

SOMMAIRE
n° 21
EUROPE : ESPACE OU TERRITOIRE ?

Avertissement 7

Europe : espace ou territoire ?

Jean-Louis Bianco Pourquoi anténager le territoire ? 11
Eneko Landaburu La Communauté européenne et son territoire 17

I. Territoires

Marcel Roncayolo Le territoire et ses doubles 27
Jean-François Drevet La naissance du territoire européen 35
Bernard Laguerre L'Europe entre espace et territoire 49

II. Acteurs

Michel Quévit Les nouveaux défis de la politique régionale 59
Erryl Ezra Les politiques régionales en Europe 71
Jordi Pujol Vers une Europe des régions ? 83
Monfried Rommel Le rôle des villes 95
Claude Neuschwander Réseaux d'acteurs et réseaux de villes 101

III. Politiques territoriales

Claude Martinand Réseaux, service public et territoire européen 107
Fiona G. Wisblade Politique de la concurrence et cohésion communautaire 119

IV. Zones

Bertrand Hervieu La ruralité déracinée 133
Pierre Pommellet Avantages et désavantages des zones de surconcentration 145
Jean-Claude Boutron L'Europe rurale est-elle menacée de désertification ? 157
Ioannis Spiliadis Les territoires en marge : le cas des îles 169

V. Politique

José Borrel Fontelles État et aménagement du territoire : l'exemple espagnol 183
Jacques Chérèque L'aménagement du territoire à l'échelle européenne : un impératif de société 195
Edgard Pisani Pour un aménagement du territoire européen 203

ISBN 2-907707-15-9
ISSN 0990-8404

© L'ÉVÈNEMENT EUROPÉEN, février 1993.

La loi du 11 mars 1957 interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

LES TERRITOIRES EN MARGE : LE CAS DES ILES

*Ioannis Spiliadis**

Le développement des économies européennes laisse encore de larges espaces du territoire européen en situation de retard socio-économique évident. C'est que le modèle économique dominant ne pouvait pas, dans sa logique, prendre en considération les espaces réduits et excentrés tels que les régions insulaires, montagnardes et frontalières. Parce qu'elles étaient périphériques par rapport aux grands centres européens, ces régions ont été marginalisées au cours des années et jouent aujourd'hui un rôle tout à fait secondaire dans les évolutions économiques, politiques, technologiques et culturelles qui, pourtant, les concernent directement. D'où leur état de sous-développement illustré par leur niveau de revenu, de production, de population ou de chômage.

Actuellement d'importantes mutations modifient le paysage européen, mutations économiques et sociales provoquées par une intégration accrue des économies, mutations technologiques, culturelles et sociales, prise en considération de l'acuité des problèmes environnementaux qui sont en train de mettre en cause le mode de production mais aussi le mode de développement dominant. Le bien-fondé du modèle d'aménagement du territoire appliqué jusqu'à aujourd'hui s'en trouve affecté.

Les espaces réduits et marginalisés, et plus particulièrement les îles, peuvent retrouver, à cause ou grâce à ces mutations, une place dans un processus de développement renouvelé. Pour que ce soit possible, il faut que leurs spécificités soient prises en considération dans le schéma d'aménagement du territoire qui est en train de s'esquisser au niveau européen. Pour poser la question plus clairement, le tourisme de masse, à tra-

* Économiste, professeur à l'université de la mer Égée, département de l'Environnement, Mytilène.

vers lequel la majorité des îles a été intégrée au système économique mondial, constitue-t-il aujourd'hui la seule voie pour la poursuite du processus de croissance entamé dans les îles de l'Europe du sud, ou existe-t-il une voie alternative de développement qui respecte les spécificités des îles et les grands équilibres économiques, démographiques, sociaux et environnementaux ?

L'esquisse d'un nouveau modèle de développement insulaire

Les appels à un développement économique écologiquement soutenable se font entendre de plus en plus fort devant le risque grandissant de déséquilibres irréversibles dans les domaines de l'économie, de la démographie, du social et de l'environnement. Ces déséquilibres – dont on peut constater les effets dans la majorité des îles européennes – appellent une nouvelle politique, voire un nouveau modèle de développement adapté à leurs caractéristiques et à leur besoins.

