



CPMR ISLANDS COMMISSION



JANVIER 2010

NOTE CRITIQUE

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

Quels sont ces territoires ?

De toute évidence, le champ de cette étude semble avoir été circonscrit par les termes de l'Article 174 du Traité consolidé tel que rédigé dans le cadre du Traité de Lisbonne [Voir ANNEXE II]. Celui-ci spécifie que, dans le cadre de l'action menée à l'égard des régions défavorisées, une « *attention particulière* » doit être accordée « *aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne* ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

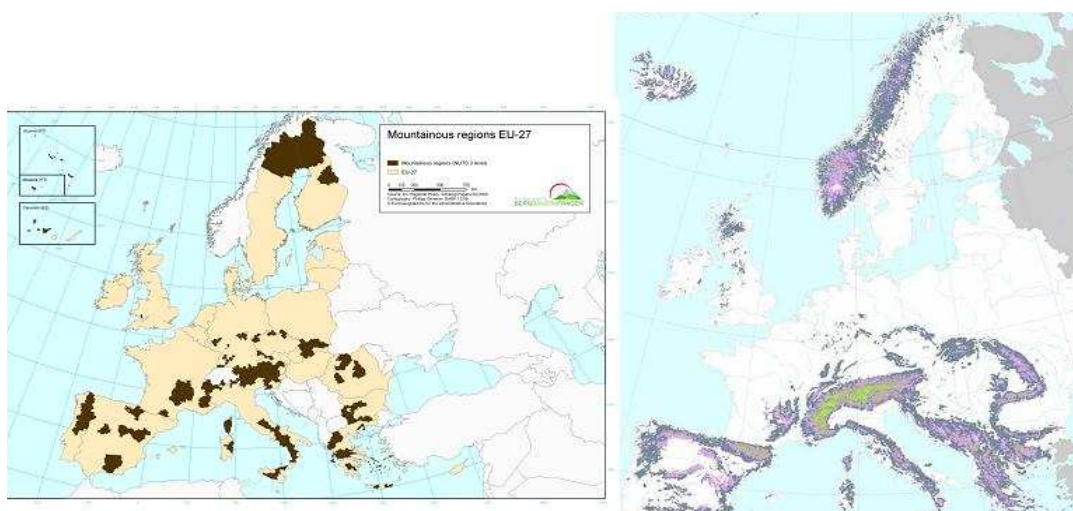
5 Pour reprendre, avec les réserves évoquées, l'expression utilisée par la Commission.

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

7 RÈGLEMENT (CE) No 1059/2003 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), Article 3 paragraphe 2 : « Selon la procédure de réglementation visée à l'article 7, paragraphe 2, il peut cependant être dérogé à ces seuils pour

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

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

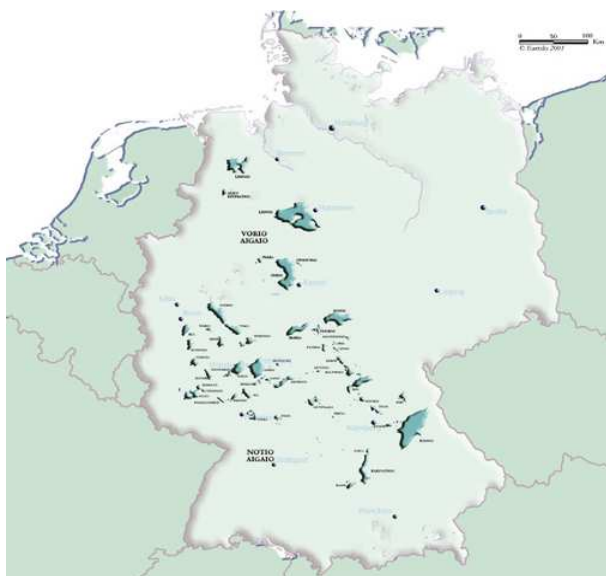


A gauche : les zones Nuts III "montagneuses" telles que vues par le document de la commission
A droite: la montagne européenne vue par une cartographie des Nations Unies (Unep)

- De même, dans le cas des îles, sont ainsi éliminées plusieurs milliers d'îles côtières situées en Suède, en Finlande, en Estonie, au Danemark, en Hollande, en Ecosse, en Irlande, en Bretagne, en Italie ou en Grèce, etc. Toutes ces îles sont évidemment englobées dans des zones NUTS III continentales et n'apparaissent plus. Leur population globale est certes peu significative au niveau national et communautaire, mais ces populations n'en sont pas moins affectées par les contraintes de l'insularité, aggravées par le phénomène de micro-insularité.

