles et qui mériteraient d'être largement

diffusées. La création d'une telle institution se justifie également par la grande hétérogénéité des territoires concernés. Ces derniers ne se retrouvent pratiquement que sur un seul élément, à savoir être une île mais se différencient sur de nombreux points : taille, richesse, structures économiques, rattachement administratif... Cet institut serait alors un outil fédérateur au service d'une collectivité dans le but d'aider à un meilleur traitement des problèmes que rencontrent ces territoires.

Cet institut jouerait donc un rôle de premier plan de par sa collaboration avec le groupe "inter-services" en entreprenant un travail de recherche destiné à soutenir et éclairer l'impact de la mise en œuvre d'une politique spécifique. Dans ce cadre, les objectifs suivants pourraient lui être assignés :

- Il collecterait et publierait des informations statistiques sur les îles de l'Union européenne et créerait des méthodes d'analyses quantitatives et qualitatives afin de comparer et d'étalonner ces territoires.
- Il collecterait, publierait et diffuserait des informations sur les mesures prises par l'UE afin de stimuler le développement des îles.
- Il collecterait, publierait et diffuserait des exemples locaux de bonnes pratiques mises en œuvre par des communautés îliennes.
- Il fournirait des informations relatives aux principales tendances et initiatives stratégiques dans les régions insulaires qui faciliteraient un développement social et économique positif dans les régions insulaires.
- Il ferait office de lieu de rencontre/débat technique au niveau européen. Les communautés îliennes partageant des intérêts similaires y dialogueraient et l'Institut assisterait ces communautés dans leur recherche de partenaires afin de créer des réseaux et de découvrir des partenaires de projets pour les partenaires transnationaux individuels.

L'avantage d'un institut plus ou moins indépendant est qu'il ne serait pas lié aux contraintes communes aux institutions européennes, notamment en matière de collecte d'information. En effet, Eurostat, par exemple, ne peut officiellement entrer en contact avec les autorités locales ou les associations de terrain, l'organisme statistique est contraint de passer par l'administration centrale. Or, la recherche entreprise dans le cadre de ce projet montre qu'il est nécessaire d'élargir les sources d'informations en s'adressant autant à l'administration centrale (Ministère, INS) qu'à des interlocuteurs de terrain (associations, agences spécialisées, commune, etc., etc...). Un institut disposerait donc de cette souplesse et serait alors en mesure de réellement asseoir sa réflexion sur une large palette d'information.

Dans ce cas également, il apparaît rationnel d'insérer cet institut dans une instance plus large qui s'attacherait à analyser et à collecter l'information liée à l'ensemble des zones souffrant de handicaps naturels. Cet institut permettrait donc d'améliorer l'information existante et de réellement éclairer la Commission sur une situation donnée et, par-là, renforcer la coordination des actions entreprises par la Commission.

Etant donné qu'un certain nombre des objectifs qui pourraient être alloués à cet institut sont déjà réalisable par l'entremise des volets B et C des programmes INTERREG, il apparaît logique d'intégrer cette structure dans le cadre même de ces derniers. Cette option reprendrait alors l'idée exposée précédemment concernant une plus grande coordination des politiques sectorielles de l'Union. De plus, un financement via INTERREG mettrait à l'abri des pressions "politiques" le travail de recherche et de diffusion, l'idée étant d'éviter que cet institut ne soit qu'un lobby supplémentaire.

Ainsi, le financement de cet institut pourrait s'inspirer de ce qui a été fait pour ESPON (European Spatial Planning Observation Network) dont les objectifs généraux sont assez similaires avec ceux proposés dans le cadre des territoires insulaires. En effet, le programme ESPON a pour but d'améliorer le savoir et la connaissance de l'aménagement du territoire

de l'Union ainsi que de favoriser les échanges inter-régions. Le budget de cet observatoire est de € 12 mios et il est piloté par l'Etat luxembourgeois.

Schémas d'actions envisageables pour les îles et les territoires à handicaps naturels permanents

La création d'un mode de coordination et d'un Institut sur les îles constitue des étapes essentielles dans le développement d'une stratégie cohérente de l'UE visant à développer les îles et les régions insulaires. Cependant, il conviendrait de lancer une série de projets novateurs et de projets pilotes financièrement soutenus par la Commission européenne afin de tester de nouvelles approches. Cela pourrait se faire, entre autre, dans le cadre de programmes existants notamment INTERREG III B et C.

Utilisation intensive d'INTERREG

En effet, les programmes d'INTERREG III B visent la mise en œuvre de solutions préconisant une croissance durable via un meilleur accès à la société de l'information, une mise en valeur des dimensions environnementales et culturelles ainsi qu'une meilleure intégration des régions maritimes et insulaires.