Cette politique doit tout d'abord rompre avec une tradition qui veut qu'on traite les problèmes insulaires comme un problème régional « banal ». Les approches classiques du développement régional, en ne prenant pas en considération les spécificités insulaires, conduisent à des politiques erronées. En effet, le but de ces politiques est de créer dans les îles des conditions analogues à celles des régions continentales centrales pour pouvoir concurrencer ces dernières dans le cadre du marché dans un domaine très peu favorable pour les îles : la production uniforme et à grande échelle.

Or, si l'on examine les caractéristiques communes des îles, on distingue un certain nombre de spécificités dont la combinaison constitue l'identité insulaire. Ces spécificités peuvent être groupées en trois catégories^{1, 2} :

– leur petite taille aussi bien en superficie qu'en population, ce qui entraîne une limitation en matières premières et en ressources naturelles, une étroitesse du marché interne et une limitation de la capacité d'absorption (*carrying capacity*) des

1. I. Spiliotis, « Les îles européennes face à l'Union économique et monétaire », *Coopérative Méditerranéenne*, n° 6, 1992, pp. 150-164.

2. Cette classification montre l'existence de fortes similitudes entre les régions insulaires et les régions de montagne. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

activités du point de vue économique, social et environnemental.

– leur périphéricité et leur isolement, qui induisent des surcoûts (fonctionnement de l'appareil économique, coût d'acquisition des infrastructures, coût de l'information, etc.). Dans le cas des archipels, les îles les plus petites souffrent doublement de ce phénomène, on parle alors de « double insularité³ ».

– l'importance des valeurs culturelles et de « l'identité vécue » dans le processus de prise des décisions par les insulaires^{4, 5}.

En général, quand on parle de ces spécificités insulaires, on les qualifie de « désavantages » ou de « handicaps » permanents et irréversibles, plaçant les îles en situation d'infériorité durable quant à leurs capacités d'entamer un processus de développement de longue durée.

Les principales caractéristiques du modèle dominant – allocation optimale des ressources et efficacité économique à travers les mécanismes du marché, économies d'échelle, économies d'agglomération – sont en contradiction flagrante avec ces spécificités. Aussi estime-t-on que le déclin et la marginalisation des régions insulaires, qui dans le passé ont connu de longues périodes de prospérité et de puissance économique et politique, est dû, dans une large mesure, à cette contradiction⁶. Or, ces handicaps peuvent disparaître si le modèle de développement ou du moins certaines de ses caractéristiques changent.

Mais, même en raisonnant dans le contexte du modèle dominant, le diagnostic doit être relativisé à la lumière de certaines évolutions récentes. Le manque de matières premières et de ressources naturelles (telles que l'eau potable) est moins dramatique aujourd'hui grâce aux progrès technologiques (on peut par exemple dessaler l'eau) et au déplacement du centre de gravité de l'activité économique des secteurs primaire et secondaire vers le secteur tertiaire. De même, l'isolement est moins ressenti aujourd'hui à cause du progrès enregistré en matière de transport et de communications.

3. D. Godenau et alii, *The implication of insularity for the Canary Islands*, colloque « Islands 2000 », Taormina, 19-24 mai 1992.

4. A. Codactioni-Maistersheim, « Images d'identité », Colloque sur le développement économique et l'identité culturelle des îles européennes, Ajaccio, 18-20 novembre 1989, *Cahiers de l'IAM*, n°1/89, 1989, pp. 30-36.

5. N. Verricos, « The islands of Greece », in W. Bellar, P. d'Avaya, P. Hein, *Sustainable development and environmental management*, Paris, Unesco, 1990.

