

La Base juridique et moyens pour la mise en œuvre des dispositions sur les îles

L'Union européenne a saisi avec le Traité de Lisbonne que les particularités des îles appellent une stratégie qui leur est propre. L'article 174 du TFUE souligne ainsi le besoin qu'ont les régions insulaires d'une attention particulière.

C'est la politique régionale, et plus précisément, la politique de cohésion, conformément à l'article 174 TFUE (§ 1) qui fournit la base juridique pour prendre en compte les particularités des îles au sein de l'UE. Au niveau de la réalisation concrète, la politique de cohésion est l'instrument principal de financement des régions (§ 2).

§ 1. La politique régionale, unique moyen de prendre en compte l'insularité à l'UE

L'article 174 TFUE n'offre qu'une capacité limitée d'adopter des mesures pour la protection de l'environnement (A). En pratique, les domaines qui peuvent justifier des mesures pour les îles dépendent des forces de lobbying exercées auprès des institutions européennes (B).

A. Capacité limitée de l'article 174 TFUE de servir de base juridique pour l'adoption des mesures environnementales

La politique régionale de l'Union européenne concerne le financement des régions avec pour fin un développement harmonieux entre elles. A l'origine de son émergence, de fortes disparités jugées « susceptibles d'entraver l'intégration et le développement en Europe »⁵⁶³, apparaissent déjà avec le premier élargissement de l'Union de 1973, lorsque le Royaume-Uni,

⁵⁶³ La cohésion économique, sociale et territoriale, Fiche technique de l'Union européenne, 2015

le Danemark et l'Irlande adhèrent aux CEE⁵⁶⁴. Dès lors, l'Union saisit que les régions sont les principaux acteurs pour le succès des communautés européennes. Cette politique ambitieuse reflète la mission générale de l'UE, appelée à équilibrer, au niveau régional, des domaines à finalités divergentes. La politique de cohésion dans son ensemble reconnaît la nécessité de prendre en compte la diversité des régions, afin d'adapter les politiques publiques et la législation aux besoins particuliers des îles (1). Or, l'environnement n'est pas pris en compte directement par ces politiques, puisqu'il n'est qu'une composante du développement durable et non un objectif distinct (2).

1. Reconnaissance de la diversité des régions, premier pas pour l'adaptation des politiques publiques

La politique de cohésion est l'un des plus importants dispositifs européens, à la fois parce qu'elle mobilise un tiers du budget de l'Union, ainsi que parce que c'est par son biais que l'Union affronte la majorité de ses défis, sociaux, économiques ou de cohésion territoriale. Elle se déroule au niveau des régions, avec pour objectif « d'harmoniser le niveau de développement dans les régions de l'Europe ». La cohésion économique, sociale et territoriale concerne un éventail de politiques différentes, et plus précisément toute politique qui participe à « la réduction entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » (art. 174 TFUE). Elle constitue un domaine de **compétence partagée** entre l'Union et les États membres⁵⁶⁵ et est réalisée, d'une part, par la coordination des politiques intérieures des États avec les objectifs généraux énoncés à l'article 174 TFUE et, d'autre part, par la formulation des nouveaux objectifs énoncés par les règlements de la Commission.

La Commission est donc au faite de cette politique. En vertu de son droit d'initiative, elle formule les objectifs, décide de la gouvernance et adopte des stratégies de mise en œuvre. Cependant, la Commission ne peut prononcer des mesures précises à exécuter par les

564 MARCHIS, G., *The EU Cohesion Policy and its Underlying Principles and Values*, article de conférence, p. 4

<https://www.researchgate.net/publication/308171294> *The EU Cohesion Policy and its Underlying Principles and Values*, consulté le 9 mai 2017.

565 Article 4 § 2 c), TFUE.

politiques nationales. Elle mobilise donc des moyens indirects pour influencer la mise en œuvre de telles mesures. Pour cette institution, la politique de cohésion représente un moyen de « faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de toute l'UE »⁵⁶⁶. Le développement d'une dimension spatiale des politiques est en effet favorisé et dans ce cadre les particularités des îles peuvent être entendues.

La politique de cohésion comprend trois volets : économique, social et territorial. La cohésion économique et sociale figure parmi les priorités de l'Union depuis 1986. Le volet « territorial » a été ajouté dans la politique de cohésion de 2007-2013, sur proposition de la Commission en 2004. Le traité de Lisbonne confirme ce volet en l'ajoutant à l'article 174 TFUE. Son adoption a été préconisée en vue de l'élargissement à l'aube du troisième millénaire, qui risquait de créer de nouvelles régions éloignées, dont des îles, très isolées et marginalisées⁵⁶⁷. Le volet territorial se traduit par la coopération entre régions à l'échelle transfrontalière, transnationale et interrégionale. Il est devenu le troisième objectif prioritaire de la politique de cohésion.

L'ajout du volet territorial à la cohésion annonce un changement dans le modèle de développement de l'UE. Jusqu'à 2007, le système de développement de l'UE se fonde sur le concept classique d'opposition centre-périphérie⁵⁶⁸, alors que le nouveau volet vise à un développement territorial *polycentrique*. Ceci signifie la multiplication des centres urbains compétitifs à l'échelle mondiale, le passage de cinq métropoles (Londres, Paris, Milan, Munich, Hambourg) à un ensemble de métropoles européennes⁵⁶⁹. La méthodologie suivie pour réussir ce développement est de définir les atouts et les contraintes de chaque région sur la base de son « capital territorial » (ressources humaines, physiques, environnementales et institutionnelles) et de faciliter la coopération entre les régions et leur accessibilité⁵⁷⁰.

566 *Livre Vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, du 6 octobre 2008, COM (2008) 616 final (non publié au JO), p. 3.

567 Avis du Comité des régions sur « Les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne et leurs perspectives face à l'élargissement », 2002/C192/10, JOCE C 192/42 du 12/08/2002, p. 42.

568 Voir *supra* p. 162.

569 GARCIA-DURAN HUET, P., *Vers l'Europe des Eurorégions ? « L'objectif de « cohésion territoriale » »*, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2005, p. 499.

570 *Ibid.* p. 500.

C'est dans ce registre que les îles sont abordées par l'article 174. Le volet territorial vise l'adoption de mesures pour combattre les contraintes des régions insulaires, afin, *in fine*, de faciliter la création de métropoles.

L'adoption du traité de Lisbonne marque la reconnaissance des particularités de ces régions par les institutions de l'Union puisque son article 174 considère que les régions insulaires, montagneuses ou transfrontalières ont besoin d'« une attention particulière » dans le cadre de la politique de cohésion. Cette disposition offre en effet une base juridique pour prendre des mesures législatives pour les îles – et les autres régions particulières – alors que les références aux îles dans les traités précédents n'ont jamais fait l'objet de mesures d'exécution. Ces régions comptent donc au rang des objectifs généraux de l'Union à prendre en compte lors de l'élaboration de la politique de cohésion.

Cependant, l'objectif de la politique de cohésion territoriale est la création de grandes métropoles compétitives, et ce non seulement à l'échelle nationale ou européenne, mais encore à l'échelle mondiale. Le « handicap » des îles tel que l'entendent les institutions européennes doit être entendu en écho à cet objectif phare de la cohésion territoriale au sein de l'Union.