certaines unités non administratives, pour des motifs géographiques, socio-économiques, historiques, culturels ou environnementaux particuliers, notamment pour les îles et les régions ultrapériphériques. »

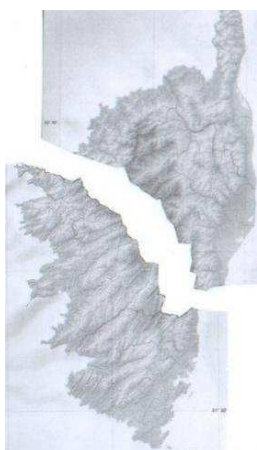
- Sont éliminées, de même, dans le cas des archipels, les îles individuelles qui les composent (sauf dans le cas des archipels les plus importants, comme les Canaries ou les Baléares). Pourtant la « double insularité » archipelagique, phénomène indiscutablement aggravant en termes de communication, d'accès aux services, ou de taille de marché ne saurait être ignoré.



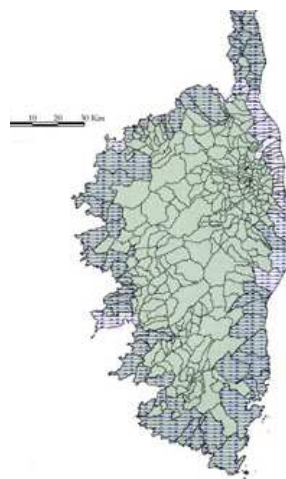
LA REALITE ARCHELAGIQUE :

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

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



La Corse artificiellement déconstruite en deux « îles » NUTSIII.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

de manière assez stupéfiante, étiquetés comme « frontières internes » (mais peut-être s'agit-il là d'une banale erreur de saisie ?)⁸.

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

Une telle volonté n'est certes pas absente du document de travail, et l'on soulignera de façon positive les efforts pour apprécier la nature et l'intensité de certaines caractéristiques territoriales très symptomatiques des territoires étudiés, telles que leur environnement ou degré d'accessibilité. Ne disposant pas de la méthodologie ou encore des données qui ont permis de réaliser de tels indicateurs, on se gardera ici de les critiquer. Néanmoins, une interrogation est permise : ces indicateurs ont-ils réellement pris en compte les réalités locales ? Est-on, par exemple, conscient du risque qu'il y a à mesurer l'accessibilité à un service en se basant uniquement sur des données kilométriques ? Une route de montagne n'est pas une autoroute dans la plaine, et sortir d'une île mineure pour accéder à un hôpital, à une université ou à un aéroport peut s'avérer autrement long et complexe que la traversée d'un pont... S'il est vrai que les indicateurs utilisés parlent d'un temps « supérieur à » 30, 60 ou 90 minutes, pour certains territoires la différence peut se mesurer en un grand nombre d'heures, voire en jours.

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



DISTANCES APPARENTES ET DISTANCES REELLES :

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

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

CONCLUSIONS :

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

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

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

On observera tout d'abord qu'il n'était nul besoin d'entreprendre une étude pour savoir qu'au sein de mêmes catégories de territoires, les réalités sont fort différentes : la Guyane n'est pas la Laponie, l'Île d'Ouessant n'est pas la Sicile, et les collines des Highlands ne sont pas les hauts sommets des Alpes... Mais le point est-il de réaliser des classifications harmonieuses d'ensembles homogènes débouchant sur des politiques uniformes ? Ou bien n'est-il pas au contraire, de reconnaître – y compris dans ses extrêmes – la diversité des territoires européens et de comprendre la nécessité d'une approche flexible à leur égard de la part des politiques communautaires ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE 1

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

PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION INSULAIRE PAR LES STATISTIQUES COMMUNAUTAIRES

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

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

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

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

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

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

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

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

*
**

ANNEXE II

Article 174
(ex-article 158 TCE)

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

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

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

ANNEXE 3

LA SITUATION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Contribution de l'AEM

NOTE CRITIQUE

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

Le choix du niveau NUTS 3 est-il pertinent ?

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

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

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

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

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

Ces trois pistes démontrent à quel point le choix adopté par la DG Regio pour la délimitation montagne dans son document de travail est paradoxale et problématique. Cette tentative de classement global a pour effet de **gommer les spécificités de chaque région** montagneuse, pourtant si importantes pour atteindre « l'objectif de cohésion territoriale ». Plus grave, cette attention spécifique aux territoires de montagne a un effet collatéral plus que fâcheux : il en fait disparaître la moitié !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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