

Avis du Comité économique et social européen sur «Une meilleure intégration dans le marché intérieur, facteur clé de la cohésion et de la croissance pour les îles»

(2009/C 27/26)

Le 27 septembre 2007, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Une meilleure intégration dans le marché intérieur, facteur clé de la cohésion et de la croissance pour les îles».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 juin 2008 (rapporteuse: M^{me} GAUCI).

Lors de sa 446^e session plénière des 9 et 10 juillet 2008 (séance du 10 juillet 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 118 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE appelle l'UE à adopter une approche intégrée en vue d'une meilleure intégration des îles dans le marché intérieur, en tant que facteur clé pour renforcer la cohésion et la croissance de l'Union et, partant, réaliser pleinement les objectifs de l'agenda de Lisbonne révisé. Cette approche intégrée est justifiée dans la mesure où, malgré leurs différences (en particulier leur taille), les îles font face à d'importants problèmes communs.

1.2 Le CESE recommande d'établir un cadre intégré de politiques communautaires couvrant de manière cohérente l'ensemble des problèmes importants auxquels les îles européennes sont confrontées.

1.3 Le CESE souligne la nécessité d'une gouvernance solide pour traiter des problèmes tels que l'information et la communication, la quantification et la qualification des données, l'adoption d'une vision stratégique commune, la mise en place de réseaux et de regroupements, ou la participation de la société civile. Il importe, pour atteindre cet objectif, de créer les conditions nécessaires permettant aux institutions insulaires locales d'évaluer les coûts liés à l'insularité. C'est la raison pour laquelle les îles doivent disposer à la fois de services statistiques locaux et d'indices des prix. Au final, une méthode d'évaluation commune devrait voir le jour pour tous les services statistiques locaux dans les îles européennes.

1.4 Sur le plan de la mise en œuvre, le CESE plaide pour la réalisation d'une analyse de l'impact sur les îles de toutes les initiatives de l'UE relatives au marché intérieur, la prise en compte des îles dans chacune des politiques de l'UE et l'allègement des charges administratives, en particulier pour les PME.

1.5 Étant donné que l'accessibilité est une question fondamentale pour les îles, le CESE souhaite mettre l'accent sur la qualité de la continuité territoriale. Un tel instrument devrait être davantage développé dans l'UE et être utilisé des îles vers le continent, et non le contraire.

1.6 Le CESE insiste pour que la Commission lui présente, ainsi qu'au Parlement européen, au Conseil et au Comité des

régions, un rapport annuel sur le suivi et l'évaluation de l'efficacité des mesures pertinentes prises afin de résoudre les problèmes des îles européennes. Ce rapport devrait aussi inclure les propositions d'actions de la Commission. On peut dès lors affirmer que le présent avis ouvre la voie à un processus dynamique à long terme.

2. Introduction

2.1 Selon la définition d'Eurostat, une île doit répondre aux critères suivants:

- avoir une superficie d'un kilomètre carré au minimum;
- être séparée du continent d'au moins un kilomètre;
- compter une population résidente permanente d'au moins 50 habitants;
- ne pas avoir de lien permanent avec le continent; et
- ne pas abriter une capitale de l'UE.

2.2 Il conviendrait toutefois de revoir cette définition et de l'actualiser, en partant du simple fait qu'une île est un territoire qui ne peut être atteint à pied. De plus, la définition visée au paragraphe 2.1 ne repose sur aucune base juridique et ne tient lieu que de référence en l'absence d'une définition plus pertinente qui tienne compte des nouvelles réalités d'une Union européenne élargie incluant des États membres insulaires.

2.2.1 Il convient également que la définition des îles tienne compte de la déclaration 33 du traité de Lisbonne, à savoir que «La Conférence [intergouvernementale] estime que les termes "régions insulaires" figurant à l'article 174 peuvent également désigner des États insulaires dans leur intégralité, sous réserve que les conditions nécessaires soient réunies».

2.3 Actuellement, les territoires insulaires de l'UE appartiennent à 14 États membres. Les îles de l'UE comptent une population totale de près de 21 millions d'habitants. Ces territoires insulaires offrent à l'UE une présence économique et géopolitique dans presque tous les océans du monde, et forment une frontière active avec de nombreux continents.