La conception du monde insulaire comme faible et problématique est au cœur de la politique européenne. Les handicaps insulaires empêchent la réalisation de l'objectif ultime de l'Union, l'intégration au marché intérieur, ainsi que son objectif en terme de développement, à savoir la réalisation de l'Union polycentrique. Les régions insulaires, aux côtés des régions montagneuses et des régions faiblement peuplées, sont naturellement (au sens de conditions naturelles) défavorables à l'instauration des métropoles. Par conséquent, elles sont incluses dans la disposition du TFUE pour permettre un maximum de financement afin d'y parvenir.

2. Protection indirecte de l'environnement par la politique de cohésion

La diversité des régions n'est pas seulement une préoccupation de la politique de cohésion ;

elle l'est également pour la politique environnementale. La disposition y relative du Traité permet, *a priori*, son adaptation à la diversité des régions puisque « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, *en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union.* » (art. 191 § 2).

Étant donné que la diversité des régions insulaires est aussi reconnue par l'article 174, la combinaison des deux articles pourrait constituer une base juridique pour l'adoption de mesures environnementales précises pour les îles du continent européen.

Or, l'article 174 s'inscrit dans le cadre plus large de la politique de cohésion, qui n'intègre pas automatiquement la protection de l'environnement. En effet, la politique de cohésion se donne comme mission de parvenir à un développement durable et non de réaliser les objectifs de la politique environnementale. Ainsi les politiques découlant de la politique de cohésion sont-elles rarement orientées vers une protection environnementale exigeante. Elles s'intègrent plutôt dans la logique du triptyque du développement durable : économie – social – environnement⁵⁷¹.

La politique de cohésion est considérée comme un domaine exemplaire pour la mise en place du développement durable, puisqu'elle vise l'économie verte par son modèle de développement polycentrique⁵⁷². Ce qui signifie que la protection de l'environnement ne rentre qu'*indirectement* dans les objectifs de la politique de cohésion, par le biais du développement durable.

Le point positif de cette manière d'intégrer l'environnement au modèle de développement est qu'il donne accès au financement de la politique environnementale par les mécanismes de la politique de cohésion⁵⁷³. Si les investissements environnementaux participent, même

571 Sur la conflictualité des objectifs de la cohésion v. BETRAND, N. et PEYRACHE-GADEAU, V., « Introduction. « Cohésion sociale et cohérence territoriale », quel cadre de réflexions pour l'aménagement et le développement ? », *Géographie, économie, société* vol. 11, n° 2, 2009, pp. 85-91.

572 Simona PIATTONI, S. et POLVERARI, L., (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Pub, 2016, p. 370.

573 DESMOULIN, G., « Politique de cohésion et politique de l'environnement : quelles complémentarités financières ? », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 221.

indirectement, à la réalisation des objectifs de cohésion, ils sont inclus, en effet, dans les priorités des fonds structurels. Ce point est crucial parce que la politique environnementale de l'UE produit une réglementation très riche et très chère à mettre en œuvre, sans être pourtant accompagnée d'une enveloppe suffisante, celle-ci demeurant dépendante « des États membres (qui) assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement »⁵⁷⁴. Au contraire, la politique de cohésion puise dans les fonds structurels et ne donne pas lieu à d'autres productions normatives que les règlements d'orientation pour la contribution de ses fonds.

D'autre part, les mesures qui peuvent être prises pour les îles en application de l'article 174 du TFUE, doivent répondre à l'objectif de développement durable. L'environnement insulaire n'est donc pris en compte par la politique de cohésion que dans la logique d'économie verte, d'harmonisation du niveau de développement de la région, et **non comme une particularité des îles méritant une attention particulière en soi**. La politique de cohésion agit indirectement sur la protection de l'environnement des îles, puisqu'elle vise à rendre plus « vertes » des activités économiques potentiellement polluantes, telles la pêche et l'agriculture. Cependant, elle reste conditionnée à l'objectif de développement et de production croissante.

B. Formes de pression exercées par les institutions de l'Union à la Commission pour intégrer les problèmes des îles dans la politique de cohésion

En l'absence de précision dans le traité quant aux politiques capables de parvenir aux objectifs de l'article 174 TFUE et s., soit de réduire la différence entre le niveau de développement des régions, l'Union européenne effectue des études en ce sens. Ces études ou rapports servent à la période de négociation entre les institutions de l'Union, avant l'adoption du paquet législatif de la politique de cohésion. Les travaux sur les îles cherchent ainsi à identifier leurs contraintes. Leurs conclusions confortent généralement la conception utilitariste de l'insularité

574 Art. 192 § 4 TFUE.

promue par l'Union : toutes les contraintes comme les atouts des îles proviendraient de l'insularité (1).

1. L'insularité, voie de transmission des contraintes des îles de la science à la politique

a. L'insularité ou effet insulaire

Selon la théorie de l'effet insulaire, tous les problèmes rencontrés dans les îles sont dus à leurs deux principales caractéristiques : l'**éloignement synonyme d'isolement**, et la **taille restreinte**. Tous les systèmes insulaires ont en commun ces deux caractéristiques, indépendamment de leur taille, leur climat, les conditions sociales ou économiques ou leur statut politique et institutionnel.

Cette particularité des îles a été identifiée par des chercheurs en géographie et en sciences de la mer comme « isola effect » ou l'**effet insulaire**⁵⁷⁵. Bien que le terme ne soit à l'origine qu'une construction d'un groupe de chercheurs, les dimensions sociophysiques qu'il englobe sont récurrentes dans tous les travaux relatifs aux îles.

Selon cette théorie, tant les problèmes que les avantages des îles découlent de ces deux caractéristiques. La notion d'effet insulaire renvoie à la rupture naturelle imposée par la mer, qui expose les îles à des perturbations climatiques particulières. De plus, la rupture naturelle d'avec le continent implique des contraintes spatiales : l'espace insulaire est davantage limité que l'espace continental. Le premier ne peut donc accueillir autant de produits et de services que le second. En outre, les perceptions et attitudes des insulaires par rapport à leur vie sur l'île participent aussi à la construction de l'effet insulaire⁵⁷⁶.

Même si l'effet insulaire est rarement identifié en tant que tel dans les travaux relatifs aux îles en droit, la production documentaire de l'Union relative aux contraintes des îles part de l'hypothèse que celles-ci possèdent des caractéristiques communes permettant de les envisager comme un ensemble. La reconnaissance de l'insularité en tant que spécificité

575 HASSAN R. M. et al. (éd.), *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment*, The millennium ecosystem assessment series, v. 1, Washington, DC: Island Press, 2005, p. 665.

576 *Ibid.*

productrice d'effets sociaux, économiques, environnementaux propres, et que les politiques publiques doivent prendre en compte, est l'un des enjeux du dialogue entamé entre l'UE, les sciences dures et les sciences sociales.

Ainsi, bien que les îles de l'Europe soient très diverses sur les plans géomorphologique, naturel, démographique, culturel et administratif, la Commission européenne suppose qu'elles présentent certains points communs. Ceux-ci sont environnementaux (relief montagneux, climat maritime, capital naturel unique et fragile, éloignement-périphéricité), sociaux (démographie dynamique, identité culturelle forte) et institutionnels (administration souvent autonome)⁵⁷⁷.

La thèse selon laquelle tous les problèmes des îles peuvent être reliés à l'effet insulaire irrigue les travaux menés par les institutions européennes. L'analyse du corpus documentaire qu'elles produisent confirme que tous les problèmes propres aux îles sont dus à l'effet insulaire et plus précisément aux deux caractéristiques principales des îles, aux yeux des institutions de l'UE.

