

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

SEC(92) 36 final

Bruxelles, le 10 janvier 1992

"ILES GRECQUES DE LA MER EGEE"

RAPPORT INTERIMAIRE DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

1. Lors de l'adoption par le Conseil du programme d'action POSEIDOM le 22 décembre 1989, la Commission a déclaré examiner les problèmes socio-économiques que connaissent certaines régions insulaires de la Communauté. S'agissant de certaines régions insulaires grecques de la mer Egée, la Commission s'est engagée, lors du Conseil ECOFIN du 24 juin 1991 et lors de l'adoption des programmes d'actions POSEIMA et POSEICAN par le Conseil le 26 juin 1991, à établir un rapport à leur égard avant la fin de l'année 1991.
2. Le présent rapport intérimaire fait suite à ces engagements et vise à fournir une information sur l'avancement de la réflexion menée par la Commission en partenariat avec les autorités grecques.

1. LA SITUATION DES ILES GRECQUES DE LA MER EGEE

3. Parmi les Etats membres de la Communauté, la Grèce connaît la plus forte dimension insulaire. Les îles représentent 19 % de la superficie totale de la Grèce, et constituent, pour l'essentiel, l'extrémité de son territoire, lui-même périphérique et sans frontières continentales avec le reste de la Communauté. Dans ce contexte, les îles de la Mer Egée forment l'ensemble insulaire le plus important (quelques 1000 îles et îlots dont 131 îles habitées) et le plus étendu (800 km du Nord au sud, et 500 km d'Est en Ouest) de la Grèce et de la Communauté.
4. Cet ensemble insulaire de la Mer Egée est composé de cinq archipels principaux (archipels de Lesbos, de Samos, de Chios, des Cyclades et du Dodécannèse) et de 36 autres îles dépendant administrativement de régions continentales. D'une population totale de 488.840 habitants en 1991 (donnée provisoire), soit près de 5 % de la population grecque.

cet ensemble a une superficie terrestre totale de quelque 10.425 km² (8 % de la superficie nationale).

5. L'insularité, l'éloignement et le morcellement conditionnent lourdement toute la vie sociale et économique des îles de l'Egée, particulièrement dans le cas des petites îles peu peuplées (représentant 70 % de l'espace insulaire de la mer Egée). L'ensemble des 131 îles habitées souffre en particulier des handicaps suivants:

- **le caractère archipélagique et la dispersion des îles** rendent difficiles l'approvisionnement et les échanges commerciaux de ces régions tout en imposant des surcoûts de transport importants. Les réseaux de transport existants, pour la plupart déficients et structurellement déficitaires, sont centrés sur les îles principales (par exemple Rhodes, Kos, Thira, Mykonos, Paros, Lesbos, Chios, Samos et Skiathos). Peu d'îles bénéficient de liaisons régulières entre elles;
- **la petite taille des îles** (96 îles ont moins de 50 km²) ne se prête pas au développement intégré ni à la réalisation d'économies d'échelle, tant en matière d'activités économiques qu'en matière de services aux populations (formation/éducation, santé, fourniture d'énergie,...);
- **le faible peuplement et la tendance à la dépopulation**, notamment des îles mineures vers les îles qui disposent d'un minimum d'infrastructures sociales et de transport, avec, comme conséquence de l'émigration, la forte proportion des populations âgées de plus de 60 ans par rapport au continent;
- **l'absence de matières premières exploitables** accentuée par l'éloignement des centres productifs de la Grèce et de la Communauté;
- **des conditions naturelles difficiles**: reliefs arides et montagneux; surfaces agricoles limitées et morcelées, sécheresse du climat et pénurie d'eau, régularité de vents violents entravant les communications, ...

Pour les îles du Nord-Est et du Dodécanèse s'ajoutent également les handicaps liés à leur isolement le long de la frontière orientale de la Grèce, qui constitue également la frontière externe de la Communauté à l'Est de la Méditerranée.