2.4 À l'instar des États membres, les îles diffèrent les unes des autres. C'est pourquoi le CESE souhaite proposer les typologies suivantes.

2.4.1 Elles diffèrent, d'un point de vue structurel, parce que certaines sont périphériques, alors que d'autres sont ultrapériphériques, les spécificités de ces dernières étant précisées dans le traité CE (article 299, paragraphe 2), certaines sont petites (quelques-unes comptent moins de 50 habitants), alors que d'autres sont grandes.

2.4.2 Elles diffèrent également, d'un point de vue institutionnel, parce que certaines sont des États insulaires, d'autres jouissent d'un statut régional et d'autres encore sont des îles côtières, parties d'une autorité régionale continentale.

2.5 Toutefois, en dépit de toutes ces différences, les îles présentent des caractéristiques qui peuvent les différencier profondément des territoires de la terre ferme, en ce qui concerne, par exemple, la culture, l'instruction, les transports, l'environnement, etc. Ces aspects méritent un approfondissement afin d'établir une politique à l'égard de ces territoires qui tienne compte à la fois des caractéristiques communes et des spécificités qui peuvent faire varier des opportunités et des défis des îles individuelles. Le CESE se propose de revenir ultérieurement sur ce sujet.

2.6 Les îles partagent des caractéristiques communes, par exemple en matière de culture, d'éducation, de transport (problèmes des coûts supplémentaires) et d'environnement.

2.7 La Commission a lancé le débat sur l'avenir du marché intérieur grâce à sa nouvelle communication intitulée «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle» du 20 novembre 2007⁽¹⁾. Il convient que la place des îles soit prise en compte dans le cadre de cette réflexion.

3. Contexte

3.1 Depuis le recours à une nouvelle méthodologie de gouvernance caractérisée par une approche intégrée (notamment par le biais du livre vert et des livres bleus sur l'avenir de la politique maritime de l'Union européenne), les questions relatives au marché intérieur ne doivent pas être examinées indépendamment des questions régionales. Le marché intérieur n'est pas une fin en soi mais un instrument au service des territoires et des citoyens.

3.2 Les îles ont toujours cherché à anticiper les changements futurs pour déterminer comment évoluer au sein du marché intérieur.

3.3 La politique régionale est un instrument utile pour les îles. Cet instrument doit toutefois être développé et amélioré dans un cadre communautaire intégré afin de leur permettre non seulement de faire juridiquement partie du marché intérieur, mais aussi d'y jouer un rôle plus complet tant du point de vue économique que social. Dans la perspective de la future politique de cohésion territoriale que la Commission développera suite au traité de Lisbonne, il conviendrait également de tenir compte de cet aspect.

⁽¹⁾ L'Observatoire du marché unique (OMU) du Comité économique et social européen est en train d'élaborer un avis sur ce paquet (INT/409, rapporteur: M. Cassidy, corapporteurs: MM. Hencks et Cappellini) et un autre sur «La dimension sociale et environnementale du marché unique» (INT/416, rapporteur: M. Adamczyk), en complément du premier. Pas encore publiée au JO (adoptée en septembre 2008).

3.4 Ce cadre intégré de politiques communautaires couvre non seulement la politique régionale et la politique de cohésion, mais aussi plus particulièrement les domaines d'action suivants: les transports; l'énergie et l'eau; l'éducation et le travail; la recherche, le développement technologique et l'innovation; la concurrence; la politique industrielle; l'environnement; l'agriculture et la pêche.

3.5 Dans le contexte actuel, il convient d'examiner les îles en premier lieu à la lumière du 4^e rapport sur la cohésion.

3.5.1 Bien que les institutions européennes soutiennent une approche intégrée de leurs politiques, il est surprenant de noter que la Commission ne semble pas disposer d'une analyse intégrée des difficultés que rencontrent les îles.

3.5.2 À ses yeux, l'accessibilité est un «problème particulier» auquel les îles doivent faire face.

3.5.3 La Commission souligne à juste titre qu'un autre problème est leur faible taux de population. Il s'ensuit que les îles possèdent des marchés locaux de petite taille, ce qui restreint la capacité de croissance des PME insulaires vu l'absence d'économies d'échelle. Cela limite plus spécialement leur aptitude à conquérir les marchés européens.