2. Les problèmes identifiés par l'UE

Bien que les institutions européennes suivent la théorie de l'insularité en tant que source de toute contrainte, l'analyse de leurs productions écrites démontre une ignorance quant aux problèmes environnementaux précis des îles **(a)**. Ceci s'explique par le fait que les institutions qui parlent des îles n'ont pas une compétence environnementale **(b)**.

a. Ignorance des problèmes environnementaux spécifiques aux îles

Les avis des institutions européennes relatifs aux problèmes des îles (Parlement européen, Comité Economique et Social, Comité des Régions), montrent que les problèmes environnementaux précis des îles sont mal connus, même s'il est généralement accepté que l'insularité crée, ou au moins accentue, certaines questions environnementales. Le tableau 2 a

⁵⁷⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'introduire la mention « produit d'agriculture insulaire » et tant que mention de qualité facultative. COM (2013) 888 final, du 16 décembre 2013, p. 5.

été effectué à partir de cinq documents non contraignants que les institutions de l'Union ont adoptés pendant une longue période (1997-2012)⁵⁷⁸.

Il sépare les contraintes identifiées par les institutions en celles relatives à l'éloignement et celles relatives à la taille restreinte. De plus, la taille restreinte des îles donne lieu à deux types de problèmes, intensifiés pour les petites îles, relatifs aux conditions physiques, c'est-à-dire aux particularités géographiques et climatiques.

Les institutions européennes considèrent que la majorité des problèmes des îles liés à l'**éloignement** sont d'ordre économique. En effet, pour toutes les institutions de l'Union, l'éloignement des îles du continent équivaut à un éloignement des marchés, ce qui entrave leur intégration au marché unique⁵⁷⁹. La discontinuité des îles apparaît également comme un obstacle à la communication des informations, ainsi qu'à la participation de la société civile. La majorité des problèmes liés à la **taille restreinte** affectent le tissu social et le développement économique. Finalement, les questions purement environnementales sont liées aux conditions physiques des îles.

Nous constatons, tableau à l'appui, que les deux problèmes récurrents dans tous les documents analysés sont les transports et les ressources naturelles limitées. Les transports sont identifiés comme le problème le plus épineux, l'accessibilité étant la condition préalable au développement des petites communautés insulaires. Selon l'avis du Comité Économique et Social, le problème des transports a pour résultat de placer les îles en position moins favorable que les territoires continentaux pour participer au marché unique européen « notamment en ce qui concerne le redimensionnement des entreprises nécessaire pour innover et réaliser des économies d'échelle et des économies externes »⁵⁸⁰. En ce qui concerne les ressources naturelles limitées, les manques les plus cruciaux sont en eau et en énergie, ainsi qu'en terrains disponibles pour la production agricole. Ces manques sont envisagés comme des

578 **1)** Résolution du Parlement Européen sur une politique intégrée adaptée à la spécificité des régions insulaires du 13 juin 1997, CONF/3930/97 (annexe). **2)** Résolution du Parlement européen du 22 septembre 2010 sur la stratégie européenne en faveur du développement économique et social des régions montagneuses, insulaires et à faible densité de population, JOUE C 50 E/55 du 21 février 2012, p. 55. **3)** Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale P6_TA (2007) 0082, JOUE C 301E du 13/12/2007, p. 244. **4)** Avis du Comité Économique et Social européen sur les « Problèmes propres aux îles » (avis d'initiative) 2012/C 181/03, JOUE C 181/7 du 21/06/2012. **5)** Avis du Comité des Régions sur « Les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne et leurs perspectives face à l'élargissement » JOCE C 192 du 12/08/2002, p. 42-45.

579 Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale, *Op. Cit.*, §19.

580 Avis du Comité Économique et Social européen, 2012/C 181/03, *Op. Cit.*, § 4.2.

facteurs d'augmentation de la dépendance en approvisionnement vis-à-vis du continent – notamment l'été, lorsque le tourisme connaît son plein essor –, tout en influençant également le coût de l'électricité, plus élevé dans les îles. De plus, les problèmes de transports et de limitation des ressources naturelles impactent d'autres domaines d'activité, telle que l'agriculture. La distribution de produits agricoles hors de l'île suppose un coût supérieur, dû, d'une part, au coût des transports maritimes et aériens supérieurs aux transports routiers, et, d'autre part, au fait que la production insulaire est à la base plus chère, vu la petite échelle et la pénurie d'eau.

La compétitivité réduite des îles est également un de problèmes les plus mentionnés et les plus analysés par les institutions européennes.

La question de l'aménagement du territoire est abordée seulement dans les documents les plus récents. Elle est évoquée par rapport à la forte spéculation immobilière que le tourisme produit dans certaines îles.

Enfin, les questions démographiques et de ressources humaines sont traitées dans les documents à propos de deux problématiques distinctes. D'un côté, le manque d'infrastructures de formation entraîne le dépeuplement de certaines îles, dont le niveau d'éducation demeure généralement moins élevé que sur les territoires continentaux. De l'autre côté, l'arrivée massive de réfugiés dans les îles grecques frontalières de la mer Égée a accentué les problèmes tels que la gestion de déchets et de pénurie d'eau. Le document adopté par le CESE fait référence à cette crise humanitaire qui dépasse « la capacité d'accueil » des îles⁵⁸¹.

Les problèmes environnementaux des îles restent, finalement, peu abordés. De brèves références à l'« environnement » détaillent par exemple l'impact négatif du tourisme ou indiquent que la contrainte environnementale demeure l'un des éléments clés de l'insularité. Le déséquilibre par rapport aux analyses portant sur les carences de transport ou les difficultés d'accès au marché unique est patent. Pourtant, dans ce corpus documentaire, la protection de l'environnement est considérée comme un des facteurs pour réussir la cohésion par toutes les institutions.

581 *Ibid.*

Tableau 2 : Les problèmes des îles selon les institutions européennes

Caractéristique de l'île créant le problème	Problèmes des îles	Institution de l'UE citant le problème				
		Parlement européen			CdR	CESE
		1997	2007	2010	2002	2012
La taille	Pas d'infrastructures sociales	x	x		x	x
	Installation des entreprises défavorable	x				
	Manque d'espace en général		x			
	Immigration		x	x		x
	Petite taille des exploitations agricoles					x
Les caractéristiques physiques	Dépendance climatique/ changement climatique	x	x	x		
	Ressources naturelles limitées	x		x	x	x
	Fragilité écologique	x	x			
	Environnement		x			x
L'éloignement/ isolation	Accès difficile au marché intérieur/ Manque de compétitivité	x	x		x	x
	Transport	x	x	x	x	x
	Faibles revenus	x				
	Intégration régionale			x		
	Migration			x		x
	Manque de ressources humaines	x		x	x	x
	Étroitesse de productions agroalimentaires					x
	Dépendance du continent pour approvisionnement		x			x
	Tourisme/ pas de diversification économique		x			x
Emploi	x			x		

b. Incompétence pour faire face aux problèmes environnementaux

Les documents analysés font ressortir **les priorités de chaque institution**. L'absence de compétence environnementale est la raison de la négligence des problèmes précis des îles. En conséquence, l'élaboration de la politique de cohésion ne peut pas les prendre en compte.

i. Les priorités des institutions

Le **Parlement européen** est l'institution qui aborde la question des problèmes insulaires le plus régulièrement et de la manière la plus exhaustive. En effet, les trois résolutions analysées dans le tableau ne sont pas les seules à traiter la question. Elles abordent un ample spectre des problématiques insulaires. Les priorités du Parlement évoluent au fil des actualités, avec, par exemple, l'inclusion de la question de l'immigration dès le début de la crise humanitaire en mer Égée. Il est la seule institution à faire référence à la dépendance des îles vis à vis du climat et du changement climatique. Le parlement est encore l'institution la plus engagée au regard de la protection de l'environnement des îles comme un ensemble.