6. L'ensemble de ces handicaps se répercutent en outre sur la structure du marché de l'emploi, tant du point de vue de l'offre que de la demande.

7. Il est à noter que les caractéristiques géophysiques et climatiques des îles forment un environnement naturel unique mais très fragile qui commence à subir des pressions énormes dues notamment au développement touristique non planifié, à l'abandon de l'agriculture traditionnelle, ou aux installations portuaires.

8. Les contraintes socio-économiques découlant de ces handicaps placent les régions insulaires de l'Egée parmi les plus pauvres de la Grèce et de la Communauté, le PIB SPA/habitant (1989) de l'Egée du Nord s'élevant à 40% de la moyenne communautaire et celui de l'Egée du Sud à 55 % de cette moyenne.

9. La structure de leurs économies est caractérisée par un secteur primaire plus important que celui de la moyenne nationale, un secteur secondaire peu important, et un secteur tertiaire hypertrophié. Depuis 1971, des mutations importantes ont été constatées principalement en défaveur du secteur primaire qui a subi une baisse accrue vers le tertiaire, alors que le secteur secondaire présente un léger accroissement.

10. L'importance du secteur primaire, bien qu'en réduction, s'explique par le nombre généralement important de petits agriculteurs ou éleveurs travaillant sur de modestes exploitations ainsi que par la dépendance des îles vis-à-vis du secteur de la pêche. Malgré sa faible productivité due aux conditions naturelles difficiles, au morcellement des exploitations et à l'insuffisante qualification des agriculteurs, l'agriculture apparaît comme essentielle dans l'activité des îles, particulièrement dans les îles du Nord où elle occupe 40% des emplois totaux, et joue un rôle social important quant au maintien des populations rurales dans les îles. Le maintien des activités agricoles traditionnelles et des populations rurales est également nécessaire à la protection de l'environnement des îles. Concentrées

sur trois produits dominants (huile d'olive, vins et agrumes), les productions sont développées pour l'essentiel aux fins du marché local mais sont loin de satisfaire les besoins de consommation des habitants et des touristes. Il en résulte une grande dépendance des approvisionnements en denrées alimentaires provenant, pour l'essentiel, de la Grèce continentale. Cette même dépendance se rencontre également en matière d'intrants à la production agricole (exemple: 70 à 85% des aliments pour bétail sont importés à coûts élevés en raison des coûts de transport). Quant aux activités de pêche, elles concernent la petite pêche côtière, qui est souvent confrontée à des conditions climatiques défavorables (tempêtes). La production est essentiellement destinée au marché local et souffre d'un manque d'infrastructures.

11. Tout en ne constituant pas l'activité principale, le secteur secondaire (17,4% des emplois totaux dans l'Egée du Nord, 27% dans l'Egée du Sud) connaît une croissance dans la plupart des îles (excepté dans le Dodécanèse), en particulier dans l'archipel des Cyclades. Cette croissance est due, pour partie, au développement du secteur du bâtiment lié notamment à celui du tourisme. Les principales activités sont centrées autour du textile, de l'habillement, du cuir, de l'artisanat touristique, de l'agroalimentaire et, dans certain cas, de l'extraction de minéraux. Il convient de souligner la petite taille et le caractère familial de ces activités industrielles et artisanales, marquées par une faible productivité et par des surcoûts importants de transports quant à l'approvisionnement en matières premières et à l'écoulement des produits finis, liés également à l'insuffisance des infrastructures de communications.

12. Le secteur tertiaire ne cesse de gagner en importance (58,8% des emplois totaux dans le Dodécanèse, 45% à Chios, 36,5% aux Cyclades et à Samos). Cette croissance n'a pas partout les mêmes origines. Elle est due aux activités d'hôtellerie, de restauration et de commerce dans les îles où le tourisme est devenu la principale activité, particulièrement dans l'Egée du Sud. Dans les autres îles, elle s'explique principalement par l'importance du secteur public ou parapublic (administrations, enseignement,...). La nécessité de répondre aux besoins des populations oblige les administrations à mettre en place des services

indépendamment de la taille des populations, ce qui implique souvent dans les archipels une démultiplication des effectifs.

