



► **Commission des Iles CRPM** ►

► **CPMR Islands Commission** ►

C/O CPMR

6 Rue St Martin - F – 35700 Rennes

Tel : +33 2 99 35 40 50 - Email : jdh@crpm.org

SITE WEB : <http://www.islandscommission.org>



Juin 2011

NOTE TECHNIQUE

ABORDER LA QUESTION DES TERRITOIRES INSULAIRES DANS LA FUTURE POLITIQUE DE COHESION

Jean-Didier Hache

Secrétaire exécutif de la Commission des Îles de la CRPM

Contexte

- En 2009, La DG REGIO a publié un document de travail intitulé « *Territoires avec des caractéristiques géographiques spécifiques* » (n° 02/2009) qui abordait, entre autres, la question des territoires insulaires.
- Ce document a suscité un certain nombre de critiques et, en janvier 2010, a conduit les diverses organisations représentant les différents types de territoires « spécifiques » (Euromontana, AEM, INSULEUR, ESIN, régions septentrionales à faible densité de population, et la Commission des Îles de la CRPM) à rédiger une « analyse critique » du document susmentionné.
- En mai 2010, en réponse à ce document, une lettre a été adressée par le directeur général de la DG REGIO au président de la Commission des Îles de la CRPM (27/05/10 N° 004336) soulignant la nécessité de réfléchir « *...aux défis auxquels sont confrontés ces territoires de manière plus approfondie* » et suggérant une solution provisoire ; à savoir, prendre en considération les îles en fonction de la taille de leur population, classées en 5 catégories de régions au niveau NUTS III, allant de moins de 50 000 habitants à plus d'1 million.
- La présente note est une brève évaluation de la manière dont une telle catégorisation pourrait être mise en pratique pour répondre aux besoins des îles, et des répercussions potentielles de telles mesures en termes de taille de population globale.

Conclusions et recommandations

- Bien que perfectible (notamment en ce qui concerne les archipels et les îles côtières) la classification des îles en fonction de leur niveau de population au niveau NUTS III est une proposition intéressante, car un tel système permet de définir les îles où le manque d'économie d'échelle et les limitations de la taille du marché exigent un plus grand niveau d'intervention.
- Pour contribuer utilement à la politique de cohésion, un tel mécanisme devrait être utilisé de manière complète, portant simultanément sur le domaine de la politique régionale et sur la réglementation en matière d'aides d'État.
- Compte tenu du surcoût résultant de l'insularité, les outils d'intervention de l'UE devraient être définis, dès le début, à un niveau suffisamment élevé pour pouvoir être efficaces. Le soutien de l'UE ne devrait ainsi, aux fins de la politique régionale, ne pas être inférieur au minimum accordé aux Régions dont le PIB/habitant est <90 %UE (ou régions « intermédiaires ») et, aux fins du régime des aides d'État, à l'aide prévue par l'Article 107.3 c); toute augmentation au-delà de ce plancher étant accordée en proportion inverse de la taille démographique de chaque région NUTS III.
- L'impact de telles propositions en termes de population globale semble être limité, voire marginal dans certains cas. L'intégration de toutes les îles dont le PIB/habitant est supérieur >90 %UE dans la catégorie des régions intermédiaires ne touchera que 3 millions de personnes et n'augmentera la population concernée par la catégorie susvisée que de 4 %. Le coût du renforcement de l'intervention dans les zones insulaires de niveau NUTS III en proportion inverse à la taille de leur population sera à peine perceptible en raison de la nature même du dispositif (ceux qui obtiendront le plus de soutien étant les moins nombreux). Par exemple, s'agissant des îles de niveau NUTS III comptant < 50 000 habitants, la population totale concernée avoisinera les 300 000 personnes pour l'UE dans son ensemble.

Échelonner l'intervention de l'UE dans les régions « insulaires » NUTS III en fonction de leur importance démographique

Définition des régions « insulaires » NUTS III.

