Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/1572

5.3.2024

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les principaux défis rencontrés par les îles, les régions montagneuses et les zones faiblement peuplées de l'Union»

(avis d'initiative)

(C/2024/1572)

Rapporteur: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Décision de l'assemblée plénière	25.1.2023
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
	Avis d'initiative
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	15.11.2023
Adoption en session plénière	14.12.2023
Session plénière nº	583
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	185/0/4

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Compte tenu des dispositions en vigueur du droit primaire de l'Union [articles 174 et 175 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)] et de leur interprétation, le **Comité économique et social européen (CESE) est convaincu** qu'il existe une base juridique solide en vertu de laquelle l'Union est tenue de prendre des mesures pour soutenir, dans le cadre de sa politique de cohésion, ses îles, ses régions montagneuses et ses zones à faible densité de population. Les actions menées en matière de cohésion relevant du régime des compétences partagées (article 4, paragraphe 2, du TFUE), les questions spécifiques sont déterminées et mises en œuvre en coopération avec les États membres concernés.

1.2. Cette conviction a conduit le **CESE à demander** aux institutions, organes et États membres de l'Union de traduire les paroles en actes et d'intégrer, dans les documents pertinents relatifs à la politique de cohésion de l'Union (tels que les documents de politique nationale et régionale, les documents stratégiques, les programmes, les projets, etc.), des priorités et des actions communes fondées sur des échanges coordonnés d'expérience et de savoir-faire, couvrant tous les types de régions mentionnés à l'article 174 du TFUE.

1.3. Le **CESE insiste** sur la nécessité d'appliquer scrupuleusement et dans leur intégralité les dispositions susmentionnées afin de répondre aux contraintes structurelles et géographiques et aux besoins spécifiques qui entravent le développement de ces régions. Une approche sur mesure qui renforcerait la solidarité territoriale s'impose pour qu'aucune région ne soit laissée pour compte. À cet égard, il y a lieu de regretter l'absence d'une politique qui permette d'aborder de manière globale la situation des régions souffrant de «handicaps» géographiques permanents ainsi que l'absence systématique de prise en compte de leurs spécificités dans les rapports successifs sur la cohésion.

1.4. Le **CESE estime** utile de mettre au point des possibilités, solutions et actions politiques sur mesure et territorialisées pour les zones insulaires, montagneuses et à faible densité de population de l'Union, ainsi que d'y affecter les fonds nécessaires. Ces initiatives permettront aux régions concernées d'inverser leurs handicaps afin de tirer pleinement parti de leur potentiel en mettant en valeur leurs paysages uniques, leur patrimoine culturel et leurs collectivités bien enracinées.

1.5. Le **CESE considère** qu'il est de la plus haute importance d'engager tous les acteurs, tant au niveau européen que national, à déployer des efforts pour aider les îles, les régions montagneuses et les zones à faible densité de population de l'Union à surmonter les difficultés auxquelles elles sont confrontées. Cet engagement peut prendre la forme d'un pacte (par exemple, un pacte pour les îles, un pacte pour les régions montagneuses, un pacte pour les zones faiblement peuplées, etc.), sur le même modèle que le pacte urbain ou le pacte rural, dans le cadre duquel une stratégie de l'Union pour chacun de ces types de régions peut être élaborée en tenant compte de leurs spécificités respectives.

1.6. De l'**avis du CESE**, l'axe principal de la stratégie de l'Union pour chacun des trois types de régions consiste à prendre acte de leur «discontinuité» avec le continent et les centres de développement économique de leurs pays respectifs, et à reconnaître cette discontinuité comme une source de spécificités structurelles dont il convient de tenir compte.

1.7. Une approche ciblée doit être adoptée pour chacun de ces types de régions. Le **CESE propose** d'adopter une méthode coordonnée et interactive d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies pertinentes, associant les parties prenantes de plusieurs secteurs d'action et différents niveaux de gouvernance. Cette approche permettrait d'échanger des expériences pertinentes, de partager et de mettre à profit les bonnes pratiques, le savoir-faire et les données disponibles, y compris les travaux de recherche et d'analyse. Ce processus devrait mettre en relief les défis communs, définir des objectifs et proposer des actions ainsi que les modalités d'évaluation des résultats des stratégies.