La technologie moderne peut aider à réduire le degré de l'insularité dans de nombreuses îles. Le développement des énergies renouvelables, par exemple, permettrait de réduire les coûts de production d'électricité dans bon nombre d'entre elles. L'introduction de nouvelles technologies de l'information et de la communication n'ira pas sans produire des effets considérables, alors que les initiatives de transport raccourcissent déjà les temps de déplacement. Il est essentiel que les régions insulaires développent des stratégies et conçoivent des actions afin de profiter de ces nouveaux développements, tout comme il importe pour elles de créer de nouvelles méthodes destinées à améliorer et à commercialiser les produits locaux, soutenir et encourager les entreprises locales et élargir la base économique locale.

L'aménagement territorial en terme d'accès à la société de l'information peut tout à fait être entrepris par la mise en œuvre de projets financés par le volet INTERREG III B. Il en est de même pour le développement des énergies renouvelables, à même de favoriser le développement local et de préserver ces éco-systèmes, par définition fragiles car fermés. Enfin, ce programme peut tout à fait être adapté pour accroître la compétitivité régionale des régions insulaires (et celles souffrant de handicaps naturels) par la diffusion de bonnes pratiques et d'approches novatrices qui stimuleront le développement économique durable, le développement social et environnemental des communautés îliennes de l'Union européenne. Le développement de réseaux et la diffusion de bonnes pratiques seront l'un des principaux objectifs de l'instrument financier.

Parallèlement, INTERREG III C peut être employé pour développer la coopération entre les îles sous forme de projets, de constitution de réseaux et des opérations intégrées au sein de programmes cadre.

Critères d'attribution

Pour tenir compte d'une situation hétérogène des territoires insulaires, il apparaît indispensable d'intégrer à ces propositions certaines priorités territoriales. Ces priorités

pourraient être fonction du degré d'intensité de contrainte "insularité". Les consultants ont mis en avant que cette intensité varie selon les configurations géophysiques et humaines. Ainsi, la priorité doit être donnée aux territoires les plus marqués en fonction de seuils à déterminer.

Trois critères peuvent être avancés :

- La taille de l'île, principalement sa population, avec un seuil compris entre 3000 et 5000 habitants, l'idée est de favoriser toutes les petites îles, ces dernières étant dans une situation réellement très difficile
- La notion d'archipel : les régions archipélagiques sont soumises à des contraintes plus fortes que les autres régions insulaires. Il s'agit donc d'aider à la fois les petites îles d'une région archipélagique mais aussi la région dans son ensemble.
- La notion de montagne : la présence de montagnes fait que certains territoires connaissent un double handicap. Le seuil pourrait être défini par le biais d'une étude similaire en cours portant sur les territoires montagneux.

Conclusions

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il nous semble que la philosophie générale de l'approche proposée doit être centrée sur l'idée de faciliter la vie sur place. Ceci passe par un meilleur accès aux services d'intérêt général et par un effort certain sur la formation. Ainsi, plutôt que de se focaliser sur les problèmes de transport, il paraît plus adapté de soutenir tout un ensemble de micro-projets liés à la présence d'infrastructures légères, de type dispensaire, bibliothèques, poste ou services financiers. Une connexion aux réseaux d'énergie et de télécommunication du continent est aussi un axe prioritaire dans la mesure où cela facilite grandement la vie de ces îles. Cette approche paraît, dans l'ensemble, plus adaptée car l'amélioration des dessertes des petites îles côtières se traduit souvent par une désertification de l'activité économique (facilité à faire ses courses ou travailler sur le continent), un équilibre doit donc être trouvé. Parallèlement à cet effort sur les petites infrastructures, un effort tout particulier doit être entrepris sur la formation (éducation, formation professionnelle et entrepreneuriale adaptée aux besoins). Ces mesures peuvent passer dans le cadre de micro-projets, de type séminaires de formation, bourses pour études secondaires et supérieures ou encore fourniture de matériel, notamment informatique avec formation à la clef.

Pour les grandes îles, un effort d'infrastructure ferroviaire pourrait être initié. En effet, ce mode de transport à l'avantage de palier aux inconvénients du transport routier (passagers et marchandises). Ainsi, plutôt que de développer plusieurs ports ou aéroports sur une même île, favoriser ou moderniser les dessertes ferroviaires pourraient avoir un impact non négligeable sur l'environnement et sur l'occupation des sols. Enfin, il apparaît très clairement que les relations entre les grandes îles, notamment de Méditerranée, sont extrêmement difficiles (par exemple, il n'existe pas de liaison aérienne entre la Corse et la Sardaigne et la desserte maritime est très faible). De plus, les liaisons « internationales » hors tourisme n'existent quasiment pas (obligation de passer par l'Italie pour aller en Sardaigne ou par la Grèce pour aller en Crète). Dans le cadre des réseaux trans-européens, il paraîtrait souhaitable de favoriser ces types de liaisons permettant d'insérer ces îles dans leur environnement géographique et de développer les échanges plutôt que de les confiner dans des relations bilatérales île/pays d'appartenance. Cette proposition est particulièrement adaptée pour les grandes îles de Méditerranée occidentales (Baléares, Corse, Sardaigne et Sicile). Les échanges entre la Corse et l'Italie ou entre la Corse et la Sardaigne sont quasi-nuls alors que ces territoires sont géographiquement plus proches que le continent français.