- Les « îles » NUTS III sont définies ainsi : « Régions NUTS 3 où la majorité de la population habite sur une ou plusieurs îles dépourvues de liaisons fixes vers le continent, telles qu'un pont ou un tunnel »;
- Quant aux États insulaires, il est rappelé que si la politique régionale concerne par définition les collectivités régionales et locales, la Déclaration 33 de la Conférence Intergouvernementale, annexée au Traité de Lisbonne, qui fait référence à Malte et à Chypre, précise également que « La Conférence estime que la référence à l'Article 158 aux régions insulaires indique qu'il peut s'agir d'États insulaires dans leur intégralité, sous réserve de réunir les conditions nécessaires ».

La lettre de la DG REGIO suggère de classer chaque région « insulaire » NUTS III en 5 catégories, en fonction de la taille de la population.

La taille de la population au niveau NUTS III pourrait être calculée en fonction de la population globale au niveau des îles NUTS III, ou (tel que le suggère le document de la DG REGIO) en fonction de la taille de la population de l'île la plus grande au sein d'une région NUTS III. La classification proposée est la suivante :

- Catégorie 1 : Population < 50 000 habitants
- Catégorie 2 : Population comprise entre 50 000 et 100 000 habitants
- Catégorie 3 : Population comprise entre 100 000 et 250 000 habitants
- Catégorie 4 : Population comprise entre 250 000 et 1 million d'habitants
- Catégorie 5 : Population > 1 million d'habitants

Dans les pages suivantes, nous avons utilisé la première méthode, car les statistiques étaient facilement accessibles, mais la seconde méthode (qui utilise la taille de la plus grande île comme critère) aurait le mérite d'être précise, et d'atténuer, dans une certaine mesure au moins, le problème des archipels¹.

En ce qui concerne les îles côtières, qui font statistiquement partie d'une région NUTS III continentale, on note qu'à quelques rares exceptions près, ces îles ont généralement une faible, voire très faible population, ne dépassant parfois pas quelques centaines, voire quelques dizaines d'habitants.

Par conséquent, il pourrait être suggéré d'inclure automatiquement ces îles dans la Catégorie 1, avec un financement « assigné ».

Dernier point, mais non des moindres, nous ne mettons pas en question par la présente les différents seuils suggérés (50 000 ; 100 000 ; etc.), bien que leur niveau réel puisse être discuté.

¹ Néanmoins, aucune méthode ne rend justice au cas d'un archipel où une seule île de très grande superficie « submerge » un grand nombre de petites îles très faiblement peuplées, et qui donne par conséquent une impression globale faussée (notamment en Grèce, dans le cas de l'Égée Sud).

Avantages de la classification des « îles » NUTS III

La Commission des Îles de la CRPM a déjà exprimé par le passé que selon elle, la meilleure approche pour aborder la question des îles serait de prendre en compte la situation individuelle de chaque île. Toutefois, cette méthode s'avère complexe et nécessite une quantité considérable de données qui ne sont pas toujours disponibles, et cela doit être envisagé comme une perspective à long terme.

Par conséquent, l'utilisation des régions NUTS III comme méthode de classification présente un certain nombre d'avantages.

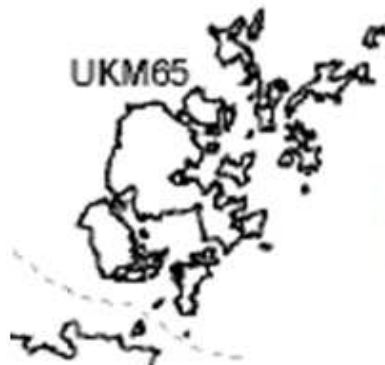
- Elle est immédiatement applicable avec les statistiques existantes
- Elle concerne toutes les régions insulaires (sous réserve de dispositions prises eu égard aux îles côtières) ;
- La taille de la population traduit dans une large mesure un marché limité, un manque d'économie d'échelle, la nécessité d'accroître les services publics, etc. ;
- La subdivision des grandes îles en NUTS III permet de différencier, du moins dans une certaine mesure, les zones urbaines côtières (forte population) de l'arrière-pays rural et souvent montagneux (faible population).