Un sous-groupe pour les îles est instauré en 2015 au sein du Parlement européen, l'« **Intergroupe Mers, Rivières, Îles et Zones Côtières** ». Fonctionnant avec le soutien de la CRPM, il promeut la mise en oeuvre d'une politique maritime intégrée. L'intergroupe vise à aborder les sujets maritimes sous différents angles géographiques et sectoriels. Relever les défis des îles fait partie de ses objectifs spécifiques, à côté de la croissance bleue et de la promotion d'une politique maritime commune. La collaboration de la CRPM avec le Parlement européen souligne l'existence d'une convergence entre différentes instances de représentation, soit entre les députés du parlement européen et les élus locaux des régions maritimes de l'Europe. Le groupe est favorable à la prise en compte des problèmes environnementaux des îles, sous réserve que les élus locaux et les députés européens qui y participent possèdent un agenda environnemental.

Le **Comité économique et social européen** se concentre sur les questions relatives à l'éloignement des marchés, tout en tenant compte de la politique sociale, notamment en

matière d'emplois. La particularité du Comité est qu'il est parmi les premiers organes de l'Union à avoir effectué des travaux sur la question des îles. Dès 1984, époque où la problématique des îles n'est débattue qu'au sein du Conseil de l'Europe, la section « Développement régional, aménagement du territoire et urbanisme » (DRATU) du Comité économique et social adresse au Bureau du CESE ses préoccupations relatives aux îles, « confrontées à certains handicaps »⁵⁸². Cette initiative aboutit à la réalisation d'un rapport sur les petites îles de l'Union, puis à l'adoption, en 1987, d'un avis d'initiative et à la publication de l'ensemble dans une édition intitulée « **Iles défavorisées** ». Le titre rend bien la couleur de cette publication, dont l'analyse centrale considère les îles comme des territoires à handicaps structurels, nécessitant de « prendre des mesures spécifiques permettant de réduire les écarts de développement entre les continents et les îles et de mieux insérer les îles à la dynamique de progrès économique et social » (p. III). La résolution du CESE vise à équiper les plus petites îles afin de leur faciliter l'accès aux aides nationales et communautaires. Il analyse la négligence des États membres face aux problèmes des îles comme liée non pas à un manque de moyens, mais plutôt à une démographie faible qui n'exerce pas de pressions efficaces au niveau électoral⁵⁸³.

L'avis analysé dans le tableau est le rendu le plus récent de cet organe consultatif de l'Union, après un premier datant de 1988 et un second de 2007. Les références aux particularités environnementales des îles sont absentes, bien qu'une politique énergétique efficace « tout en protégeant l'environnement et le milieu naturel » soit préconisée⁵⁸⁴. Le Comité considère que les régions insulaires participent au rayonnement de l'Union puisqu'elles « offrent une présence économique et géopolitique presque dans toutes les mers du monde ». La question de la participation du public à l'élaboration des politiques européennes est seulement abordée par cet organe, qui a par ailleurs comme mission la rupture de la distance entre administration, institutions politiques et société civile.

Concernant le **Comité des Régions**, sa priorité claire porte sur les problèmes relatifs à l'éloignement des marchés. En effet, l'analyse de son avis et les sujets qui y sont abordés montrent que le Comité s'intéresse aux problèmes des îles en ce qu'ils entravent la

582 CESE, *Iles défavorisées*, 1988, CE, Avant propos, p. I.

583 *Ibid.*, p. 5.

584 Avis du Comité Économique et Social européen, 2012/C 181/03, *Op. Cit.*, § 4.2.

compétitivité. Il incite la Commission à « stimuler le développement endogène et l'emploi » et abaisser le coût de vie dans les îles⁵⁸⁵. Par ailleurs, le document analysé au tableau est le seul avis du Comité traitant des problèmes des îles. Il date de 2002, c'est-à-dire avant l'adoption du Traité de Lisbonne et l'article 174 TFUE.

Les documents produits lors des conférences et autres manifestations permettent de saisir le positionnement plus récent du Comité en la matière. La présidente du Comité des Régions incite ainsi dans un discours de 2010 à « mieux légiférer » pour les îles⁵⁸⁶, en s'appuyant sur l'article 174 TFUE. En effet, la disposition pour les îles n'est pas suffisamment utilisée pour guérir leurs handicaps, selon elle. C'est pourquoi le Comité crée un groupe interrégional « **Îles et régions insulaires** » en son sein, avec pour mission principale l'offre d'« un forum de dialogue, de coopération et de collaboration concernant des problèmes communs devant être abordés d'un point de vue pratique »⁵⁸⁷. Dans un autre communiqué, le Comité préconise la création d'un « fonds côtier et insulaire européen », dans le cadre de la politique maritime commune.

ii. Les problèmes oubliés

Le tableau éclaire aussi des problèmes relativement passés sous silence. Bien que référence soit faite à la « fragilité écologique » en 1997, aucune institution ne considère la perte de la biodiversité comme un problème propre aux îles. De même, le changement climatique n'apparaît que brièvement dans les analyses. L'érosion côtière ou la GIZC ne font pas partie des éléments avancés par les institutions pour réussir l'intégration des îles. Plus importante est l'absence de considération quant aux effets négatifs des pressions anthropiques. En effet, une grande partie des problèmes auxquels font face les îles sont relatifs à une intervention humaine excessive sur un écosystème insulaire *per se* fragile. Les constructions galopantes limitent drastiquement la terre disponible pour l'exploitation agricole, tandis que l'usage des produits chimiques pollue les bassins hydrologiques et diminue les stocks d'eau potable déjà

585 Avis du Comité des Régions, 2002/C 192/10, *Op. Cit.*, § 4 b).

586 Défis et opportunités pour les territoires insulaires européens, Bruxelles 1^{er} juillet 2010, Discours de Mercedes Bresso, présidente du Comité de Régions, à la Conférence S & D du Parlement européen « Îles: combler le fossé ».

587 160^e réunion du Bureau du Comité européen des Régions, Point 10 : Constitution d'un nouveau groupe interrégional « Îles et Régions Insulaires », COR-2015-02553-11-02-NB-TRA (EN) du 28 mai 2015.

limités dans la majorité des îles de la Méditerranée. Les connexions aériennes et maritimes réduisent l'éloignement naturel des îles, ce qui compromet la conservation de la diversité biologique et favorise l'introduction d'espèces exotiques envahissantes⁵⁸⁸.

Le tableau montre que les institutions de l'Union se focalisent sur les problèmes économiques et sociaux des îles, sans prendre en considération les effets négatifs du développement économique. La protection de l'environnement n'est traitée qu'en ce qu'elle influence le développement.