3.5.4 Une autre conséquence est que la plupart des îles ne peuvent s'appuyer sur leur marché intérieur⁽²⁾, généralement trop petit pour assurer une économie véritable et efficace. Ce simple fait oblige les PME locales à exporter: c'est la seule solution dont elles disposent.

3.5.5 En outre, il convient de prendre en considération une autre série de difficultés liées au handicap naturel des îles, à savoir leur insularité. Les coûts de transport supplémentaires sont considérables et réduisent sensiblement leur compétitivité. Paradoxalement, la situation de «protection» des marchés insulaires par les coûts de transport et la limitation de la concurrence continentale peut déboucher sur le développement de monopoles sur les îles.

3.5.6 L'insularité est également caractérisée par d'autres facteurs (des problèmes qui déterminent aussi leurs perspectives de développement à long terme):

- Les ressources essentielles (telles que l'eau potable, l'énergie, les matières premières, l'espace vital et les terres cultivables) sont limitées, ce qui provoque des phénomènes de pénurie et empêche la diversification économique. Cette limitation est également à l'origine du problème de mono-activité, mis en évidence dans l'*Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*⁽³⁾, qui insiste notamment sur le fait que les problèmes liés au manque d'eau potable sont particulièrement aigus durant les mois d'été sur les îles méditerranéennes, lorsque les touristes affluent. Des usines de dessalement ont été installées mais les usines traditionnelles consomment d'importantes quantités d'électricité. Bon nombre d'îles ont un approvisionnement énergétique insuffisant et sont obligées d'importer des combustibles fossiles ou de l'électricité en posant un câble sous-marin.

⁽²⁾ On doit souligner que le 4^e rapport sur la cohésion reconnaît heureusement la réalité de ce problème en ce qui concerne les régions ultrapériphériques (COM(2007) 273 final, p. 50).

⁽³⁾ *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, Planistat, mars 2003.

— Les risques naturels ont des conséquences plus graves: les îles sont écologiquement vulnérables.

3.5.7 En ce qui concerne plus spécifiquement la question de l'accessibilité:

— Tout d'abord une première remarque: la Commission a raison lorsqu'elle déclare que les contraintes d'accessibilité signifient qu'au trajet en voiture ou en train il faut ajouter le temps nécessaire à la traversée maritime. La situation géographique (*) particulière fait que les habitants et les PME insulaires doivent faire face à des coûts de transport élevés, des fréquences de connexion difficiles et des risques sociaux et climatiques.

— En deuxième lieu, la Commission a également raison lorsqu'elle place les transports et les communications au cœur de la compétitivité des régions. Ainsi, si le développement des centres urbains passe par la triple accessibilité (transport routier, ferroviaire et aérien (5)), cette analyse est d'autant plus pertinente en ce qui concerne les îles, dont un grand nombre connaît des problèmes d'accès à la technologie HDSL (6). Cette donnée prend une dimension supplémentaire lorsque l'on sait que les liaisons et connexions internationales en direction d'autres grands centres économiques sont des critères essentiels pour déterminer le lieu d'investissements (7).

— Enfin, les îles ont beaucoup de difficultés à accéder au grand marché européen. Comme indiqué plus haut, elles doivent faire face à des coûts de transport élevés, ce qui rend les PME insulaires peu attractives. Par ailleurs, elles souffrent de l'impossibilité de recourir aux mêmes procédés de production que les PME continentales. Les coûts de livraison les empêchent de travailler en flux tendus. Les coûts de production sont dès lors plus élevés.

3.6 Tous ces éléments mettent en lumière les faiblesses des îles s'agissant de leur intégration dans le marché intérieur: elles ne réunissent pas toutes les conditions nécessaires pour tirer profit de l'ensemble des bénéfices offerts par ce marché de quelque 500 millions de consommateurs.

3.6.1 L'UE doit éviter une politique unique et uniforme et promouvoir l'approche intégrée dont il est question plus haut. Le problème des îles est complexe en ce qu'elles accumulent plusieurs handicaps. Elles doivent toutefois aussi jouer sur leurs atouts, qui sont manifestes et pourraient jeter les bases d'un développement socioéconomique intégré. Citons, par exemple, les ressources halieutiques, les sources d'énergie renouvelable, les activités économiques liées au tourisme, la forte identité culturelle ainsi que le patrimoine naturel et culturel.