Concernant le dernier point, il convient de rappeler que bon nombre d'îles sont également des zones faiblement peuplées, ou à divers degrés, des zones montagneuses sur une partie de leur territoire.

L'entrecroisement de la délimitation des zones insulaires avec celle des zones faiblement peuplées ou montagneuses traduirait plus justement les réalités des territoires qui sont concernés par une accumulation de « spécificités ».

Quelques exemples peuvent être fournis pour illustrer ces points, ainsi que certaines de leurs limites :

Orkney



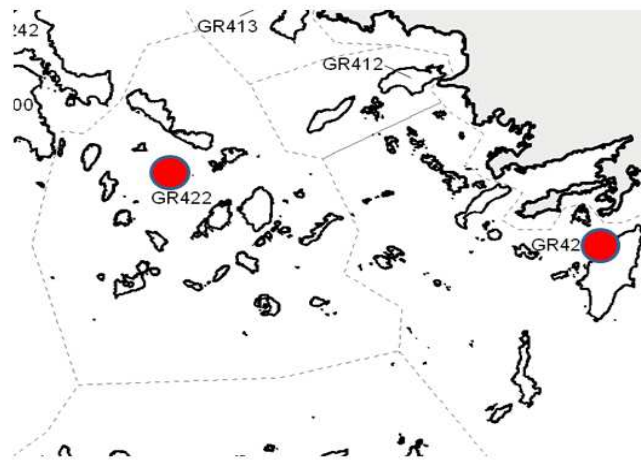
Les îles Orcades sont une région NUTS III qui compte une population bien en deçà de 50 000 personnes. Par conséquent, elles sont classées en Catégorie 1.

| NUTSIII | Population | Category |
|----------------|------------|----------|
| Orkney Islands | 19,875 | 1 |

Toutefois, considérer la population globale d'une région NUTS III ne reflète pas toujours avec précision la réalité des archipels. Dans les Cyclades, les 111 000 habitants sont dispersés sur les 33 îles habitées, la plus importante d'entre elles étant Syros (30 000). Dans le Dodécanèse, les 195 000 habitants sont dispersés parmi les 26 îles habitées, mais plus de la moitié d'entre eux habite à Rhodes (120 000).

Utiliser la taille des îles les plus grandes dans une région NUTS III (plutôt que la population globale NUTS III), pourrait être un peu plus équitable, mais pas parfait : au moins, les Cyclades figureraient dans la Catégorie 1 au lieu de la 3, mais le Dodécanèse demeurerait dans la Catégorie 3.

Notio Aigaio



| NUTS III | Population | Category |
|--------------|------------|----------|
| Dodekanissos | 195,098 | 3 |
| Kyklades | 110,868 | 3 |

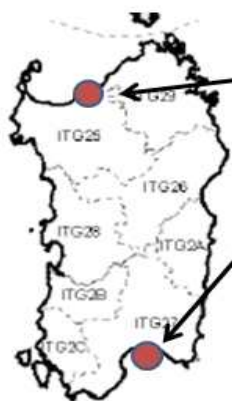


| NUTSIII | Population | Category |
|-----------------------|------------|----------|
| GR431 <i>Irakleio</i> | 299,698 | 4 |
| GR432 <i>Lasithi</i> | 75,411 | 2 |
| GR433 <i>Rethymni</i> | 80,766 | 2 |
| GR434 <i>Chania</i> | 150,408 | 3 |

La Crète est une grande île traversée d'est en ouest par une chaîne de montagnes, et dont la majeure partie de la population vit le long du littoral nord, en particulier dans les villes de La Canée (Chania) et Heraklion.

Idéalement, la chaîne de montagnes à faible densité de population devrait être considérée séparément, en utilisant moins de LAU. Cependant, l'utilisation des régions NUTS III, bien que moins satisfaisante, permet d'appliquer une certaine forme de différenciation et d'isoler les régions NUTS qui possèdent un centre urbain assez important. La même observation s'applique à la Sardaigne.

Sardegna



| NUTSIII | Population | Category |
|--------------------------------|------------|----------|
| ITG25 <i>Sassari</i> | 334,656 | 4 |
| ITG26 <i>Nuoro</i> | 161,684 | 3 |
| ITG27 <i>Cagliari</i> | 557,679 | 4 |
| ITG28 <i>Oristano</i> | 167,941 | 3 |
| ITG29 <i>Olbia-Tempio</i> | 151,346 | 3 |
| ITG2A <i>Ogliastra</i> | 58,019 | 2 |
| ITG2B <i>Medio Campidano</i> | 103,436 | 3 |
| ITG2C <i>Carbonia-Iglesias</i> | 130,856 | 3 |

Bretagne



| NUTSII | Population | Pop. in islands | Category (for islands only) |
|----------------------|------------|-----------------|-----------------------------|
| Bretagne (4 NUTSIII) | 3,141,000 | c. 11,000 | 1 |

Quant aux îles côtières, qui sont trop petites pour être des régions NUTS III et sont donc incluses dans les régions NUTS III du continent voisin, elles ont généralement une faible, voire très faible population, et pourraient être considérées automatiquement comme relevant du statut de Catégorie 1.

Mise en œuvre pratique : utilisation de la « classification » des îles dans la future politique de cohésion

L'usage pratique de classer les diverses îles européennes en fonction de leur importante démographique NUTS III est de fournir un cadre adapté pour mettre en œuvre la politique de cohésion dans ces territoires, en tenant compte du principe de proportionnalité.

On pourra faire valoir que si, comme cela s'entend parfois, l'objectif de la politique de cohésion est de permettre aux îles de l'UE de « révéler leur potentiel » (en développant des industries endogènes, en exploitant des ressources naturelles ou des opportunités géographiques, etc.) alors une telle politique devrait notamment :

- compléter le soutien des fonds structurels avec un minimum de flexibilité en matière d'aide d'État afin d'offrir au secteur privé le meilleur environnement possible pour saisir de telles opportunités,
- fournir aux pouvoirs publics les moyens de rendre les îles plus attrayantes, afin d'y maintenir la population et les activités.

QUELLE POLITIQUE DE COHÉSION POUR LES ÎLES ?

| CONTRAINTES | POLITIQUE DE COHÉSION DE L'UE |
|--|--|
| Éloignement Accessibilité insuffisante ou limitée | Améliorer l'accessibilité Réduire la dépendance aux importations en encourageant la production locale |
| Ressources humaines et naturelles limitées Vulnérabilité environnementale | Investissement dans les technologies permettant une meilleure utilisation des ressources existantes. Faire face aux défis environnementaux. |
| Lourde dépendance aux mono-industries ou nombre limité d'industries | Diversification des activités |
| Économie saisonnière (tourisme) | Idem |
| Manque d'économie d'échelle Taille restreinte du marché de proximité | Développement de marchés « niche » Soutenir les activités de transformation locales permettant de réaliser des exportations à plus forte valeur ajoutée |
| Coûts plus élevés d'infrastructures et de services | Limiter les surcoûts |

Ce qui fait du développement des îles une question particulière est la combinaison entre les difficultés résultant de l'accessibilité, et celles, diverses, liées à des limitations de taille.

Toutes les régions insulaires, quelle que soit leur taille, sont confrontées à ce défi, mais l'on peut admettre que le facteur de taille est un instrument de classification équitable. Par exemple, les îles côtières peuvent être situées relativement proche du continent, mais bénéficier de très peu de services en raison de leur très faible population. En revanche, des îles plus éloignées, mais d'une superficie bien

plus importante, bien qu'elles soient sans nul doute en proie aux contraintes de l'insularité, bénéficieront d'une plus large gamme de services en raison de leur taille.

Par conséquent, un mécanisme basé sur l'idée avancée dans le document de la DG REGIO – c.-à-d., par lequel le niveau d'intervention de l'UE augmenterait en proportion inverse à la taille des régions insulaires NUTS III – pourrait être jugé satisfaisant. Toutefois, pour avoir un impact significatif, et ne pas rester un geste purement symbolique, cette politique doit être élaborée à partir d'un seuil minimum d'intervention, tant dans le domaine des fonds structurels que dans celui des aides d'État.

En pratique, cela signifierait que :

- **quel que soit leur PIB/habitant, toutes les îles figureraient au moins dans la liste des régions intermédiaires au niveau minimum (90 %), afin de garantir qu'elles reçoivent un niveau de financement par habitant reflétant le surcoût de l'infrastructure et des services.**
- **toutes les îles relèveraient au moins de l'Article 107.3 c) aux fins de l'aide d'État, afin de leur permettre de faire face aux contraintes telles qu'une taille de marché limitée, un manque d'économie d'échelle, etc.**
- **sur la base de ce niveau d'intervention « plancher », une échelle mobile serait définie de sorte que plus une région insulaire NUTS III serait petite, plus le niveau d'intervention de l'UE serait « intense ». Ainsi, les îles les plus petites obtiendraient davantage de financements, ainsi que des plafonds plus élevés en matière d'aides d'État.**

Il convient de souligner que la présente proposition concerne uniquement les îles qui ne relèvent pas de l'Article 355 du Traité relatif aux régions ultrapériphériques, et ne s'applique pas aux îles qui, en raison d'un PIB/habitant inférieur à 75 %, sont considérées comme des régions de « convergence ».

Le présent document suppose que, conformément à l'Article 355, des dispositions spécifiques seront appliquées pour l'attribution de fonds structurels aux régions ultrapériphériques, tel que cela a été le cas au cours de la période de programmation actuelle.

De même, les régions ultrapériphériques sont automatiquement incluses dans le cadre de l'Article 107.3 a) aux fins de l'aide d'État.

Les régions de convergence obtiennent automatiquement la plus grande part de fonds structurels et sont couvertes par l'Article 107.3 a).

Situation actuelle (extrait)

| CATÉGORIE | Dispositions avec les fonds structurels | Dispositions spécifiques avec les aides d'État |
|---|---|--|
| Régions ultrapériphériques | + attribution spéciale | Éligibilité automatique à l'Article 107.3 a) Règles spécifiques |
| Îles <input type="checkbox"/> 75% PIB/hab de l'UE | Financement de convergence | Éligibilité à l'Article 107.3 a) |
| Autres îles | Compétitivité & emploi | Des règles communes s'appliquent quant à l'éligibilité à l'Art. 107.30 c), mais avec des règles de délimitation plus faciles. Îles < 5 000 habitants automatiquement incluses dans l'Art. 107.3 c) |

Application de l'Article 174

| CATÉGORIE | Dispositions avec les fonds structurels | Dispositions spécifiques avec les aides d'État |
|--|--|---|
| Régions ultrapériphériques | + attribution spéciale | Éligibilité automatique à l'Article 107.3 a) Règles spécifiques |
| Îles <input type="checkbox"/> 75% PIB/hab de l'UE | Financement de convergence | Éligibilité à l'Article 107.3 a) |
| Autres îles | Niveau minium de financement = au moins 90 % du PIB/habitant (Régions intermédiaires) | Éligibilité automatique à l'Art. 107.3 c) |
| Intervention adaptée selon la taille de la population : Catégorie 1 : < 50 000 habitants Catégorie 2 : 50 000 – 100 000 Catégorie 3 : 100' – 250' Catégorie 4 : 250 000 – 1 million Catégorie 5 : > 1 million | Financement modulé selon la taille de la population de la région NUTS III Taux régressif de la Catégorie 1 à la Catégorie 5 | Plafond de financement modulé selon la taille de la population de la région NUTS III Taux régressif de la Catégorie 1 à la Catégorie 5 Plafonds « de minimis » plus élevés sur la même base |

Impact global en termes de population

Dans les circonstances actuelles difficiles, l'acceptabilité politique de la présente proposition repose inévitablement sur le fait qu'elle sera considérée comme « abordable » autant en termes financiers que politiques.

En d'autres termes, la population concernée par les mesures proposées doit rester limitée pour éviter d'autres coûts inacceptables pour le budget de l'UE, ou des perturbations indues du plafond de population des aides régionales.

a) Impact d'un niveau d'intervention « plancher »

D'après nos calculs, une politique qui accorderait automatiquement un statut de « région intermédiaire » à toutes les îles qui ne figurent pas encore dans cette catégorie (ou une catégorie supérieure), et qui inclurait ces territoires dans la liste des régions relevant de l'Article 107.3 c), aurait des effets limités du fait qu'elle concernerait seulement quelque 3 millions d'Européens.

À titre de comparaison, la population qui relèverait potentiellement du statut de « région intermédiaire » (c.-à-d. avec un PIB/habitant supérieur à 75 % et inférieur à 90 %) s'élève à près de 73 millions de personnes.

Inclure ces îles n'augmenterait ce chiffre que de quelque 4 %.

| | A | B | C | D | E | F | G |
|----|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|--------------------------|----------------------|
| 1 | Danemark | DK014 | Bornholm | 92 | 92 | 92 | 42913 |
| 2 | Grèce | GR43 | Kriti | 94 | 92 | 93 | 606274 |
| 3 | Chypre | CY | Chypre | 97 | 93 | 95 | 789269 |
| 4 | Suède | SE214 | Gotlands län | 94 | 99 | 97 | 57122 |
| 5 | Grèce | GR42 | Notio Aigaio | 113 | 111 | 112 | 305966 |
| 6 | Espagne | ES53 | Illes Balears | 111 | 113 | 112 | 1045008 |
| 7 | Royaume-Uni | UKJ3 | Isle of Wight | 115 | 116 | 116 | 139858 |
| 8 | Finlande | FI2 | Åland | 145 | 143 | 144 | 27153 |
| 9 | | | | | | | |
| 10 | Pays | Code | NUTS | 2008 | 2007 | Average 2007-2008 | Total:3013563 |

N.B. : ces chiffres n'incluent pas les îles côtières qui ne sont pas des régions insulaires NUTS III.

b) Impact d'un mécanisme de « classification » reposant sur la taille de la population au niveau des îles NUTS III.

Avec un mécanisme de classification, les zones insulaires NUTS II les plus petites obtiendraient le plus d'avantages, alors que les plus grandes zones en obtiendraient le moins. Comme indiqué précédemment, un tel mécanisme couvrirait toutes les îles qui ne relèvent pas déjà de l'Article 355 du traité, et qui ne figurent pas en tant que régions de convergence, à savoir environ 6 millions de personnes ; ce chiffre incluant les 3 millions de personnes déjà répertoriées dans les régions dites « intermédiaires », car leur PIB/habitant est compris entre >75 % et < 90 % de l'UE27.

On notera que les mesures les plus « intenses » ne concerneraient qu'une population marginale de quelque 300 000 personnes pour la première catégorie, et seulement 400 000 pour la catégorie suivante - chiffres qui ne sont guère significatifs au niveau communautaire. Seules les deux catégories suivantes concernent les populations un peu plus importantes. Aucune région insulaire NUTS III figurant dans cette liste ne compte une population supérieure à 1 million.

| Category | Population size of individual NUTS III "Island" areas (*) | EU population concerned by measure (*) |
|----------|---|--|
| 1 | <50,000 | 312,504 |
| 2 | 50,000 to 100,000 | 412,324 |
| 3 | 100,000 to 250,000 | 2,077,763 |
| 4 | 250,000 to 1 million | 3,189,761 |
| 5 | >1 million | none |

(*) Îles autres que les régions ultrapériphériques et les régions de convergence.

Ne tient pas compte des petites îles côtières appartenant à une région NUTS III continentale, qui pourraient être considérées automatiquement comme relevant de la Catégorie 1.