In fine, les trois institutions demandent que « la dimension insulaire soit prise en compte dans l'élaboration des directives et règlements communautaires comme dans la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne »⁵⁸⁹. Cette demande repose sur trois directions sous-jacentes aux analyses de trois institutions. En premier lieu, à la soumission de réformes des politiques à des « analyses d'impact territorial » qui garantiraient la prise en considération des éventuelles incidences territoriales des propositions législatives. En second lieu, à la cohérence entre les politiques sectorielles et, enfin, à la mise en place d'un système de récolte de données fiables, à travers la définition d'indicateurs.

Tous ces éléments participent à l'élaboration des objectifs de la politique de cohésion, qui se concrétise par un éventail d'outils financiers et stratégiques (§ 2).

§ 2. La politique de cohésion territoriale mise en place par des instruments financiers

La politique de cohésion se concrétise notamment avec la dotation d'instruments financiers qui visent à soutenir les efforts réalisés par les États membres pour tendre vers une économie compétitive (A). De plus de la dotation directe de Fonds, les régions insulaires adoptent des stratégies pour avoir accès à plus de moyens financiers (B).

588 GROS-DESORMEAUX, J.-R., « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 3, n° 1, 2012, p. 3-4.

589 Avis du Comité des régions 2002/C 192/10, *Op. Cit.*

A. Les Fonds structurels et Fonds d'investissement, principaux outils de financement des régions

La politique de cohésion constitue la principale politique d'investissement de l'Union. Elle se met en place à partir de 2000. Auparavant, les fonds ne formaient pas un ensemble, chacun étant géré séparément. Trois périodes de politique régionale de cohésion ont vu le jour depuis 2000 (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). Concrètement, la politique régionale repose sur cinq fonds, qui représentent un budget important. Les fonds à finalité d'investissement ou « Fonds structurels et d'investissement européens » (Fonds ESI) permettent de financer prioritairement des projets dans les îles (1). Le Fonds de cohésion permet de financer des projets pour l'environnement et les transports, mais ne s'applique pas à tous les pays ayant des îles (2).

1. Les fonds structurels, financement prioritaire des projets dans les îles

Les fonds ESI visent à aider les régions les moins développées de l'Union. Les régions insulaires sont définies comme prioritaires, en vertu de l'article 174 TFUE, ce qui facilite le financement de projets structurels dans les îles.

Le recours aux fonds structurels représente, avec la politique agricole commune (PAC), les politiques européennes les plus coûteuses. La nouvelle politique de cohésion pour la période 2014-2020 comprend cependant un portefeuille un peu moins important par rapport à la période précédente⁵⁹⁰.

L'article 175 TFUE prévoit que le soutien de l'UE pour la réalisation des objectifs de la politique régionale de cohésion s'organise par le biais de trois fonds à finalité structurelle. Il s'agit du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et de la section « orientation » du fonds européen d'orientation et garantie agricole (FEOGA)⁵⁹¹. À ceux-ci s'ajoutent les fonds d'investissement, le Fonds européen agricole pour

590 L'Union envisage d'investir 325 milliards d'euros pour la période 2013-2020 dans la politique de cohésion, alors que pour la période 2007-2013 un total de 355 milliards d'euros avait été investis.

591 Le FEOGA a été remplacé depuis 2007 par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), pour la partie « garantie » et le Fonds européen agricole pour le développement agricole (FEADER) pour la section

le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Les dispositions générales applicables à tous les Fonds ESI pour la période 2014-2020 sont énoncées dans le règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵⁹². Les dispositions propres à chaque fonds sont précisées dans des règlements distincts. Le règlement général n° 1303/2013 établit des dispositions communes, dont certaines concernent les îles. Parmi elles, l'article 121 énonce que **le taux de cofinancement des investissements peut être ajusté** si le projet financé concerne un axe prioritaire et est situé dans des zones souffrant de handicaps, telles que les îles. Cette disposition encourage les États à prendre des mesures qui pourraient améliorer la vie dans les îles, souvent délaissées à cause de leur éloignement du centre de prise des décisions.

L'annexe I, qui concerne le cadre stratégique commun, prévoit la prise en compte des « défis spécifiques » des régions insulaires, au même titre que ceux des régions ultrapériphériques, des régions les plus septentrionales à très faible densité de population et des régions transfrontalières ou montagneuses. Le règlement encourage l'adoption d'une *approche territoriale intégrée* en mesure d'évaluer en aval les différentes conséquences des mesures envisagées dans les différentes régions⁵⁹³.

De plus, l'annexe VII adopte une disposition selon laquelle Chypre et Malte doivent recevoir une enveloppe supplémentaire (150 et 200 millions respectivement) afin de tenir compte des problèmes spécifiques posés par leur insularité et leur éloignement. Cependant, cette enveloppe doit être utilisée au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi ». Un tiers de l'enveloppe est dévolu au fonds de cohésion et deux tiers aux fonds structurels.

« orientation ». Désormais, les fonds prévus pour mettre en place la politique de cohésion comprennent le FEADER, qui est à la base un fonds d'investissement et pas un fonds structurel.

592 Règlement (UE) n° 1300/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JOUE L 347/320 du 20/12/2013.

593 *Ibid.*, Annexe I, 6.3, 6.4.

Le FEDER se dédie au combat contre les disparités entre les régions de l'Union « par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement ». Les régions insulaires peuvent être financées par le FEDER et plus précisément par le programme de Coopération Territoriale Européenne (CTE) ou programme INTERREG au sein de ce fonds. Comportant trois piliers de coopération, la coopération transfrontalière (Interreg A), la coopération transnationale (Interreg B) et la coopération interrégionale (Interreg C), Interreg est actuellement dans sa cinquième période de programmation (Interreg V). Interreg comporte une composante pour la région méditerranéenne, INTERREG Med.

Les îles ont dans ce cadre une place privilégiée : elles sont identifiées dans les **axes stratégiques** du programme en tant que régions dont la participation est prioritaire. Plus précisément, Interreg Med énonce pour la période 2014-2020 quatre axes prioritaires, où l'on retrouve les objectifs énoncés dans le règlement du fonds de cohésion et du FEDER. Le troisième axe prioritaire concerne la protection des ressources naturelles et culturelles de la Méditerranée, ce qui recouvre la protection du patrimoine naturel et culturel, mais aussi de la biodiversité, favorisant les services liés à l'écosystème et cherchant à renforcer la gestion et la mise en réseau des espaces protégés⁵⁹⁴. C'est dans ce cadre que les projets environnementaux dans les îles de la Méditerranée peuvent être financés.

En effet, les fonds structurels permettent le financement de plusieurs projets de protection de l'environnement dans les îles de la Méditerranée, par le biais de la coopération transfrontalière. Par exemple, la réserve naturelle des bouches de Bonifacio avec le parc national de l'archipel de Maddalena ont largement bénéficié de ce programme⁵⁹⁵.

Une question épineuse relative aux FSI demeure les **critères d'éligibilité**. Un seul indicateur est utilisé, le PIB par habitant des régions. Plus précisément, les régions qui possèdent un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne sont les plus financées. Pour définir quelles régions sont éligibles, l'Union utilise le système statistique NUTS qui divise les États en unités territoriales selon le nombre d'habitants⁵⁹⁶. Il s'agit d'une nomenclature hiérarchique

594 Interreg Mediterranean, Résumé et extraits du Programme de Coopération soumis à la Commission en septembre 2014, p. 6.