3.6.2 Par ailleurs, il y a lieu de souligner que dans un document accompagnant sa communication précitée «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle», la Commission défend l'idée de l'accès aux services d'intérêt général (SIG) sur tout le territoire de l'UE. Elle fait valoir que cette promotion de l'accès «est essentielle pour favoriser la cohésion territoriale de l'Union». Elle ajoute que «[les] territoires présentant un handicap géographique ou naturel, tels que les régions ultrapériphériques, les îles, les

zones montagneuses ou faiblement peuplées et les frontières extérieures, font souvent face à des difficultés en termes d'accès aux services d'intérêt général, du fait de leur éloignement des grands marchés ou des coûts de connexion accrus. Ces facteurs spécifiques doivent être pris en considération». La Commission semble par conséquent très consciente du problème: des initiatives en la matière sont dès lors concevables.

3.7 Tout cela explique pourquoi la question de l'intégration des îles dans le marché intérieur demeure problématique depuis l'Acte unique européen. Les îles restent des territoires vulnérables. Comme décrit ci-dessus, la plupart des îles ne peuvent s'appuyer sur leur marché intérieur et les PME insulaires doivent vendre leurs produits et services sur le continent européen. Cependant, les difficultés d'accessibilité et le fait que ces entreprises soient contraintes à la mono-activité font obstacle à leur compétitivité.

3.8 Considérant ce qui précède, le CESE insiste sur la nécessité d'inclure dans la législation future une évaluation spécifique de toutes les propositions importantes pour les îles. Il souligne la nécessité d'une approche intégrée des problèmes rencontrés par les îles afin de tenir compte plus particulièrement des principes fondamentaux de proportionnalité et de subsidiarité requis par les îles.

4. Une approche intégrée fondée sur les atouts des îles européennes

4.1 Comme indiqué plus haut, le CESE plaide pour l'adoption d'une approche intégrée des problèmes des îles européennes et l'établissement d'un cadre intégré de politiques communautaires.

4.2 Les îles doivent trouver leur place dans la révision du marché intérieur (8). La communication du 20 novembre 2007 confirme les orientations favorables aux PME telles que mentionnées dans le rapport intermédiaire de février 2007.

4.3 Il faut encourager les PME à s'engager dans des activités transfrontalières. Une telle idée implique l'existence d'un mécanisme de continuité territoriale capable d'aider les insulaires européens à se rendre sur des marchés tant par l'État (membre) continental dont ils sont ressortissants que via un État (membre) voisin. Des exemples concrets et efficaces existent. Ainsi, Bornholm, une île danoise, profite d'une liaison maritime, subventionnée par les pouvoirs publics, avec Ystad, en Suède. Une continuité territoriale existe également entre la France et la Corse.

4.3.1 Cet outil de liaison maritime subventionnée a amélioré la qualité des conditions de transport entre les deux territoires français et mériterait certainement d'être développé avec l'Italie (sachant qu'il est plus aisé pour un Corse d'atteindre le continent européen par l'Italie que par la France). C'est pourquoi le CESE estime qu'il serait intéressant d'examiner la possibilité d'étendre cette pratique à toutes les îles européennes et d'«européaniser» son utilisation. L'expérience montre en outre qu'un tel outil doit être appliqué des îles vers le continent, et non inversement.

(4) L'Espace unique de paiement en euros (SEPA), lancé le 28 janvier 2008, rendra toutefois les paiements transfrontaliers aussi faciles que les paiements domestiques.

(5) 4^e rapport sur la cohésion (COM(2007) 273 final, p. 65).

(6) High-bit-rate digital subscriber line: ligne d'abonné numérique à haut débit.

(7) 4^e rapport sur la cohésion (COM(2007) 273 final, p. 60).

(8) Voir l'avis sur «Réexamen du marché unique» (JO C 93/25, 27.4.2007).

4.3.2 Une telle «européanisation» de l'instrument de continuité territoriale serait une concrétisation de l'intégration transfrontalière mise en exergue par la Commission dans sa communication «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle».