2. L'EXPRESSION DE LA SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE DEPUIS L'ADHESION

13. L'acte d'adhésion de la Grèce à la Communauté ne prévoyant aucune exception ou dérogation à leur égard, les îles de la mer Egée bénéficient de toutes les politiques et instruments communautaires au même titre que le reste de la Grèce. C'est dans le cadre des interventions structurelles communautaires que s'est exprimée pour l'essentiel et de façon importante la solidarité communautaire face aux problèmes de développement particuliers des îles grecques de la Mer Egée.

14. Au cours de la période 1981-1988, ces interventions ont concerné, pour la plupart, le financement de projets d'infrastructures de transport, de communication, de tourisme, d'énergie et d'approvisionnement en eau ainsi que les investissements productifs. Ces régions ont également bénéficié pendant la période 1981-1984 des programmes Hors-Quota Energie (dont 80% de la contribution communautaire étaient destinés au développement et à la promotion des énergies géothermiques et éoliennes) et Hors Quota Elargissement (où l'accent était mis sur les PME, le tourisme et le transport).

15. Les îles de la mer Egée, au même titre que l'ensemble du territoire grec, ont fait l'objet d'une attention spéciale en matière structurelle dans le cadre, d'une part, des programmes intégrés méditerranéens (PIM), et, d'autre part, dans le cadre communautaire d'appui (CCA), au titre de la priorité accordée aux régions de l'objectif n° 1 dans la réforme des fonds structurels, établis en partenariat avec les autorités grecques sur base de leurs plans de développement régionaux.

16. Ainsi, dans le cadre des PIM (période 1986-1992), la contribution communautaire aux efforts de développement des îles de la mer Egée est estimée à 230 MECU et représente 55,5 % du coût total. Les objectifs poursuivis visent principalement le désenclavement des

îles, la maîtrise des concentrations touristiques ainsi que le maintien du secteur primaire (agriculture, équipements ruraux, pêche et agrotourisme).

17. En ce qui concerne la mise en oeuvre du CCA (période 1989-1993), on relèvera particulièrement les deux programmes opérationnels plurifonds (POP) Egée Nord et Egée Sud, de contributions communautaires, respectivement, de 56 MECU et de 55 MECU. Les actions prévues, qui se réalisent en parallèle et en coordination avec celles du PIM, se concentrent sur les infrastructures de transport, les infrastructures sociales et éducatives, l'amélioration des réseaux d'adduction d'eau, d'égouts et de traitement biologique, les services aux PME locales et la formation professionnelle. A ces actions peuvent s'ajouter des actions financées dans le cadre des initiatives communautaires, notamment INTERREG et ENVIREG.

18. Même si l'impact de ces actions financées par les fonds structurels ne peut encore être évalué de façon précise à ce stade, il convient de souligner que le cofinancement communautaire a permis l'amorçage et la réalisation d'une série de travaux d'infrastructures de base (en particulier aéroports, ports, réseau routier, épuration biologique, ...).

19. Face à l'ampleur et à la nature spécifique des problèmes auxquels sont confrontées les régions insulaires de la mer Egée, ces efforts communautaires importants nécessitent d'être maintenus voire amplifiés pour la période postérieure à 1993. Toutefois, tous ces problèmes ne sont pas susceptibles d'être résolus dans le cadre des seuls fonds structurels.

3. DEMANDES GRECQUES

20. Dans ce sens, les autorités helléniques ont transmis à la Commission, le 23 octobre 1991, une première contribution sous la forme d'un "Programme de mesures spécifiques pour les îles de la mer Egée 1992-1996" qui se fonde sur les 4 objectifs suivants:

- atténuer l'isolement géographique au niveau interrégional, national et communautaire;

- améliorer le niveau de développement général des îles;
- répondre aux besoins résultant du renforcement du caractère périphérique de ces régions insulaires suite à l'espace sans frontières de 1993;
- agir en liaison et en complémentarité avec les programmes de développement communautaires ou nationaux déjà mis en oeuvre.

21. A ces fins, le document hellénique envisage une série d'actions ciblées en fonction des problèmes et besoins spécifiques des îles de l'Egée. Ces actions se répartissent en deux catégories:

- des mesures dites "institutionnelles", consistant en des modulations spécifiques des politiques communes, principalement en matière de fiscalité indirecte (taux réduits de TVA et d'accises), d'aides d'Etat, de transport, d'aides de marché et de régimes d'approvisionnements spécifiques dans le cadre de la PAC, ou d'approvisionnement en produits pétroliers; certaines de ces mesures devraient être maintenues au delà de la période couverte par le programme;
- des interventions structurelles qui couvrent notamment des actions en matière d'infrastructures de transports, de télécommunications et d'énergie, d'interventions dans le domaine social et de services aux populations (formation/éducation, santé), d'actions de soutien du secteur primaire, de l'approvisionnement en eau et de protection de l'environnement.

4. ETAT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

22. Dans l'esprit des conclusions du Conseil européen de Rhodes de décembre 1988 et conformément à ses engagements pris au Conseil, la Commission a entrepris, avec une attitude ouverte, une étude globale des problèmes spécifiques des îles de la mer Egée, en partenariat avec les autorités grecques.

23. Dans le cadre de cette étude, la Commission examine les demandes d'actions formulées par les autorités grecques. Lors d'une réunion de travail tenue le 4 décembre 1991 entre les autorités helléniques et les services de la Commission, la Commission a formulé des demandes d'informations complémentaires relatives aux stratégies que les autorités grecques souhaitent mettre en oeuvre quant au développement des différents secteurs abordés dans leur document, ainsi que des demandes de données techniques quant à la situation actuelle de ces secteurs. La délégation hellénique a fourni certains de ces éléments en réunion à la Commission et s'est engagée à fournir les autres éléments dans les meilleurs délais.

24. Cette phase d'examen de l'ensemble des problèmes socio-économiques des îles de la mer Egée devra permettre à la Commission de présenter un rapport, accompagné de propositions appropriées, dans les meilleurs délais au cours du premier semestre de 1992. A cette fin, la Commission examine notamment les orientations suivantes:

- s'agissant des interventions structurelles, la Commission étudie la possibilité de prendre en compte certaines propositions d'actions formulées par une réorientation du cadre communautaire d'appui en cours de réalisation en accord avec les autorités grecques. Les ressources nouvelles à dégager dans le cadre des nouvelles perspectives financières devront, par ailleurs, permettre d'apporter un effort accru et éventuellement de couvrir d'autres domaines d'actions suite aux demandes des autorités grecques;
- en matière fiscale, la Commission étudie, dans le cadre du compromis global sur l'abolition des frontières fiscales, la possibilité d'un traitement fiscal particulier pour certaines régions insulaires de l'Egée, en vue de pouvoir contribuer à remédier aux surcoûts liés à leur éloignement et/ou isolement. Son impact devrait en tout état de cause être limité aux économies locales concernées sans affecter directement la réalisation du marché intérieur sans frontières et sans introduire des distorsions de concurrence contraires aux dispositions du traité;

- en matière agricole, la Commission étudie des solutions relatives aux problèmes d'approvisionnement de certaines îles en produits agricoles de base, ainsi qu'une contribution au soutien de certaines productions spécifiques locales.

S'agissant en particulier de ces deux dernières orientations, toute mesure spécifique nécessiterait d'être justifiée en fonction des handicaps spécifiques et du cadre économique et social des régions concernées.