595 JOLIVET, S., *La conservation de la nature transfrontalière*, Thèse droit, Limoges, 2016, p. 367.

596 Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, relatif à l'établissement

qui repose fondamentalement sur les unités administratives existantes dans les États membres, aussi différentes qu'elles puissent être. Trois niveaux hiérarchiques existent, et l'éligibilité aux fonds structurels prend en compte les informations connues pour le deuxième niveau de la nomenclature, le NUTS II : régions de 800 000 à 3 millions d'habitants. Pour connaître le pourcentage de l'aide accordée aux NUTS II, ce niveau est divisé en trois catégories, les régions les moins développées (PIB par habitant inférieur au 75 % de la moyenne européenne), les régions en transition (PIB par habitant entre le 75 % et le 90 % de la moyenne européenne) et les régions les plus développées (PIB par habitant supérieur au 90 % de la moyenne européenne). Cet indicateur est remis en cause par les représentants des îles pour son incapacité à traduire la réalité et les besoins des régions.

2. Le Fonds de cohésion, essentiel pour l'environnement et les transports

Parmi les fonds structurels de l'Union, le **Fonds de cohésion** occupe une place particulière. Il est le seul à ne pas s'adresser à tous les États membres. Son rôle est de faciliter la convergence économique, sociale et territoriale entre les États. Il ne finance que les projets visant à améliorer la qualité de l'environnement et les réseaux de transport⁵⁹⁷. Ces questions étant au coeur des problèmes insulaires tels qu'identifiés par les institutions de l'Union, ce fonds s'avère essentiel pour financer les projets concernant les îles.

Le Fonds de cohésion trouve son fondement à l'article 177 TFUE. Il est instauré depuis 1994. Un aspect déterminant des fonds structurels est qu'ils attribuent des financements selon un système de comparaison du niveau de développement économique des pays membres, représenté par les valeurs du PIB ou du RNB. Les régions les plus développées ne sont donc pas concernées par l'action dudit fonds. Attribué pour une période de six ans, son budget devient de plus en plus important avec l'adhésion à l'Union européenne des États avec un PIB plus faible que la moyenne européenne⁵⁹⁸. Pour la période 2014-2020, il est institué par le règlement n° 1300/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵⁹⁹.

d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) JOUE L 154 du 21/06/2003.

597 Art. 177 § 2 TFUE.

598 La première période est de 1994-1999, puis 2000-2006 (28.212 milliards d'euros), 2007-2013 (70 milliards d'euros), 2014-2020, 63,4 milliards d'euros.

599 Règlement (UE) n° 1300/2013, *Op. Cit.*

Le règlement 1300/2013 soutient « les investissements dans le domaine de l'environnement, y compris en rapport avec le développement durable et l'énergie ». L'article 4 précise les projets prioritaires. Parmi ceux-ci, certains peuvent participer à l'adresse des problèmes insulaires, tels qu'identifiés par les institutions européennes et analysés *supra*. Ainsi, les projets favorisant la transition et l'efficacité énergétique (production et distribution des énergies renouvelables chez les particuliers et dans les entreprises, logement), ainsi que ceux visant la mise en œuvre de la réglementation européenne relative aux déchets et à l'eau sont privilégiés. Cependant, le règlement couvre également des sujets qui importent pour les îles, bien qu'ils n'aient pas été identifiés (ou soulignés) par le corpus d'avis produits par les institutions. Ainsi, l'adaptation au changement climatique, rarement mentionnée comme un problème touchant aussi les îles, fait partie des investissements inclus dans le Fonds de cohésion. De même, le Fonds valorise les projets destinés à prévenir les risques et les catastrophes naturelles⁶⁰⁰. La protection et la restauration de la biodiversité et des sols « y compris au moyen de Natura 2000 et d'infrastructures vertes » sont des projets qui s'avèrent cruciaux pour affronter les problèmes environnementaux des îles.

Les faiblesses de ce système de financement sont importantes. En premier lieu, le critère d'attribution du Fonds de cohésion ne relève pas nécessairement les îles comme territoire nécessitant d'être financés. Le critère est le revenu national brut des États membres, qui doit être inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. En d'autres termes, même si cette politique concerne le financement des régions, l'attribution de l'aide ne prend pas en compte les revenus de chaque région, mais les revenus globaux du pays. Ainsi, cet indicateur risque de disqualifier certaines régions insulaires, qui seraient pourtant éligibles au Fonds si n'était pris en compte que le PIB de l'île. C'est le cas pour beaucoup des régions insulaires, qui possèdent un PIB par habitant inférieur à la moyenne européenne⁶⁰¹. En effet, le Fonds de Cohésion pour la période 2014-2020 exclut certains pays au PIB élevé qui comptent pourtant des îles dans leurs territoires, comme la France, l'Italie et l'Espagne⁶⁰². En revanche, le Fonds

600 *Ibid.*, art. 4.

601 MONTFORT, P., *Territories with specific geographical features*, Working Papers series n° 02/2009, European Commission, Regional Policy, p. 6

602 Les pays et les régions éligibles aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion sont définis dans la décision d'exécution de la Commission du 18 février 2014 établissant la liste des régions éligibles à un financement du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen et des États membres éligibles à un financement par le Fonds de cohésion pour la période 2014-2020, n° 2014/99, JOUE L 50/22 du

intègre les deux pays insulaires de l'Europe (Chypre et Malte), ainsi que les deux États comprenant la plupart des îles méditerranéennes (Croatie et Grèce). Pour la période en cours, la Grèce a reçu la plus grande enveloppe (3 250,2 millions d'euros), suivie par la Croatie, avec 2 559,5 m. Chypre, qui est éligible sur une base transitoire, a reçu 269,5 m et Malte 217,7 m⁶⁰³. Durant la période précédente (2007-2013), seuls trois pays ont été déclarés éligibles, à savoir Chypre, Grèce et Malte, puisque la Croatie n'a adhéré à l'Union européenne qu'en juillet 2013.

En second lieu, la manière d'allocation du Fonds de cohésion ne facilite pas leur utilisation pour les problèmes insulaires. Les 63,4 milliards d'euros alloués dans le cadre du Fonds de cohésion pour la période en cours peuvent couvrir des activités dans le domaine des transports et de l'environnement. Cependant, les aides sont accordées à l'État membre qui doit définir quels projets entreprendre pour investir dans les régions. En conséquence, bien que l'article 174 prévoit qu'une attention spéciale doit être accordée aux régions insulaires, l'État demeure libre de choisir s'il met en œuvre cette disposition en investissant dans les projets qui améliorent les problèmes des îles. Cela signifie que la disposition du traité ne suffit pas pour combattre les problèmes insulaires, tant qu'une volonté politique forte fait défaut. Concrètement, parmi les îles méditerranéennes, ce sont les États insulaires qui peuvent bénéficier le plus de ce fonds pour combattre les problèmes propres à l'insularité. Au contraire, dans les pays où les problèmes d'infrastructure sont criants sur l'ensemble du territoire, le financement de projets sur les îles n'est pas la priorité en raison d'une population minoritaire. C'est l'exemple de l'État grec, qui focalise sur Athènes l'essentiel de ses efforts financiers et d'aménagement, car c'est là où vit la majorité de la population.