4.4 Avoir un marché intérieur principalement axé sur une société de la connaissance, ce qui peut se traduire notamment par la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'UE. Cette idée pourrait être une excellente occasion de renforcer la diversification des économies insulaires.

4.5 Il convient de se rappeler que les îles disposent d'un environnement naturel favorable à l'innovation (énergies renouvelables, biotechnologies bleues, etc.). Sachant que performance économique et innovation sont liées si l'on en croit le 4^e rapport sur la cohésion, les îles ont une grande marge de manœuvre.

4.6 Si l'on garde à l'esprit que la plupart des îles sont concernées par les activités de pêche, les bioénergies peuvent s'avérer intéressantes pour les aquaculteurs ou les marins-pêcheurs. Les politiques publiques doivent fournir les moyens de développer de telles initiatives. Elles doivent aider les îles à développer des ressources maritimes renouvelables (par exemple, l'énergie de la houle, l'énergie des courants marins ou, une fois encore plus spécifiquement pour les régions ultrapériphériques, l'énergie thermique des océans).

4.7 En ce qui concerne l'agriculture, il faut permettre une certaine flexibilité dans la mise en œuvre des deux piliers de la PAC afin d'accroître les bénéfices des agriculteurs insulaires.

4.8 Ces énergies sont essentielles pour les îles où l'utilisation des sols est soumise à une forte pression et la dépendance géographique vis-à-vis des combustibles fossiles constitue un frein à leur essor. Des alternatives à cette dépendance devraient être recherchées dans les énergies renouvelables, qui peuvent constituer d'autres sources pour ces territoires. Dans ce contexte, les îles représentent des lieux d'expérimentation et de développement remarquables qui peuvent servir à l'Europe. À cet égard, la Réunion a récemment annoncé son souhait de s'engager dans une politique de «ressources renouvelables»: de nombreuses ressources marines renouvelables ont ainsi déjà été répertoriées. L'énergie éolienne est un autre bon exemple. El Hierro dans l'archipel des Canaries sera entièrement approvisionné par des turbines éoliennes et une centrale hydroélectrique d'ici 2009.

4.9 Avoir un marché intérieur basé sur une réglementation européenne appropriée (*) implique qu'il est nécessaire d'étudier comment la législation européenne actuelle est mise en œuvre et de s'assurer que les effets initialement prévus se vérifient dans la pratique. En ce qui concerne les problèmes réglementaires examinés ci-dessus, cette initiative aurait certainement un impact positif pour les îles. À cet égard, le projet pilote suivant pourrait être entrepris: conformément à la directive sur les services, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil, pour le 28 décembre 2011, et par la suite tous les trois ans, un rapport complet sur l'application de cette directive. Une approche territoriale pourrait être adoptée en la matière et la situation des îles être évaluée en comparaison avec d'autres régions.

4.10 Tous ces éléments contribuent à la recherche de solutions possibles pour une meilleure intégration des îles dans le marché intérieur à l'avenir. Cette intégration repose sur la réalisation de deux objectifs: l'attractivité et la diversification.

(*) Voir les avis sur «Mieux légiférer» (JO C 24/39, 31.1.2006) et sur «Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire?» (JO C 24/52, 31.1.2006).

5. Une mise en œuvre adéquate des politiques dans les îles européennes

5.1 Pour atteindre les deux objectifs susmentionnés, le CESE est d'avis qu'une mise en œuvre adéquate des politiques dépend des initiatives suivantes.

5.1.1 De meilleures liaisons entre les îles et le continent devraient être garanties par l'application de politiques de transport et d'innovation.

5.1.1.1 De nombreux entrepreneurs insulaires se plaignent des coûts supplémentaires (imputables au transport) lorsque leurs produits arrivent dans un port continental. Certaines études font état d'un surcoût de 20 %. Toutefois, vu la diversité des produits, il conviendrait de réaliser des études précises (la méthodologie pourrait être calquée sur celle utilisée pour les régions ultrapériphériques). Il importe, pour atteindre cet objectif, de créer les conditions nécessaires permettant aux institutions insulaires locales d'évaluer les coûts liés à l'insularité. C'est la raison pour laquelle les îles doivent disposer à la fois de services statistiques locaux et d'indices des prix. À la fin de ce processus, une méthode d'évaluation commune devrait voir le jour pour tous les services statistiques locaux dans les îles européennes.