6. M. Biggi, Intervention au colloque d'Ajaccio déjà cité, *Cahiers de l'IDIM*, n° 1/89, 1989, pp. 12-19.

Enfin, il ne faut pas confondre les effets dus à l'insularité et ceux dus au sous-développement qui caractérise une grande partie des îles (situation économique précaire, population clairsemée et vieillie, ou population jeune avec un taux de chômage élevé et un niveau de qualification bas, manque d'infrastructures économiques et sociales, etc.). Il s'agit là d'effets secondaires qui sont réversibles si le contexte dans lequel ils se sont produits se modifie. Cette précision est nécessaire car on les considère parfois comme des caractères constants et même inhérents de l'insularité.

Les changements intervenus, auxquels nous avons fait allusion ci-dessus, ont une très grande ampleur et ils permettent de reconsidérer une série de contraintes qui pèsent lourdement sur le développement des îles dans le cadre du modèle dominant actuel. Citons quelques exemples :

— Certaines évolutions tendent à remettre en cause la notion d'économie d'échelle. Ainsi les nouvelles technologies de communication n'exigent-elles plus de présence physique et rendent-elles plus faciles la transmission et la diffusion de l'information et des innovations. La concentration des personnes et des activités dans les lieux centraux devient ainsi moins indispensable qu'auparavant. La production devient par conséquent plus flexible, plus adaptée aux petites et moyennes entreprises dont le rôle est revalorisé par rapport aux grandes entreprises, considérées jusqu'alors comme les seules structures capables d'engendrer progrès technologique et nouveaux emplois. Cela est d'une importance extrême pour les espaces marginaux comme les îles dont le tissu économique est composé presque exclusivement de PME et qui ne peuvent entretenir de grandes unités sans faire subir de graves atteintes à leur paysage.

— la tertiarisation de l'économie mondiale durant les dernières décennies • libère • les régions insulaires des contraintes matérielles imposées par l'étroitesse de leur territoire et leur isolement. Le développement des activités intégrant des technologies de pointe n'est plus exclu à cause de contraintes naturelles, même si, pour leur développement, des difficultés d'autre nature persistent (manque d'expérience et de tradition technologique), lesquelles peuvent être cependant dépassées à moyen terme grâce à des politiques adéquates.

— la sensibilisation récente de l'opinion aux thèmes qualitatifs que sont la préservation de l'environnement, le maintien des cultures traditionnelles locales, l'amélioration de la qualité de vie, rompent avec une tradition de quarante ans de quête de

la croissance à tout prix. Cela valorise les modes de vie et les cultures • différentes • qui persistent dans les espaces marginalisés et pourrait mettre un terme à la tendance à l'uniformisation mondiale du modèle de • société développée •.

Il faut également reconsidérer la façon dont on intègre les ressources naturelles, et plus généralement le facteur • environnement •, dans les divers plans de développement des îles. Dans la quasi-totalité des îles, les activités développées se basent sur l'exploitation massive des ressources naturelles considérées comme bénéficiant d'un avantage comparatif : l'agriculture et la pêche, l'extraction des minerais et, plus récemment, le tourisme sont le plus souvent les activités motrices des économies insulaires, tandis que les industries agro-alimentaires, le BTP et les autres services (hôtellerie, restauration, commerce...) sont assimilés à des activités d'accompagnement.

L'essor de ces activités motrices — qui dans de nombreuses îles ont pris la forme d'une monoactivité — est fondé sur le fait qu'elles sont exploitées soit à un prix extrêmement bas, soit gratuitement, en raison du caractère de • bien public • des matières premières et des ressources naturelles utilisées. Cette croissance se fait au détriment de l'environnement et par conséquent du développement à long terme, sans pour autant déclencher le processus de développement qui contribuerait à l'atténuation des écarts de développement entre les îles et les régions développées.

En effet, la destruction des économies insulaires, qui est dans une large mesure le résultat de ce phénomène de mono-activité et du caractère exogène et extraverti de leur développement, ne permet pas aux îles de profiter réellement de la croissance⁷. La crise constatée actuellement dans des secteurs comme l'agriculture, et plus spécialement la production des denrées tropicales, ou le tourisme, est aggravée par la concurrence exercée par les pays à bas niveau de vie. Elle est également due à la spécialisation des économies insulaires dans des productions • banales • (production de bananes ou de canne à sucre, tourisme de plage par exemple). Cela rend le processus de croissance extrêmement fragile et largement dépendant de facteurs non contrôlables par les insulaires.

La spécialisation d'une économie sur la base de ses avantages comparatifs n'est pas aussi neutre pour le développement que

7. I. Spilanis, *Tourisme et développement régional : le cas de la Grèce*, thèse de doctorat du 5^e cycle, Grenoble, 1985.

le prétend la théorie néoclassique. Cela doit amener les régions, notamment insulaires, à ne pas fonder leur développement à long terme sur l'exploitation des avantages comparatifs naturels dont elles disposent. C'est au contraire la promotion des avantages comparatifs façonnés par les hommes qui doit être l'objectif principal d'une stratégie de développement à long terme. Cela implique, entre autres, une politique de valorisation du capital humain, ignoré dans la majorité des cas.

Les interactions entre les diverses composantes économiques, sociales, culturelles et environnementales du processus de développement insulaire incitent à adopter une approche systémique contraire aux approches économiques sectorielles qui ont prévalu jusqu'ici. Celles-ci, en ne prenant en considération que l'efficacité économique dans une logique d'intégration fonctionnelle des espaces⁸, en traitant comme externalité tout autre paramètre (culturel, environnemental, social) n'intéressant pas directement leur raisonnement, ont conduit aux déséquilibres graves constatés aujourd'hui dans les îles. En revanche, l'approche systémique, non seulement évitera des situations analogues qui risquent de perturber de façon irréversible les fragiles écosystèmes insulaires, mais fournira aussi le cadre méthodologique pour dessiner un développement économique écologiquement soutenable⁹.

Quelle stratégie de développement permettrait aux îles d'atteindre un tel objectif ?

L'échec des stratégies exogènes de satisfaction des besoins des régions périphériques – échec qui montre les limites du modèle d'intégration fonctionnelle appliqué jusqu'à présent – appelle des stratégies alternatives¹⁰. L'approche en termes de développement endogène met, lui, l'accent sur la valorisation des ressources et des dynamismes locaux à travers une vision spatiale du développement. Ce type de développement sera global, intégré, équilibré entre ses composantes économique, sociale, culturelle et environnementale, favorisant la petite échelle, animé et contrôlé par les forces locales¹¹. La priorité n'est plus à l'efficacité économique au niveau le plus large pos-

8. Ph. Aydalot, *Économie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985.

9. Sur l'approche systémique et la notion de développement soutenable appliquée aux îles, voir entre autres le numéro spécial « Islands » de la revue *Études* (1987) et W. Bellar-P. d'Avila-P. Hein (dir.), *op. cit.*

10. I. Splianis, « Développement insulaire et réseaux de coopération des îles communautaires », *Topos* (à paraître).

11. Ph. Aydalot, *op. cit.*

sible, mais à la promotion du développement d'un espace concret et à la satisfaction des besoins de ses habitants selon une vision écosystémique.

Dans le cadre d'une telle approche, on peut distinguer d'autres axes de développement pour les îles¹² :

- identifier les ressources critiques limitant le développement ;
- préciser la capacité d'absorption des différentes composantes de l'environnement permettant de préserver les processus naturels (*carrying capacity*) ;
- favoriser une production de qualité avec une valeur ajoutée élevée plutôt qu'une production de masse ;
- améliorer l'environnement économique, social, culturel et technologique ;
- renforcer les activités de développement scientifique, de production de savoir-faire et d'innovation ;
- préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel ;
- diversifier et adapter les interventions selon les caractéristiques particulières de chaque île.

Selon une étude de l'université de la mer Égée, les îles peuvent se classer en cinq catégories : îles dynamiques, îles stratégiques, îles monuments naturels, îles monuments culturels, îles « handicapées ».

Dans ce cadre, chaque catégorie a besoin d'une stratégie différente dont la mise en œuvre ne dépend pas seulement des pouvoirs locaux, un support scientifique et économique externe étant nécessaire. Mais cette intervention externe ne doit sous aucun prétexte mettre en porte-à-faux les principes du développement endogène.

Les îles et la construction communautaire

Une approche systémique ne peut pas ignorer les relations entre le système examiné et son environnement. Il serait irréaliste d'examiner l'avenir des îles européennes sans prendre en considération l'évolution du contexte général communautaire.

Si, en théorie, il apparaît que les îles ont aujourd'hui plus de chances de connaître un processus de développement appro-

12. Université de la mer Égée, *Pour un programme communautaire en faveur des îles*, Mytilini, 1990.

prié qu'auparavant, des difficultés importantes persistent néanmoins.

La première difficulté tient au fait que le mode de développement endogène n'a pas encore fait ses preuves dans des actions de grande ampleur à cause, entre autres, du manque de structures adéquates et de l'inertie des populations locales habituées à une longue période d'assistance et de gestion externe.

Une deuxième difficulté réside dans le fait que, en période de crise et de concurrence accrue comme celle que nous traversons depuis presque vingt ans, il est particulièrement difficile de se lancer dans une entreprise de restructuration et de diversification des économies insulaires. Les déficits budgétaires ne permettent pas les interventions publiques nécessaires (infrastructures, formation, investissements directs...) et le secteur privé n'est pas disposé à prendre des risques. Parallèlement, la population dans son ensemble à tendance à essayer de maintenir et même d'améliorer le niveau et le mode de vie acquis, sans s'interroger sur les conséquences à moyen et long terme du mode de développement mis en oeuvre. Dans la plupart des cas, l'environnement est le grand perdant dans la mesure où il se situe hors des valeurs marchandes. C'est ainsi que, dans les îles où le tourisme de masse a porté ses fruits dans le passé, il est très difficile de modifier la tendance en diversifiant les activités et en changeant les habitudes, même quand on voit la crise s'approcher. Au contraire, on essaie de profiter au maximum de la situation en prenant le risque d'accélérer l'éclatement et la violence de la crise.

Ce changement de cap est d'autant plus difficile à effectuer qu'il va à contre-courant de la division européenne du travail qui tend à s'instaurer depuis plusieurs années et qui veut que les « Suds »¹³, et plus particulièrement les îles, se spécialisent dans des activités « traditionnelles »¹⁴, fondées sur la mise en valeur des ressources naturelles.

Dès lors, deux scénarios se présentent :

— L'un consiste à acquérir les moyens pour mieux gérer les problèmes en rapport avec l'insularité (améliorer le degré d'accessibilité, résoudre le problème d'approvisionnement énergétique,

13. Par « Suds », nous entendons les régions périphériques en retard de développement dont la majorité se trouve au sud de l'Europe. Mais les territoires extérieurs à cette zone sont évidemment inclus dans notre analyse.

14. Le sens exact du terme « traditionnelles » varie avec les ans ; il fait référence aux activités ne nécessitant pas l'utilisation de techniques de pointe.

etc.), à préserver l'environnement naturel et bâti, à former les populations à mieux affronter les défis posés par l'activité touristique qui continuera sa croissance. Il s'agit là en fait d'un effort pour mieux gérer un processus de développement exogène.

— L'autre consiste à rechercher un développement différent et plus autonome, en essayant de diversifier l'appareil productif par le développement d'activités adaptées, de valoriser le capital humain et les ressources locales, d'investir dans la recherche et le développement pour développer un savoir-faire et une technologie adaptés à l'espace insulaire. C'est une logique de développement endogène. Dans ce cadre, l'activité touristique doit être intégrée dans le processus de développement local ; son expansion doit être davantage contrôlée et guidée par les choix locaux.

Ces scénarios concernent surtout les îles « dynamiques » qui peuvent, par des politiques adéquates, affronter la concurrence dans le cadre du marché. Dans les autres cas, une décision politique doit se substituer au marché. Le contexte économique, social, technologique et culturel actuel ne nous paraît pas être complètement hostile à la mise en oeuvre de stratégies différentes de développement dans les régions insulaires, comme cela a été le cas pendant des périodes antérieures.

La création du Marché unique et la perspective de l'Union économique et monétaire ne sauraient être considérées comme une évolution positive pour les îles, surtout s'il doit en découler un renforcement du libre jeu du marché. La Communauté européenne admet que les régions périphériques verront s'accroître leur retard vis-à-vis des régions centrales¹⁵ ; les îles risquent donc de pâtir de la construction du Marché unique auquel leurs économies ne sont pas adaptées.

Comment contrebalancer cette évolution ? Face à l'accroissement de l'internationalisation des économies européennes qui s'opère non seulement par l'UEM mais aussi par la création de l'espace économique européen, les accords avec les pays de l'Est et les autres accords internationaux (GATT, Lomé, etc.) conclus par la Communauté, on constate une régionalisation accrue des interventions socio-économiques internes. La région devient le niveau pertinent de régulation des déséquilibres du marché¹⁶. Le

15. Commission des communautés européennes, *Les régions dans les années 1990*, Bruxelles, CCE, 1991.

16. P. Getimis-Gr. Kalkalakis, « Développement local et formes de régulation d'État en Grèce », *Topos*, n° 1/90, Athènes, 1990, pp. 3-20.

renforcement des compétences des autorités régionales s'opère progressivement partout et la mise en application des principes de la subsidiarité et du partenariat va dans cette direction. Les choix des régions sont ainsi mieux exprimés et pris en compte dans la planification nationale et européenne.

La mise en œuvre de l'objectif de cohésion économique et sociale doit pouvoir permettre aux régions insulaires d'atténuer leur écart vis-à-vis des régions développées. L'efficacité de cette politique sera jugée par les moyens financiers qui seront mis à sa disposition.

La politique des réseaux européens (transports et communications) vise à améliorer l'intégration de l'espace communautaire ; les îles handicapées par leur isolement doivent être les premières bénéficiaires d'une telle politique qui doit être menée indépendamment des critères de rentabilité. A cette politique, doit s'ajouter une perspective supplémentaire : étant donné que les îles sont les frontières de l'Europe, elles peuvent être utilisées comme interface entre l'Europe et le monde environnant. Cela suppose que les îles se développent du point de vue scientifique et technique. Une telle perspective n'est plus impossible aujourd'hui, mais une politique volontariste est nécessaire dans cette direction.

Les initiatives communautaires en faveur du développement local (encouragement aux PME, programmes spécifiques comme le programme LEADER) ainsi que les aides à la coopération interrégionale vont dans la bonne direction car ils mobilisent le potentiel local et contribuent au transfert du savoir-faire vers les régions les moins développées.

Les politiques à contenu correctif mises en place paraissent cependant insuffisantes pour contrecarrer les forces du marché. Mais l'essentiel est que soit brisé le modèle dominant monolithique et que des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent en faveur de la diversification. Le rôle des pouvoirs insulaires est d'élargir cette brisure en appliquant des stratégies de développement visant à redonner du dynamisme à leurs îles.

Une grande partie de la richesse des îles reste en dehors du marché, mais il s'agit d'une valeur réelle et importante pour toute la société humaine. Si la diversité des espaces, des sociétés et des cultures s'efface devant l'efficacité économique, l'humanité est en danger. Les espaces marginaux qui ont été déstabilisés et appauvris dans leurs forces vives par les politiques de développement des dernières décennies, ont besoin aujourd'hui

d'hui d'une aide externe pour retrouver leur vitalité et aménager leur espace autrement.

Les îles doivent valoriser les atouts qui découlent de leurs particularismes afin de promouvoir un développement économique écologiquement soutenable à long terme ; une stratégie adéquate s'impose pour profiter des avantages comparatifs actuels et pour en créer d'autres. Parallèlement il faut que l'Europe, à travers ses politiques territoriales, respecte la physionomie de ces espaces, perçus comme une richesse et non comme une entrave. A long terme c'est l'Europe tout entière qui tirera profit de cette diversification.