Les quatre pays membres éligibles au Fonds de cohésion ont alloué les sommes attribuées pour la période précédente (2007-2013) à l'amélioration des réseaux routiers (Malte, Chypre), la prévention des risques naturels (inondations et autres, en Grèce et à Malte), la gestion de déchets (Grèce, Malte), aux transports urbains (Grèce) et la production d'énergie renouvelable

20/02/2014.

603 European Commission ESIF open data portal, septembre 2016.

(Chypre)⁶⁰⁴. L'article 174 § 3 qui inclut les régions insulaires dans le Fonds de cohésion n'était pas encore en vigueur au début de la période 2007-2013. Par conséquent, nous ne constatons pas l'existence d'une priorité pour le financement des projets dans les îles.

Par ailleurs, une question clé de la politique de cohésion globalement, et pas seulement du Fonds de cohésion, est la capacité administrative des régions de dépenser les Fonds attribués dans le domaine de l'environnement. Les études de cas examinant l'absorption des Fonds montrent qu'ils sont rarement utilisés pour adopter des mesures environnementales préventives ou « douces » comme l'établissement des réseaux écologiques ou le contrôle et la réduction de la pollution, et à un degré moindre, l'énergie et la gestion de déchets. Au contraire, certaines régions attribuent un pourcentage important des Fonds au financement des infrastructures hydrologiques qui combattent indirectement la pollution de l'eau et de la mer⁶⁰⁵.

B. Les stratégies de coopération et de cogestion des fonds, évolution de l'UE

Afin de surmonter les problèmes des îles, les institutions européennes proposent dans leurs documents respectifs diverses solutions, dont la majorité est d'ordre économique, relatives à l'accès aux fonds de cohésion (1). En parallèle, les stratégies de politique intégrée prennent de plus en plus d'ampleur (2).

1. Solutions pour avoir accès à plus de fonds

Ces solutions sont influencées par le lobbying de la Commission des Îles, qui soutient que la cohésion territoriale n'est pas efficace pour les îles d'Europe à cause d'un financement inadapté aux besoins. Ceci est dû en partie à la classification des îles en NUTS II ou III, qui

604 Données tirées de la base de données de l'UE, disponibles en ligne sur http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#4, consulté le 8 septembre 2018.

605 Agencia Europea de Medio Ambiente, *Cohesión territorial: análisis de los aspectos ambientales de la política de cohesión de la UE en países seleccionados : informe técnico de la AEMA*, Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Centro de Publicaciones, 2013.

définit l'éligibilité aux fonds structurels et au fonds de cohésion.

À ce jour, le seul indicateur utilisé pour définir les financements des régions est celui du PIB par habitant. Le Parlement insiste pour que le PIB demeure le critère principal de détermination de l'éligibilité à l'aide au titre de la politique régionale, alors que la CPMR dénie à cet indicateur la possibilité de prendre en compte les spécificités des îles⁶⁰⁶. Ainsi, la CPMR et le Conseil Économique et Social demandent de définir des indicateurs statistiques pertinents permettant d'obtenir une représentation statistique distincte du niveau de développement, ce qui représenterait une solution pour surmonter les difficultés propres aux îles. De nouveaux indicateurs devraient permettre, selon ces deux institutions, de mieux évaluer l'impact des politiques publiques sur les îles.

Dans sa Résolution de 2007, le Parlement invitait la Commission à étudier la possibilité d'autoriser les régions insulaires à bénéficier des **aides d'État** afin de surmonter le problème du prix des transports. La proposition du Parlement se base sur le fait que le coût de carburant et d'énergie compromettent la compétitivité des communes locales puisqu'il peut faire accroître sensiblement la charge de transport vers le continent. Il propose donc que le régime autorisant les aides au fonctionnement soit étendu à toutes les régions insulaires qui ne sont pas des États insulaires ou des îles intérieures⁶⁰⁷.

Les institutions préconisent l'adoption de mesures législatives et de stratégies de développement propres aux régions insulaires. Une proposition intéressante est d'élaborer une **étude d'impact** avant la mise en œuvre des politiques et des mesures susceptibles d'influer sur les îles. Une telle disposition, déjà en vigueur dans les régions ultrapériphériques, permettrait d'éviter les effets négatifs et les contradictions et de renforcer la politique de cohésion.

La CRPM constate que l'article 174 § 3 est tombé en désuétude, puisqu'il n'a jamais servi de base juridique contraignante, ni pour les États membres ni pour l'Union⁶⁰⁸. D'un côté, les premiers ne l'appliquent pas et dans certains cas ils se permettent des mesures régressives envers les îles, comme c'est le cas de la Grèce, qui a supprimé le régime de TVA favorable

606 Parlement Européen, *Islands in Cohesion Policy, how to take into account the specific characteristics of islands ?*, Intergroup Seas, Rivers, Islands and Coastal Regions, 2016.

607 Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007, 2006/2106 (INI), *Op. Cit.* § 9.

608 *Islands in Cohesion Policy, how to take into account the specific characteristics of islands ?*, *Op. Cit.*, p. 3.

aux plus petites îles. De l'autre côté, l'Union européenne n'instaure pas de cadre pouvant mettre en œuvre « l'attention particulière » que l'article 174 suggère de donner aux îles.

La CRPM propose une série de solutions à envisager. Concernant le cadre juridique, elle propose de mettre en valeur l'article 5 du Code de conduite de la politique de cohésion plutôt que l'article 174. De plus, elle propose que toutes les îles soient placées automatiquement dans la catégorie de Régions les moins développées, ce qui amènerait davantage de financements aux îles actuellement classées en transition ou dans les îles les plus développées. Il s'agit d'une solution raisonnable puisque les régions NUTS II regroupent des îles qui n'ont pas le même niveau de développement entre elles. Par exemple, la région Égée du Sud est classée comme l'une des plus développées parce que ses cinq plus grandes îles possèdent un PIB par habitant très élevé. Or, la région comprend soixante-dix-neuf îles, dont trente-neuf sont habitées par moins de 3000 habitants. Les données statistiques les concernant sont absorbées par la moyenne de la région, les rendant de ce fait inéligibles aux fonds structurels. Finalement, les îles les moins peuplées restent les moins développées et connectées, sans possibilité d'accès à des financements pour résoudre leurs problèmes.

Pour faire face au problème de l'affectation des budgets nationaux provenant de fonds structurels ou fonds de cohésion, la CRPM propose d'établir une norme de préaffectation d'un pourcentage des fonds pour les îles. Cette solution ne nécessite pas plus de financement, mais elle fonctionne comme garantie et engage l'État à reconnaître les problèmes spécifiques des régions insulaires.

Une autre proposition est de créer une unité spéciale pour les îles au sein de la Direction Générale Régionale (DG Régio), qui pourrait travailler sur les dérogations au régime des aides d'État ou tout autre programme pour les îles.

2. Solutions pour la défragmentation des politiques européennes : le nouveau concept de politique intégrée

Les institutions européennes sont à la recherche des nouvelles manières d'élaboration et de mise en place de la politique de l'Union. Les îles y jouent un rôle plus important, tant dans les stratégies de coopération territoriale (a), que par la reconstruction de leur image (b).

a. Stratégies de coopération territoriale

Le Parlement a proposé dans sa Résolution de 2010 d'utiliser les groupements européens de coopération territoriale (GECT) et la politique européenne de voisinage pour surmonter les obstacles entravant la coopération territoriale des régions insulaires. Plus précisément, le Parlement invite les îles à « utiliser le GECT pour la gestion de leurs projets de coopération territoriale avec d'autres régions, qui sont cofinancés par l'Union européenne et constituent un moyen de mieux les rattacher à leur environnement économique régional »⁶⁰⁹.