5.1.1.2 Plus généralement, les îles doivent pouvoir compter sur des services d'intérêt général efficaces.

5.1.2 Une approche géographique de l'initiative «Mieux légiférer» devrait être adoptée, ce qui implique:

- une analyse de l'impact sur les îles des initiatives de l'UE relatives au marché intérieur. Cette analyse doit être de nature transsectorielle mais également géographique. Une prise en compte des îles dans chacune des politiques de l'UE est également requise;
- une application souple des réglementations européennes;
- un allègement des charges administratives, plus particulièrement en ce qui concerne l'accès des PME aux financements;
- que les pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local doivent également adopter une attitude similaire.
- qu'outre le seul aspect de la simplification, il convient donc de souligner la nécessité de mettre en place des stratégies cohérentes d'un niveau politique à l'autre.

5.1.3 Les fonctionnaires européens devraient être encouragés à suivre des formations dans les îles afin de comprendre la réalité de ces territoires spéciaux. Le CESE soutient vivement le programme intitulé «L'expérience en entreprise» et invite les PME insulaires à se porter candidates pour accueillir des fonctionnaires européens. C'est également une belle occasion pour ces derniers de communiquer directement sur le terrain avec des habitants des îles à propos de questions européennes. La réunion du groupe d'étude organisée à Ajaccio les 7 et 8 avril 2008 l'a prouvé. Le fait de rencontrer les citoyens de l'UE dans les États membres permet une meilleure compréhension et un débat plus nourri concernant l'UE et ses politiques.

5.1.4 L'importance des politiques en matière d'aides publiques régionales et nationales à l'avenir devrait être soulignée. Sur ce point précis, le CESE a soutenu avec force les propositions du rapport Musotto, notamment:

- «la souplesse [...] au niveau de la mise en œuvre des politiques d'aides d'État actuelles et futures, sans que cette souplesse engendre des distorsions du marché inacceptables au sein de l'Union»;

— l'examen de la possibilité d'étendre le régime autorisant les aides au fonctionnement à toutes les régions insulaires qui ne sont pas des États insulaires ou des îles intérieures dans le cadre des prochaines lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.

5.1.5 Les capacités des PME insulaires devraient être renforcées:

5.1.5.1 pour faciliter l'accès des PME à la recherche et à l'innovation, par exemple grâce à des instruments tels que JEREMIE. En réalité, les îles manquent de chercheurs, de laboratoires et de brevets. La recherche privée est si limitée qu'il y aurait lieu de renforcer la recherche publique. L'idée de zones franches devrait également être explorée. Par rapport à la situation sur le continent, les îles sont en position de recul, à l'exception des cas où les pouvoirs publics mènent une politique volontariste, ou d'autres où l'importance économique d'un secteur est telle que cela permet d'atteindre un seuil susceptible de créer ou de soutenir des activités de recherche. Par ailleurs, une telle approche assure la préservation d'un savoir-faire ancestral, une dimension de l'innovation qui ne doit pas être négligée.

5.1.5.2 pour exporter vers les pays tiers: il convient de rappeler que la Commission appelle dans son rapport intermédiaire de février 2007 sur le réexamen du marché intérieur au développement d'un marché intérieur ouvert au monde entier. Une telle attitude est confirmée dans la communication «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle», dans laquelle la Commission plaide pour «élargir l'espace réglementaire du marché unique». Cette idée pourrait se concrétiser grâce à des programmes de coopération entre l'UE et ses États membres, d'une part, et les pays voisins, d'autre part.

5.1.5.3 pour recourir à une main-d'œuvre extrêmement qualifiée: les îles souffrent de l'exode des jeunes qui préfèrent examiner les possibilités d'études universitaires et de revenus élevés sur le continent. Le PIB n'est certes pas un indicateur ou un critère parfait, mais comme le souligne le 4^e rapport sur la cohésion, sa hausse dépend de la productivité et du taux d'activité de la population. Le CESE est convaincu de la nécessité d'encourager des initiatives de développement des universités et autres établissements d'enseignement de haut niveau sur les îles. Ils sont indispensables à la formation des habitants insulaires. Ainsi, par exemple, l'université de Corse a, depuis sa réouverture en 1981, et grâce à l'augmentation du nombre de ses étudiants, pu renforcer tant quantitativement que qualitativement le capital humain de la région. Cette amélioration a permis de réduire certains déséquilibres sur le marché du travail et de soutenir l'expansion de secteurs économiques (tels que la transformation alimentaire, le tourisme, les TIC, etc.) et d'entreprises.