1.8. La méthode proposée nécessite des données fiables afin d'obtenir les résultats escomptés avec précision et de manière rapide et efficace. Le CESE **attire l'attention sur** le manque de données statistiques et d'analyses d'impact suffisantes des politiques sectorielles de l'Union dans les trois types de régions concernés (îles, régions montagneuses et zones à faible densité de population). Cela suscite des inquiétudes quant à la possibilité d'effectuer des analyses ciblées efficaces, d'identifier correctement les principales lacunes dans ces domaines et de déterminer les dispositions et les mesures nécessaires pour y remédier.

1.9. Afin de promouvoir davantage sa proposition, le **CESE recommande** que, pour chaque catégorie de régions, trois séries préliminaires de questions soient incluses dans les stratégies pertinentes, à savoir les questions économiques, sociales et environnementales qui ont de fortes incidences territoriales sur chaque type de région concerné.

1.10. Les efforts visant à résoudre les **problèmes économiques** devraient se concentrer sur l'objectif d'assurer la compétitivité et l'attractivité des territoires concernés, en tenant compte des éventuels surcoûts de fonctionnement découlant des handicaps de ces régions (insularité, relief montagneux, population limitée, etc.) et de la nécessité d'introduire davantage de flexibilité dans l'utilisation des aides d'État dans ces régions. Il convient également de viser la création de moyens de transport supplémentaires et plus durables afin d'améliorer la connectivité de ces zones. La diversification des économies de ces régions — non seulement entre les différents types de régions, mais aussi entre les régions d'une même catégorie — ne devrait pas être considérée comme un handicap, mais comme l'occasion de fournir des moteurs économiques aux entreprises, et d'attirer des investissements dans la recherche, l'innovation et la numérisation.

1.11. Pour répondre aux **problèmes sociaux**, il convient de renforcer la bonne gouvernance et de promouvoir la cohésion sociale et le bien-être au sein des communautés de ces régions, en s'attaquant à des contraintes telles que les défis démographiques, les besoins connexes en matière d'infrastructures, de services et de logement, et le manque de possibilités en matière d'emploi et de développement des compétences, source de difficultés pour attirer et retenir les talents. L'esprit d'entreprise local devrait également être renforcé, sans toutefois mettre en péril la diversité des traditions des régions et leur patrimoine culturel et linguistique unique.

1.12. Les efforts visant à surmonter les **problèmes environnementaux** devraient se concentrer sur la lutte contre l'insécurité énergétique, réduisant ainsi les vulnérabilités de ces régions, tout en leur apportant un soutien afin qu'elles puissent atteindre les objectifs de la transition écologique et de la décarbonation. Une priorité devrait être accordée à la préservation et/ou au rétablissement de la diversité biologique et des écosystèmes fragiles de ces régions, ainsi qu'au soutien à une transition juste vers la neutralité climatique. Dans ce contexte, la gestion durable des ressources naturelles (terres, eau, matières premières, etc.) dans ces zones et la promotion de solutions d'économie circulaire sont jugées essentielles.

1.13. Le **CESE estime** que le renforcement durable des capacités est une question transversale commune aux trois types de régions concernés, et ce dans tous les ensembles de problèmes susmentionnés. Le renforcement durable des capacités pourrait permettre d'atteindre l'objectif collectif consistant à recenser les difficultés auxquelles sont confrontées les îles, les régions montagneuses et les zones à faible densité de population de l'Union, en permettant des approches territorialisées et des solutions adaptées pour répondre aux différentes dimensions de ces difficultés, qui sont pourtant liées entre elles.

1.14. Le **CESE**, en tant que forum institutionnel où s'expriment les partenaires sociaux et la société civile, **est fermement convaincu et soutient** que l'ensemble de cet exercice devrait inclure un dialogue direct et franc, associant, le cas échéant, toutes les parties prenantes concernées (États membres, collectivités locales et régionales, partenaires sociaux et habitants), sur la base de leurs compétences et de leurs domaines d'action respectifs, afin de parvenir à une meilleure appropriation commune et à une participation active.

2. **Observations générales**

2.1. Le CESE note que le droit primaire de l'Union prévoit une base juridique claire pour l'action visant à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale entre les différentes régions de l'Union. L'article 174 du TFUE définit comme objectifs de l'Union la réduction a) des écarts entre le niveau de développement des diverses régions de l'Union et b) du retard des régions les moins favorisées. Il vise également les régions «qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents», à savoir les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

2.2. Le Tribunal de l'Union européenne ([1]) et la Cour de justice de l'Union européenne ([2]) ont interprété la formulation de ces dispositions comme étant des termes généraux qui confèrent à l'Union une marge de manœuvre étendue quant aux actions qu'elle est susceptible d'entreprendre dans les domaines politiques concernés compte tenu de la liste indicative, mais non exhaustive, des régions qui y sont mentionnées. Toutefois, les termes «handicaps naturels ou démographiques graves et permanents» sont perçus comme ayant une signification spécifique liée à l'insularité, au caractère transfrontalier, au relief, à l'isolement ou à la faible, voire très faible, densité de population de ces régions, et non à d'autres aspects tels que les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques des régions, étant donné que ces derniers éléments peuvent entraîner une augmentation des coûts de transaction ou des difficultés d'emploi, mais constituent en même temps des avantages comparatifs tels que le multilinguisme ou l'attractivité en tant que destinations touristiques.

2.3. Selon le CESE, ces considérations juridiques donnent une impulsion institutionnelle solide à la préparation, à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre de politiques efficientes et efficaces, au niveau de l'Union, pour chacun des trois types de régions mentionnés dans le présent avis.

2.4. Plus précisément, le CESE considère que les dispositions de l'article 174 du TFUE ne sont pas de nature purement déclaratoire, mais qu'elles ont une «densité normative» substantielle qui oblige l'Union à prendre des mesures appropriées en faveur des régions concernées.

2.5. Toutefois, le CESE a conclu ([3]) que malheureusement, à ce jour, les dispositifs adoptés et mis en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE n'offrent toujours pas de solutions globales aux problèmes auxquels sont confrontées les régions concernées.

2.6. Compte tenu du fait que la politique de cohésion de l'UE est une «compétence partagée» (article 4, paragraphe 2, du TFUE) qui s'exerce dans le respect du principe de subsidiarité (article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne), et que, jusqu'à présent, l'action menée par les États membres n'a pas atteint les résultats escomptés, le CESE suggère de mettre en place un nouveau mécanisme spécifique sous la forme d'un pacte pour chacune de ces régions, qui constituerait un cadre général pour les travaux pertinents des institutions de l'Union. Il s'agirait notamment de politiques, d'instruments, de réglementations et de financements destinés à soutenir ces régions lorsqu'elles s'efforcent de remédier avec efficacité aux difficultés spécifiques et complexes qu'elles rencontrent.

2.7. Une avancée importante dans cette direction consiste à identifier les principaux problèmes auxquels sont confrontées ces régions. Si l'on considère qu'elles partagent toutes les mêmes handicaps structurels soit au sein d'un État membre, soit entre plusieurs États membres, ce qui appelle à une approche intégrée de toutes les interventions pertinentes, il est essentiel de recenser les difficultés ayant une incidence particulière pour chaque catégorie de ces régions, afin d'établir des points de référence concrets sur lesquels les politiques menées en leur faveur seront fondées et développées. Les différences que présentent les régions concernées en matière d'évolution démographique illustrent la nécessité d'adopter une approche de ce type.

2.8. Par exemple, si la plupart des régions montagneuses de l'Union, qui représentent 13 % de sa population, sont touchées par le dépeuplement, ou le seront bientôt, l'évolution démographique et la densité de population varient du tout au tout dans certaines régions (par exemple, le nombre d'habitants diminue en Europe du Sud-Est, mais augmente en Europe du Sud-Ouest et en Europe centrale).

2.9. En ce qui concerne les îles de l'Union (qui ne représentent que 4,6 % de sa population totale), il a été constaté que, pour la période 2016-2020, leur population n'avait augmenté que de 2 %. Il convient toutefois de noter que les données statistiques pertinentes disponibles sont insuffisantes ([4]).

([1]) Arrêt du Tribunal du 10 mai 2016 — Izsák et Dabis/Commission, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, paragraphes 86-87.
([2]) Arrêt de la Cour du 7 mars 2019 — Balázs-Árpád Izsák et Attila Dabis contre Commission européenne, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, paragraphes 65-71.
([3]) Avis exploratoire du CESE sur «L'avenir de la politique de cohésion pour la période d'après 2020» (JO C 228 du 5.7.2019, p. 50).
([4]) Haase, D., et Maier, A., 2021, recherche pour la commission REGI — «Îles de l'Union européenne: situation actuelle et enjeux pour l'avenir», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

2.10. Les zones à faible densité de population de l'Union sont, par définition, handicapées par la faiblesse de leur peuplement, étant donné qu'elles sont définies comme comptant moins de 8 habitants au km² (au niveau NUTS 2) et moins de 12,5 habitants au km² (au niveau NUTS 3) ([5]). En principe, ces zones se trouvent dans les régions les plus septentrionales de la Suède et de la Finlande (appelées «zones septentrionales à faible densité de population»), mais au cours des dernières années, des cas de recul de la densité de population ont aussi pu être observés dans la région méditerranéenne ([6]).

2.11. Cette diversité des tendances démographiques requiert une approche plus souple pour chaque type de région tout en maintenant l'approche intégrée prescrite par l'article 174 du TFUE.

3. **Îles de l'Union**

3.1. Eurostat définit les îles comme des territoires d'une superficie minimale de 1 km², situés à une distance minimale de 1 km du continent, avec une population résidente de plus de 50 habitants et sans aucun lien physique fixe avec le continent. De plus, les îles sont classées comme régions de niveau NUTS 3, qui peuvent être composées de plusieurs îles, et non d'un seul territoire insulaire ([7]).

3.2. Ces régions présentent des caractéristiques propres en termes de développement économique et social, de population, de taille, d'organisation administrative, d'environnement naturel, etc., et cette diversité se manifeste non seulement entre différents groupes d'îles, mais aussi entre les îles formant un même groupe, ce qui nécessite des approches différenciées tout en gardant à l'esprit que l'insularité engendre des difficultés communes à toutes les îles ([8]).

3.3. Traditionnellement, en matière de planification politique, on considère l'insularité comme une caractéristique géographique permanente et immuable entraînant des coûts supplémentaires (transports, énergie, gestion des déchets, services publics, biens et services de première nécessité) qui freinent le développement et la compétitivité des îles, tout en les exposant tout particulièrement à la perte de biodiversité et au changement climatique ([9]).

3.4. Dans des travaux antérieurs, le CESE a relevé trois dimensions qui définissent l'insularité: la petitesse, l'éloignement et la vulnérabilité. Une analyse AFOM (atouts — faiblesses — opportunités — menaces) pertinente décrit comme suit la situation actuelle des îles de l'Union européenne: *Atouts*: la qualité de vie, la forte densité du patrimoine naturel et culturel et une identité culturelle forte représentent de potentielles sources permettant d'y créer un surcroît de richesses et d'emplois. *Faiblesses*: une accessibilité limitée, des services d'intérêt général restreints, des services d'ordre privé et des réseaux limités, l'absence d'économies d'échelle et d'organisation du marché. *Opportunités*: l'aspiration à la qualité de vie, l'excellence qualitative et sanitaire des produits alimentaires, le tourisme répondant à des demandes spécifiques et les services résidentiels. *Menaces*: le changement climatique, la mondialisation, les crises économiques, l'augmentation des prix de l'énergie, la rareté de l'eau et la disparition des stocks de poissons ([10]).

3.5. Dans ce contexte, on a recensé et réparti en différentes catégories (voir ci-dessous) toute une série de défis qui se posent aux îles de l'Union. Ces catégories, bien que distinctes, peuvent présenter des aspects interdépendants.

3.6. Parmi les difficultés économiques figurent la nécessité de trouver un équilibre entre l'utilisation économique des ressources terrestres et la disponibilité limitée de celles-ci, la nécessité d'augmenter les coûts d'investissement et de production dans les secteurs industriels entravés par le facteur d'insularité, l'incapacité à tirer parti des retombées financières urbaines, la difficulté de diversifier le modèle économique des îles, réduisant ainsi la compétitivité de leurs entreprises, en particulier des PME, l'utilisation et l'expertise très limitées des TIC, la concentration sur un secteur (généralement le tourisme, l'agriculture ou la pêche) qui se traduit par une dépendance, et l'emploi saisonnier, ce qui entraîne une moyenne annuelle de ressources financières limitées et un faible développement de secteurs plus durables présentant un potentiel élevé pour faire des îles des laboratoires de l'innovation (par exemple dans le domaine de l'énergie marine, de l'aquaculture, etc.) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016, note d'information du service de recherche du Parlement européen sur les zones faiblement peuplées et sous-peuplées, PE 586.632 (en anglais).

([6]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([7]) Haase, D & Maier, A., 2021, recherche pour la commission REGI — «Îles de l'Union européenne: situation actuelle et enjeux pour l'avenir», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

([8]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([9]) Avis du Comité européen des régions sur le thème «Renforcer le soutien apporté par la politique de cohésion aux régions souffrant de handicaps géographiques et démographiques (article 174 du TFUE)» (JO C 79 du 2.3.2023, p. 36).

([10]) Avis exploratoire du Comité économique et social européen sur «Les îles dans l'Union européenne: du handicap structurel au territoire inclusif» (JO C 209 du 30.6.2017, p. 9).

([11]) Haase, D., et Maier, A., 2021, recherche pour la commission REGI — «Îles de l'Union européenne: situation actuelle et enjeux pour l'avenir», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

3.7. Les difficultés relatives à la connectivité et à l'accessibilité concernent les liaisons adéquates à destination et en provenance des îles avec des transports durables, peu coûteux et fréquents; l'éloignement des îles par rapport aux grands marchés (européens et nationaux) et aux centres urbains (ce qui a une incidence sur la disponibilité des biens et des services et réduit les possibilités de développement et de croissance des entreprises); l'effet de double ou de triple insularité; et l'absence d'augmentation de la production locale, qui entraîne des importations de biens tels que les denrées alimentaires, l'énergie, le carburant et les soins de santé (entre autres), ce qui nuit aux conditions de vie, à l'indépendance et à la sécurité des îles ([12]).

3.8. Les défis liés à l'eau, l'écologie et l'environnement concernent la sensibilité et la fragilité des écosystèmes insulaires (aggravées par les effets du changement climatique tels que la sécheresse, l'érosion par l'eau, les inondations, la salinité des sols, etc.), l'incidence d'activités comme le tourisme sur l'environnement naturel et culturel (pollution, consommation d'eau, etc.), la nécessité de remédier à la pénurie d'eau en garantissant un approvisionnement en eau approprié en quantité et en qualité (en particulier pour l'eau potable), la capacité limitée des îles (tant en ce qui concerne l'espace disponible que les possibilités de transformation) à gérer des quantités accrues de déchets, ainsi que les sources et réseaux d'énergie isolés et faibles des îles conduisant à des importations d'énergie et à l'utilisation de combustibles fossiles plutôt que d'options plus écologiques et plus durables ([13]).

3.9. Les difficultés sociales concernent la réalisation de l'équité sociale, c'est-à-dire la fourniture de logements à un prix abordable, de services publics essentiels comme l'éducation, la santé, l'aide sociale et les communications aux insulaires sur un pied d'égalité avec les habitants du continent, l'augmentation des possibilités d'emploi pour la population insulaire (en particulier les jeunes, afin de les dissuader de quitter le territoire), la mise à disposition de possibilités de perfectionnement professionnel grâce à l'enseignement supérieur dans les îles, la lutte contre le décrochage scolaire, l'augmentation des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie (source de diversification professionnelle) et l'accueil — tant au niveau du logement que de l'inclusion sociale — du grand nombre de migrants arrivés dans les îles ([14]).

3.10. Les difficultés en matière de gouvernance concernent le besoin d'une interaction efficace entre les différents niveaux de gouvernance dans les îles, ainsi que la nécessité de réexaminer la classification des îles et l'utilisation du PIB comme seul critère pour déterminer le degré de développement (des indicateurs supplémentaires peuvent être le standard de pouvoir d'achat, l'indice de progrès social et la performance en matière d'ODD), le besoin de programmes opérationnels spécifiques sur les îles et le manque de données statistiques affinées pour ces dernières, ce qui entrave la prise de décision en connaissance de cause les concernant.

4. **Régions montagneuses de l'Union**

4.1. Il a été établi à plusieurs reprises que les zones montagneuses en Europe sont très diverses. Il est donc extrêmement difficile, voire impossible, de définir une région montagneuse type. En outre, même dans les grands massifs montagneux, les caractéristiques varient très fortement. Comme l'a démontré la délimitation des zones de montagne au niveau NUTS 2, très peu de régions européennes sont entièrement montagneuses. Presque toutes sont composées à la fois de plaines et de zones de montagne, ces dernières étant généralement situées le long d'une des frontières de la région et partagées avec une ou plusieurs régions adjacentes ([15]).

4.2. Les zones montagneuses de l'Union possèdent un patrimoine naturel et culturel extrêmement riche, étant donné que nombre d'entre elles figurent sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco et que la majorité d'entre elles sont protégées. Elles présentent également une grande diversité biologique et sont riches en ressources naturelles. En raison de ces facteurs et de l'attractivité de leur patrimoine, les montagnes sont considérées comme présentant un fort potentiel de développement, en particulier dans le secteur du tourisme ([16]).

([12]) Haase, D., et Maier, A., 2021, recherche pour la commission REGI — «Îles de l'Union européenne: situation actuelle et enjeux pour l'avenir», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

([13]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([14]) Haase, D., et Maier, A., 2021, recherche pour la commission REGI — «Îles de l'Union européenne: situation actuelle et enjeux pour l'avenir», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

([15]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» («Cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne», disponible en anglais).

([16]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

4.3. Néanmoins, les régions montagneuses de l'Union sont confrontées à des menaces et à des difficultés naturelles, principalement liées aux changements climatiques et aux risques qui en découlent pour l'environnement (retrait des glaciers, sécheresse, érosion par l'eau, inondations, salinité des sols, érosion des sols, terrains abrupts, etc.) ([17]). Leur climat a changé, comme en témoignent l'augmentation moyenne des températures et la remontée des lignes des neiges (même en hiver). Il est jugé probable que dans de nombreuses zones montagneuses (par exemple en Scandinavie ou dans les Alpes), les précipitations hivernales neigeuses seront remplacées par la pluie et qu'en été, la vitesse du vent augmentera, aggravant ainsi le risque de glissements de terrain et de chutes de pierres ([18]).

4.4. L'impact de ces changements est considérable. La fiabilité et la sécurité des transports vers, à l'intérieur et à partir de ces zones posent des problèmes considérables, non seulement pour la population locale, mais aussi pour les visiteurs, les touristes et les activités économiques (tourisme, loisirs, fret commercial, etc.) qui y sont menées. Le fait d'assurer une protection adéquate des routes, des chemins de fer et des habitations contre tout type de risque (inondations, incendies, etc.) contribuera à transformer ces menaces en possibilités de développement en proposant des structures et des services d'utilité publique (bâtiments, eau, énergie, etc.) qui soutiendront une croissance durable ([19]).

4.5. L'un des domaines qui présentent un intérêt tout particulier pour les zones montagneuses de l'Union est la sylviculture, puisque des forêts bien entretenues protègent contre des risques naturels ou des menaces tels que les organismes nuisibles et les maladies, tout en apportant des avantages tels que les combustibles issus de la biomasse et les matériaux de construction. Les forêts de montagne offrent un habitat spécial aux plantes et aux animaux rares, ce qui permet d'attirer les visiteurs et de proposer des produits soutenant l'économie régionale. La plupart des zones concernées bénéficient d'un statut protégé qui soutient leur environnement et leur paysage et permet d'autres activités à valeur ajoutée telles que les loisirs, la formation dans le domaine du tourisme, la recherche sur des questions pertinentes, la création d'emplois, etc. ([20]).

4.6. Les niveaux de développement très différents des régions montagneuses de l'Union se reflètent dans leurs profils économiques. La répartition de l'emploi entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire de l'économie montre que dans certaines régions, les emplois agricoles sont très présents, tandis que dans d'autres, l'emploi est principalement fourni par l'industrie et les services. Ces variations se traduisent soit par une préférence pour le tourisme et les services publics, soit par un nombre limité d'activités autres que les activités agricoles traditionnelles ([21]).

4.7. En tout état de cause, les activités économiques menées dans les régions montagneuses de l'Union sont affectées de manière négative par le changement climatique et la disponibilité limitée des terres. En particulier, le tourisme, activité essentiellement saisonnière, ne garantit pas un flux de revenus continu, tandis que les activités touristiques praticables toute l'année, telles que le tourisme rural, l'agrotourisme, l'écotourisme, le tourisme local, le tourisme culturel, le tourisme sportif ou le tourisme de loisirs peuvent également nuire à la durabilité environnementale de ces régions ([22]).

4.8. La topographie des régions montagneuses de l'Union constitue un avantage propre à chaque territoire, renforcé par les atouts naturels et les spécificités climatiques, grâce auxquels le tourisme peut être développé. Toutefois, la concentration spatiale du tourisme dans certaines zones montagneuses entraîne une utilisation intensive des ressources naturelles, ce qui a une incidence sur leurs perspectives de développement durable. Dans le même temps, les efforts visant à soutenir le tourisme de montagne avec des aspects écologiques, sociaux, culturels et économiques sont freinés par une promotion, une sensibilisation et une participation limitées des parties prenantes ([23]).

4.9. L'effort global de développement dans les régions montagneuses nécessite de consacrer des investissements aux infrastructures matérielles pour les transports et les télécommunications, en tant qu'option évidente pour remédier aux handicaps inhérents à ces régions et à leurs difficultés.

([17]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([18]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» («Cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne», disponible en anglais).

([19]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» («Cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne», disponible en anglais).

([20]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» («Cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne», disponible en anglais).

([21]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» («Cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne», disponible en anglais).

([22]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([23]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» («Cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne», disponible en anglais).

4.10. Le perfectionnement des infrastructures de transport peut améliorer la connectivité et faciliter les exportations, mais aussi ouvrir les marchés locaux à une concurrence accrue. L'accès au haut débit est essentiel pour améliorer l'efficacité des activités dans de nombreux domaines tels que le tourisme, l'éducation, la fourniture de services d'intérêt général, l'administration en ligne, etc. Renforcer les incitations (à savoir la rentabilité) pour les investisseurs privés potentiels dans de tels programmes, ainsi que réduire les coûts (sous forme d'économies d'échelle) pour la fourniture publique de tels programmes constituent un défi commun que doivent relever les régions montagneuses, les îles et les zones à faible densité de population ([24]).

5. **Zones de l'Union à faible densité de population**

5.1. En général, les régions de l'Union qui relèvent de cette catégorie se caractérisent par une faible densité de population et un fort isolement géographique ou des difficultés d'intégration territoriale avec d'autres régions, tandis que leurs économies reposent essentiellement sur des activités liées à l'agriculture et que leurs revenus sont inférieurs à la moyenne nationale ou de l'Union. Ces régions ont besoin d'un soutien économique, d'une «revitalisation» ou de changements structurels qui les aideront à surmonter leurs difficultés ([25]).

5.2. L'évolution démographique de ces régions témoigne d'un déclin continu de la population; ces tendances sont toutefois plus marquées à l'intérieur des terres que dans les zones côtières, où l'activité touristique a contribué à stabiliser les chiffres de la population ([26]).

5.3. Néanmoins, on constate généralement que les jeunes habitants de ces zones préfèrent migrer vers des régions et des villes plus dynamiques sur le plan économique pour rechercher de meilleures perspectives d'emploi. La population âgée qui reste crée des besoins supplémentaires en matière de services de santé et de services sociaux, ce qui entraîne de nouveaux coûts ([27]).

5.4. Les conditions démographiques dans les zones à faible densité de population de l'Union sont encore aggravées par leur éloignement, qui a une incidence négative sur les services de transport et l'accessibilité de ces zones. En particulier, les zones septentrionales à faible densité de population sont les moins accessibles en Europe; leurs infrastructures routières sont très restreintes, et elles reposent principalement sur les transports maritime et aérien, qui sont souvent des options coûteuses ([28]). L'absence de connexions efficaces est constatée non seulement entre les zones peu peuplées de l'Union et les centres urbains d'Europe, mais aussi entre les périphéries, ce qui renforce le caractère disproportionné de leur inaccessibilité ([29]).

5.5. Les zones septentrionales à faible densité de population sont très éloignées des principaux marchés et entreprises européens, ce qui pose des difficultés en matière de compétitivité en raison d'un accès plus difficile et d'une augmentation des coûts de transport des matières premières et des produits finis. Par conséquent, l'amélioration de l'accessibilité physique et numérique revêt une importance capitale pour ces régions, afin de réduire l'isolement et d'accroître la compétitivité de leurs entreprises sur le marché ([30]).

5.6. La coopération visant à assurer l'interopérabilité des différents systèmes de transport est primordiale, en particulier dans le cadre de l'action de l'Union en tant que moyen de garantir la continuité territoriale des régions du nord de l'Europe. Cet objectif peut également être atteint en promouvant les TIC. La technologie numérique contribue à raccourcir les distances tant sur le plan physique qu'économique et social ([31]).

([24]) «Cohesion in Mountainous Regions of the EU» («Cohésion dans les régions montagneuses de l'Union européenne», disponible en anglais).

([25]) Margaras, V., 2016, note d'information du service de recherche du Parlement européen sur les zones faiblement peuplées et sous-peuplées, PE 586.632 (en anglais).

([26]) Gløersen, E., 2022, recherche pour la commission REGI — «La politique de cohésion dans les régions les plus septentrionales de l'Union», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

([27]) Margaras, V., 2016, note d'information du service de recherche du Parlement européen sur les zones faiblement peuplées et sous-peuplées, PE 586.632 (en anglais).

([28]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([29]) Margaras, V., 2016, note d'information du service de recherche du Parlement européen sur les zones faiblement peuplées et sous-peuplées, PE 586.632 (en anglais).

([30]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([31]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

5.7. Dans les zones à faible densité de population de l'Union, les activités économiques les plus courantes relèvent généralement du secteur primaire (agriculture, sylviculture, pêche et exploitation minière), de la production d'énergie, du secteur manufacturier et de l'hébergement touristique (hôtels et restaurants) ([32]). Les régions septentrionales de l'Europe ont récemment connu un développement économique en raison de l'accélération de grands investissements industriels, attirés par l'accès à l'hydroélectricité, la disponibilité importante de terres et des traditions industrielles bien établies. Ces facteurs changent la donne pour les régions qui accueillent les nouvelles centrales de production, car elles devraient créer de nouveaux emplois. Toutefois, le principal défi consistera à pourvoir ces postes et il sera nécessaire d'adopter des mesures visant à attirer les talents d'autres régions et pays et à former les populations locales ([33]).

5.8. Si certaines activités économiques (comme l'extraction minière et la transformation industrielle) génèrent des revenus élevés, leur nature monothématique les rend sensibles à des facteurs externes tels que la fluctuation des prix ou les crises financières, ce qui accroît la fragilité et la vulnérabilité de l'économie de ces régions. Par conséquent, la diversification des activités économiques, la création de nouveaux modèles d'entreprise ou la modernisation des modèles existants constituent également des alternatives ([34]).

5.9. L'innovation et les connaissances constituent un facteur clé pour stimuler la diversification de l'activité économique dans les zones à faible densité de population de l'Union. Il est crucial de promouvoir la coopération et les liens entre les entreprises et les universités dans des domaines scientifiques susceptibles de diversifier l'activité économique. De plus, les conditions géographiques et climatiques extrêmes, en particulier dans les zones septentrionales à faible densité de population, se prêtent à des activités d'expérimentation, ce qui constitue une base pour l'introduction de nombreux projets d'entreprises que les ressources naturelles, le climat froid et les conditions arctiques permettent de réaliser. Dans le même ordre d'idées, les ressources naturelles de ces territoires sont également importantes pour renforcer l'utilisation des énergies renouvelables ([35]).

5.10. Les progrès de la croissance économique amélioreront l'emploi dans les régions à faible densité de population de l'Union. Ces régions, en particulier celles du nord de l'Europe, ont fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation, étant donné que leurs taux de chômage ont reculé ces dernières années après les fortes hausses causées par la crise économique de 2008-2009. Toutefois, il existe d'importantes pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Pour y remédier, il faudrait adopter une approche globale associant des acteurs de différents secteurs et niveaux géographiques (par exemple, les pouvoirs publics, les entreprises privées et les représentants de la société civile), qui encouragera les investissements régionaux, mettra en œuvre des politiques du marché du travail et instaurera des programmes d'éducation et de formation sur mesure ([36]).

Bruxelles, le 14 décembre 2023.

Le président
du Comité économique et social européen

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016, note d'information du service de recherche du Parlement européen sur les zones faiblement peuplées et sous-peuplées, PE 586.632 (en anglais).

([33]) Gløersen, E., 2022, recherche pour la commission REGI — «La politique de cohésion dans les régions les plus septentrionales de l'Union», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

([34]) Margaras, V., 2016, note d'information du service de recherche du Parlement européen sur les zones faiblement peuplées et sous-peuplées, PE 586.632 (en anglais).

([35]) Carbone, G., 2018, «Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas» (analyse d'experts sur les spécificités géographiques: les montagnes, les îles et les régions faiblement peuplées) — politique de cohésion 2014-2020, rapport final (en anglais).

([36]) Gløersen, E., 2022, recherche pour la commission REGI — «La politique de cohésion dans les régions les plus septentrionales de l'Union», Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.