Les institutions de l'Union se dirigent de plus en plus vers une approche de « politique intégrée ». Celle-ci peut prendre la forme de l'établissement d'une **Stratégie Macro-Régionale** pour la région Méditerranée, à l'image de celle mise en place dans la région Baltique en 2009 ou pour le Danube en 2010⁶¹⁰. Outil de coordination des politiques publiques, une telle stratégie permettrait l'articulation et la coordination d'initiatives et politiques européennes concernant la Méditerranée, sur une base *territoriale*. Plus précisément, l'approche macro-régionale vise la politique environnementale, la politique régionale, la politique de voisinage, ainsi que les politiques sectorielles relatives à la pêche et l'agriculture.

Considérée comme une expérience politique innovante, elle vise à rendre les politiques publiques européennes plus efficaces et plus adaptées aux particularités de chaque région afin de s'engager dans un développement plus durable⁶¹¹. Imposée par l'élargissement de l'Union, elle représente une nouvelle forme de gouvernance qui se situe entre les politiques nationales et les institutions de l'Union. De plus, les stratégies macro-régionales reposent sur la coopération transnationale au-delà des limites de l'Union. Elles visent donc à intégrer dans les plans d'action les pays voisins des pays membres. La Commission européenne définit les macro-régions comme « une aire qui inclut des territoires d'un nombre des pays ou des

609 Résolution du Parlement européen du 22 septembre 2010, 2012/C 50/07, *Op. Cit.* § 8.

610 La Stratégie pour la Baltique est mis en place à l'initiative de la Suède et après la Commission l'a fait sienne. À ce jour, quatre stratégies macro-régionales sont mises en place. La Stratégie pour la région de la mer Baltique (2009), pour la région du Danube (2010), pour la région Adriatique et Ionienne (2014) et pour la région Alpine (2015).

611 STOCCHIERO, A., *Macro-Regions of Europe : Old Wine in a New Bottle ?*, Working paper 65/2010, avril 2010, p. 3.

régions différents qui sont associés avec un ou plusieurs enjeux communs [...] géographiques, culturels, économiques ou autres »⁶¹².

Les Stratégies Macro-Régionales reposent sur le principe des « trois non » : soit « aucune nouvelle législation, aucune nouvelle institution et aucun nouveau financement ». Les actions sont organisées en sous-groupes régionaux, dont une partie est déjà mise en oeuvre pour la Méditerranée. La Stratégie pour la région Adriatique et Ionienne (EUSAIR) est lancée en 2014 et implique quatre États membres (Croatie, Grèce, Italie, Slovénie) et quatre pays voisins (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Montenegro, Serbie). Bien que ses résultats et la nécessité de cette stratégie soient discutables⁶¹³, une approche intégrée basée sur les critères géographiques et des enjeux communs d'une région **pourrait servir de cadre** pour surmonter les difficultés rencontrées par les îles de la Méditerranée. La création d'une Stratégie macro-régionale pour les îles de la Méditerranée est soutenue par la Commission des Iles, en tant que moyen de mettre en lumière les spécificités de ces territoires.

La mise en place de ces stratégies ajoute cependant de nouveaux niveaux administratifs à un système déjà complexe et hautement bureaucratique. De plus, les piliers et sujets de la Stratégie EUSAIR ressemblent aux priorités de la politique de cohésion territoriale : connectivité des régions, tourisme durable, qualité environnementale et croissance bleue... Chaque stratégie est accompagnée d'un plan d'action, rédigé par la Commission, après consultation des États participant à chaque stratégie.

b. Nouveaux concepts, nouvelle représentation pour les îles : l'attractivité

Dans le plan d'Action d'EUSAIR, les îles sont présentées sous un nouveau jour : elles contribueraient désormais à l'attractivité de la région. Le concept **d'attractivité des îles** contraste fortement avec l'image des « handicaps structurels », promue jusqu'alors par le Traité. L'attractivité des territoires réunit le concept économique d'attractivité et les spécificités géographiques pour décrire la capacité d'un territoire à être choisi par des acteurs comme zone de localisation pour une partie ou pour l'ensemble de ses activités⁶¹⁴. Ce concept

612 *Ibid.*

613 Stefan GANZLE, S., et KERN, K., *A « Macro-Regional » Europe in the Making: Theoretical Approaches and Empirical Evidence*, Springer, 2015, p. 185.

614 POIROT, J. et GERARDIN, H., « L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel », *Mondes en*

concerne aussi bien les entreprises que la population. L'équipe d'ESPON a utilisé ce concept pour identifier les facteurs empêchant l'intégration des îles au marché unique. Elle a formulé des recommandations en matière de stratégies et de politiques publiques à suivre dans les îles. L'hypothèse de base de l'étude est que lorsqu'un territoire n'est plus attractif pour les entreprises et la population, la base socio-économique se réduit et va à rebours des objectifs nationaux et européens visant au développement durable et à la cohésion économique, sociale et territoriale⁶¹⁵. Selon cette même étude, les îles ne sont pas « à handicaps », mais plutôt des territoires peu attractifs pour y vivre ou y faire des affaires. En conséquence, les politiques publiques doivent viser à augmenter l'attractivité des territoires insulaires.

Le Plan d'Action d'EUSAIR se concentre sur le problème de la connectivité des îles, sans la résolution duquel le développement économique demeure entravé⁶¹⁶. Ainsi, le plan prévoit le développement de l'« Autoroute de la Mer »⁶¹⁷, censé améliorer l'accès aux îles, avec, notamment, l'élaboration de nouvelles routes et la limitation du phénomène de saisonnalité.

In fine, la politique de cohésion territoriale pourrait servir de fondement à la protection de l'environnement dans les îles, mais seulement par ricochet. Le principal objectif de la politique de cohésion est l'intégration des régions au marché intérieur et leur développement économique, tandis que la bonne gestion de l'environnement n'apparaît que comme un *a priori* du « développement durable ». Cependant, cette politique doit être approfondie avec attention, notamment quant à la définition des stratégies concernant le développement des régions insulaires.

La capacité de charge limitée et l'écosystème fragile des îles sont difficilement compatibles avec une approche libérale du développement. La taille limitée de la majorité des îles n'est pas adaptée à l'accueil des entreprises à grande échelle. Les traditions insulaires, conservées

développement, n° 149, 2010, pp. 27-41.

615 ESPON, *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS)*, Targeted Analysis, Final Report, 2013, p. 8.

616 European Commission, *Action plan, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region*, Commission Staff Working Document, SWD(2014)190 final, 2014, p. 27.

617 L'« autoroute de la mer » est un principe de la politique commune des transports de l'UE qui vise à assurer des liaisons maritimes régulières à haute capacité, comme alternative au transport de fret par route terrestre. Le concept provient du livre blanc *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, Commission Européenne, 2001.

grâce à l'éloignement, ne sont pas non plus adaptées à une transition brusque. La participation au marché libéral à l'échelle de l'Europe écrase soit les insulaires soit leur environnement. La modernisation des régions insulaires les moins développées doit donc s'effectuer avec grand soin, afin de ne pas altérer le caractère des îles et de ne pas ajouter une charge ingérable pour l'environnement.