5.1.5.4 pour tirer avantage de leurs caractéristiques afin de rechercher le développement le plus adéquat. À cet égard, la Commission souligne à juste titre dans son livre vert sur la politique maritime que «[la] diversification des produits et services touristiques peut être favorable à la compétitivité des destinations côtières et insulaires». Cette diversification, du fait qu'elle est conforme à une dimension (non) technologique de l'innovation et qu'elle cadre avec la nécessité d'une diversification globale des activités économiques insulaires (nombre d'îles souffrent d'une mono-activité touristique), est subordonnée aux conditions suivantes:

— dresser un inventaire complet de la situation de chaque île européenne;

— répertorier l'ensemble des handicaps insulaires dans le domaine du tourisme;

— déterminer le niveau d'infrastructures de chacune des îles;

— favoriser les échanges et contribuer au développement de services d'infrastructures hôtelières et de transport par la conclusion de contrats spéciaux entre les régions insulaires et l'Union européenne;

— étudier les possibilités de soutien et de structuration afin de permettre une diversification du tourisme (sur le plan culturel, rural, archéologique, des jeunes, du sport, de la pêche, du tourisme d'affaires, ...);

— examiner la proposition visant à mettre en œuvre des plans régionaux de développement touristique des îles, qui pourraient précéder les actions européennes et constituer une condition d'éligibilité à un financement européen spécifique destiné aux régions insulaires de l'UE et prévu dans le cadre de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi» pour la période de programmation 2007-2013 des fonds structurels;

— déterminer les méthodes permettant aux îles de faire de l'environnement une source d'activités économiques (grâce notamment au développement de stratégies d'accueil des touristes fondées sur des hôtels écologiques, des restaurants biologiques, des activités de plein air, des voyages de découverte de la nature, ...). Ces initiatives s'appliquent en particulier aux entreprises artisanales.

6. Une gouvernance solide afin de tenir dûment compte de la situation des îles européennes

6.1 Le CESE propose de mettre en œuvre les propositions suivantes dans le processus législatif:

6.1.1 Disposer des informations les plus précises possibles concernant la situation des îles. On ne saurait trop insister sur l'importance d'une actualisation des statistiques et d'un nouveau recueil de données sur les îles. Il s'agit d'instruments nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques adaptées (aux niveaux européen, national et régional). Cette approche devrait reposer tout d'abord sur une évaluation au cas par cas qui tienne compte notamment de la situation socioéconomique spécifique des îles. Cela permettrait également de remettre en question la pertinence du PIB comme critère d'évaluation des difficultés régionales.

6.1.1.1 Ainsi, une condition préalable à l'élaboration et à la mise en œuvre de toute politique communautaire concernant les îles est l'existence de données statistiques suffisantes et fiables et d'indicateurs pertinents. Les critères du PIB et du taux de chômage sont notoirement inadéquats, à tout le moins s'ils sont considérés séparément, pour faire comprendre de manière satisfaisante les réalités des territoires insulaires et les mécanismes complexes qui les distinguent du reste de la Communauté.

6.1.1.2 Cette situation n'est pas neuve, mais elle a été longtemps occultée. En effet, étant donné que la grande majorité de la population insulaire de l'UE bénéficiait du niveau d'aide maximal (Objectif 1), l'examen d'une question aussi complexe n'avait pratiquement pas de raison d'être. Toutefois, le processus d'élargissement, et l'«effet statistique» qu'il implique (autrement dit, l'enrichissement relatif de territoires autrefois moins favorisés), ont mis en exergue la nécessité de décrire la situation et les besoins des territoires insulaires à l'aide de meilleurs indicateurs statistiques plus ciblés.

6.1.1.3 Comme le suggère le rapport Musotto, «les travaux futurs devraient viser à définir des indicateurs statistiques plus pertinents qui se prêtent davantage à l'obtention d'une représentation statistique distincte du niveau de développement, et à une meilleure compréhension des régions qui souffrent de handicaps géographiques et naturels, en particulier celles qui sont confrontées à des difficultés cumulées, telles que les chaînes de montagne, les archipels, les groupes d'îles et les cas de double insularité [...] [Ces] indicateurs devraient également permettre de mieux évaluer les disparités entre ces régions et le restant de l'UE, ainsi que les inégalités existant à l'intérieur de ces régions».

6.1.2 Constituer à la Commission un groupe interservices sur les îles afin de garantir une approche intégrée dans la gestion des problèmes.

6.1.3 Le CESE invite les autorités publiques locales et la société civile à collaborer (ou, pour celles qui l'ont déjà initiée, à poursuivre cette collaboration) afin d'élaborer des stratégies de développement communes. Il est nécessaire que les communautés insulaires adoptent une approche de projet dans le cadre d'un partenariat positif.

6.2 Le CESE est d'avis que, dans l'intérêt d'une bonne gouvernance, un réexamen régulier de la situation des îles devrait être effectué et demande que la Commission lui présente, ainsi qu'au Parlement européen, au Conseil et au Comité des régions, un rapport annuel sur le suivi et l'évaluation de l'efficacité des mesures pertinentes prises afin de résoudre les problèmes des îles européennes. Ce rapport devrait aussi inclure les propositions d'actions de la Commission. On peut dès lors affirmer que le présent avis ouvre la voie à un processus dynamique à long terme.

7. Remarques finales

7.1 En conclusion, la question d'une meilleure intégration des îles dans le marché intérieur pourrait conduire les parties intéressées à explorer deux autres solutions par rapport à celles évoquées plus haut.

7.2 L'utilisation de coopérations renforcées entre les États membres qui ont des îles ou États membres insulaires (Portugal, Espagne, France, Italie, Grèce, Malte, Chypre, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Danemark, Estonie, Finlande et Suède). S'agissant des conditions à satisfaire pour parvenir à une politique européenne des îles, cette solution peut paraître impossible à appliquer. Par conséquent, étant donné que la proposition doit émaner des États membres, il conviendrait d'opter pour une approche ascendante. D'où, comme dit précédemment, la néces-

sité de stratégies de développement à l'échelon local. Dans cette perspective, les programmes opérationnels (dans le cadre des fonds structurels 2007-2013) peuvent être considérés comme une bonne base pour la future période 2014-2020.

7.3 Le futur cadre juridique européen peut améliorer les solutions actuelles grâce au traité de Lisbonne et à la reformulation de l'article 158 du traité CE.

7.3.1 Le futur nouvel article 158, tel qu'amendé par le traité de Lisbonne, est libellé comme suit:

- a) au premier alinéa, les mots «cohésion économique et sociale» sont remplacés par «cohésion économique, sociale et territoriale»;
- b) au deuxième alinéa, les mots «ou îles» et les mots «y compris les zones rurales» sont supprimés;
- c) le nouvel alinéa suivant est ajouté: **«Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne».**

7.3.2 Cette reformulation est conforme avec le fait que, grâce au traité de Lisbonne (qui doit d'abord être ratifié), la dimension territoriale constitue le nouvel élément de la cohésion européenne. Cette reconnaissance souligne l'intention de l'Union de tenir compte de toutes les réalités de son territoire. Le futur nouvel article 158 est donc une concrétisation de cette volonté.

7.3.3 Définir la cohésion territoriale n'est pas chose aisée. Certes, le futur livre vert offrira une occasion intéressante d'être informés des diverses approches existantes. Dans cette perspective, le CESE estime que penser à la cohésion territoriale, c'est voir au-delà de seules statistiques économiques et prendre en considération les réalités géographiques évidentes du territoire ainsi que les difficultés qu'elles représentent et qui sont susceptibles de menacer gravement la cohésion socio-économique de certains territoires. Œuvrer à la cohésion économique, c'est rechercher les moyens d'améliorer la coopération entre les territoires insulaires et entre tous les territoires (une augmentation des fonds structurels consacrés à cet objectif doit certainement être soutenue pour le prochain programme après 2013) et de renforcer le partenariat entre toutes les parties intéressées (pouvoirs publics et société civile) dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pertinentes.

Bruxelles, le 10 juillet 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS