

Schuman Paper  
n°800  
21 juillet 2025

# L'Union européenne et ses îles face aux enjeux contemporains

Marie-Antoinette MAUPERTUIS

L'Union européenne compte plusieurs milliers d'îles, dont 2 400 sont habitées. La condition d'insularité concerne 20,5 millions d'Européens localisés en mer Baltique, en mer du Nord, en mer Méditerranée mais aussi dans les océans Atlantique, Indien et Pacifique pour ce qui est des territoires ultra-marins. Sans compter les États membres insulaires comme l'Irlande, Malte et Chypre mais aussi les États qui comptent des centaines d'îles comme la Croatie, le Danemark, la Grèce ou la Suède.

Malgré une grande diversité de contextes écologiques, économiques et institutionnels[1], les îles ont en commun les conséquences de la discontinuité géographique. Ces territoires singuliers sont soumis par nature à des contraintes structurelles reconnues par les articles 174 et 349 du TFUE, en premier lieu desquelles le surcoût de transport et le manque d'accessibilité qui pèsent sur la libre circulation des hommes et des marchandises. Dans les économies insulaires, les monopoles et oligopoles qui sévissent dans le transport ou la distribution des biens et services renchérissent le coût de production et le coût de la vie, obérant la dynamique de développement et de compétitivité. Les îles[2] souffrent aussi, trop souvent, de l'exode de leur capital humain, du vieillissement de la population et, concomitamment, de la pression foncière et immobilière induite par l'arrivée massive et saisonnière de touristes. Par ailleurs, la spécialisation économique - caractéristique principale des systèmes productifs insulaires - comme la forte dépendance extérieure, rendent vulnérables ces économies de petite taille soumises de facto à toutes formes d'aléas. À cela s'ajoutent désormais les menaces de submersion, de tempêtes et autres effets du réchauffement climatique sur terre comme en

est aisé à quantifier et a déjà fait largement débat dans la littérature spécialisée[3].

À l'heure où de nombreux touristes européens s'apprêtent à rejoindre un de ces territoires insulaires pour leurs vacances estivales, il est donc essentiel de dépasser l'imaginaire paradisiaque que la culture européenne a donné des îles, pour rappeler qu'il existe aussi une réalité économique et géopolitique de ces territoires dont les responsables de l'Union européenne devraient se souvenir en ces temps incertains.

## LES ÎLES AU DÉFI DE LA RÉSILIENCE ÉCOLOGIQUE

En effet, qu'elles soient situées au Nord comme Gotland, au Sud comme tant d'îles méditerranéennes, à l'Ouest comme les Açores ou éloignées comme la Réunion ou Mayotte, les îles européennes demeurent confrontées à de nouveaux défis venant se surajouter aux « handicaps structurels » existants et cités dans les traités mais aussi à d'exceptionnelles opportunités.

Ainsi, il convient de reconnaître que, n'ayant pas connu les impacts environnementaux néfastes du capitalisme industriel, leurs écosystèmes marins comme terrestres ont été préservés et sont donc remarquables de biodiversité. La nouvelle richesse des îles réside dans les ressources naturelles de l'économie bleue et de l'économie

Discontinuité territoriale, connectivité insuffisante, vulnérabilité économique, dérèglement climatique : le cumul de contraintes

[1] Tagliani F. « Les petits États insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique », *Annales de géographie*, 2006.

[2] The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS), 2013 ESPON Programme

[3] Baldacchino G., *A World of Islands : an Island Studies Reader*, Charlottetown Canada, Luga Malta, Institute of Islands Studies and Agenda Academic, 2007. et Briguglio L. « Small Islands Developing States and their Economic Vulnerabilities », *World Development*, 1995

verte. Aucun État membre ne songerait à se délester de ces « confettis » de l'Union situés pour certains d'entre eux à des milliers de kilomètres de leur Etat tutéaire à l'instar de Clipperton, atoll français du Pacifique Nord-Est. Leurs zones économiques exclusives (ZEE) offrent depuis toujours aux États européens, ressources halieutiques, fonds marins d'exception et, désormais, gisements de minerais divers sous forme de nodules polymétalliques.

Mais cette richesse écologique est vulnérable au regard du réchauffement climatique comme des velléités d'exploitation économique. Et la recherche scientifique veille jalousement sur ces écosystèmes insulaires : elle permet dorénavant d'explorer sous un nouveau jour, non seulement la singularité de la biodiversité insulaire, les ressorts de son évolution comme de sa résilience mais aussi tout le potentiel des îles en énergies renouvelables d'origine éolienne, solaire, marémotrice ou géothermique. La gestion durable de l'eau, comme celle des déchets, font aussi l'objet de recherches académiques importantes dans des territoires soumis le plus souvent à la surfréquentation touristique.

La troisième [Conférence des Nations unies sur l'Océan](#) (UNOC 3), qui s'est tenue à Nice du 9 au 13 juin derniers, a [souligné](#) les menaces mais aussi les opportunités qui accompagnent l'exploration des fonds marins et ce faisant des territoires insulaires.

Les explorateurs et scientifiques depuis Darwin ne s'y sont pas trompés : les îles et leurs eaux maritimes sont de véritables laboratoires à ciel ouvert dont la recherche européenne aurait tort de se détourner notamment à l'heure des bouleversements climatiques.

Prenons ici en exemple une initiative insulaire qui illustre parfaitement le caractère innovant des îles : le gouvernement des îles Canaries a mis en place l'[IRLab](#), un laboratoire d'idées et d'actions qui s'attache depuis l'archipel à répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques qui s'y posent en développant des approches concrètes et territorialisées. Leur démarche repose sur cinq axes d'intervention : la mise en œuvre territoriale de

l'agenda 2030, la responsabilité environnementale des îles, la gestion innovante des flux migratoires, l'innovation sociale et le soutien au développement rural. À travers ces leviers, IRLab s'efforce de transposer les grands objectifs du développement durable dans une perspective insulaire. Son équipe suit aussi de près l'évolution des politiques européennes, afin d'établir le lien entre les réalités vécues sur les îles et les orientations à venir de l'Union. Dans cet esprit, le laboratoire s'appuie sur un triptyque « réflexion, participation, expérimentation » au service de la résilience du territoire.

Dans cette même logique, la Corse s'engage dans une démarche anticipatrice des changements globaux avec [Corsica Pruspettiva](#) (CP50), lancée le 27 octobre 2022 par l'Assemblée de Corse. Ce projet cherche à mieux cerner comment les grands bouleversements contemporains (changement climatique, avancées technologiques, recompositions géopolitiques) influenceront le futur de l'île à l'horizon 2050. Loin d'être un plan normatif, CP50 est un outil d'aide à la décision collective, associant élus, experts et citoyens autour des défis et opportunités à venir. Pilotée par un laboratoire prospectif de l'Assemblée de Corse, la démarche s'appuie tout autant sur l'expertise scientifique que sur le débat citoyen et des partenariats internationaux, notamment avec l'OCDE. Ainsi, à l'instar des Canaries, la Corse se positionne comme un véritable espace d'innovation démocratique et territoriale pour préparer l'avenir, notamment dans le contexte méditerranéen.

## LES ÎLES FACE AUX DÉFIS GÉOPOLITIQUES

Car l'insularité est aussi une ligne de front. Ligne de front migratoire d'abord, comme le sont les îles grecques ou italiennes mais également les îles Canaries, qui nécessitent un soutien accru de l'Union européenne[4]. Ligne de front géopolitique, aussi, dont plus personne ne doute au moment même où le président des États-Unis envisage l'annexion du [Groenland](#), île autonome danoise, riche en terres rares libérées par la fonte des glaces et, surtout, ayant acquis une position géostratégique de premier ordre.

[4] Redon M., "Les îles, points névralgiques des flux migratoires", in *Géopolitique des îles, Des îles rêvées aux îles mondialisées*. Le Cavalier Bleu, 2e édition, 2024

À ce titre, le séminaire organisé à Bastia les 6 et 7[5] mars derniers sur le thème des frontières maritimes, porté par l'Assemblée de Corse avec notamment la participation de la [Mission Opérationnelle Transfrontalière](#) (MOT), des ambassadeurs français et italien chargés de la coopération transfrontalière, ainsi que du Vice-président du Parlement européen, Younous Omarjee, a parfaitement illustré l'importance de la reconnaissance des frontières maritimes dans la définition de la souveraineté, la gestion durable des ressources et les enjeux géopolitiques des espaces insulaires. Ce rendez-vous a permis de réunir experts, représentants institutionnels, acteurs locaux et européens autour des enjeux soulevés par le [Traité du Quirinal](#) et les dynamiques de coopération transfrontalière en Méditerranée, soulignant ainsi la nécessité d'une approche européenne intégrée en la matière, tenant compte des spécificités insulaires.

Cette initiative témoigne de la volonté des territoires insulaires de s'imposer comme acteurs à part entière des discussions stratégiques européennes et internationales relatives à leur bassin maritime respectif, renforçant ainsi leur rôle de lignes de front maritimes au cœur des enjeux sécuritaires, économiques et environnementaux.

L'Union européenne, qui doit faire face, d'une part, à une guerre commerciale sans précédent depuis son avènement et, d'autre part, aux menaces sécuritaires consécutives à la guerre en Ukraine et au Moyen-Orient, aurait tout intérêt à se préoccuper de ses territoires insulaires dans le grand Nord comme en Méditerranée, dans l'Atlantique comme dans le Pacifique. Car ces bouts de terre entourés d'eau ont joué et pourraient de nouveau jouer un rôle non négligeable sur les plans commercial (pensez aux comptoirs insulaires des grandes compagnies de navigation européennes durant des siècles !), migratoire et géopolitique. Leur localisation est très souvent un atout géostratégique appréciable en cas de conflit. L'état-major américain, lui, s'en souvient.

Le Comité européen des Régions[6], le Conseil Economique et Social Européen[7], le réseau des chambres consulaires européennes [INSULEUR](#),

la [Conférence des Régions périphériques et maritimes](#)[8] réclament depuis près de trois décennies un traitement différencié pour les îles européennes de la part des institutions européennes. Le Parlement européen en juin 2022 a notamment adopté une [résolution](#) sur les îles et la politique de cohésion.

Cette dynamique politique, si elle est bienvenue, doit s'accompagner d'une réelle mise en œuvre normative[9]. Car la législation européenne reconnaît depuis longtemps les contraintes spécifiques des territoires insulaires : qu'il s'agisse de l'article [154](#) du traité de Maastricht ou encore des articles [158](#) et [299](#) du traité d'Amsterdam (le député européen corse d'alors avait contribué à cette reconnaissance), ces textes consacrent explicitement les handicaps structurels des communautés insulaires.

Pourtant, cette reconnaissance demeure encore largement théorique, sans traduction opérationnelle à la hauteur des enjeux. Et il est grand temps que l'Union européenne transforme ces principes en politiques publiques effectives et qu'elle engage, dans le cadre d'une future révision des traités, une intégration pleine et entière de toutes les îles européennes comme sujet essentiel de son action. Cela suppose d'ouvrir un véritable chantier législatif, avec une clause d'insularité transversale, opposable, et intégrée aux instruments de la politique de cohésion, de transport, de la concurrence, de recherche ou encore de compétitivité. En somme, de toutes les politiques territorialisées de l'Union.

Dès 2001, le [Livre blanc sur la gouvernance européenne](#)[10] posait pourtant des principes clairs : ouverture, responsabilité, efficacité et cohérence. Ces principes, comme l'a souligné Elina Devoue dans ses travaux sur la gouvernance des territoires insulaires[11], « s'appliquent à tous les niveaux – européen, national, régional et local – et visent à garantir une gouvernance plus démocratique et plus adaptée ». Leur mise en œuvre devrait donc renforcer les mécanismes de proportionnalité et de subsidiarité, afin que les niveaux d'action choisis et les instruments mobilisés répondent réellement aux besoins des territoires concernés.

[5] Séminaire « [Traité du Quirinal et frontières maritimes](#) », organisé par l'Assemblée de Corse, Bastia, 6-7 mars 2025

[6] Avis « [Renforcer le soutien apporté par la politique de cohésion aux régions souffrant de handicaps géographiques et démographiques \(article 174 du TFUE\)](#) », rapporteur : Marie-Antoinette Maupertuis, décembre 2022.

[7] Avis [Les principaux défis rencontrés par les îles, les régions montagneuses et les zones à faible densité de population](#), rapporteur : Ioannis Vardakastanis, 14 décembre 2023

[8] [Déclaration finale de La Palma](#), 23-24 avril 2025

[9] Spilanis, I., Kizos, T., Kavroudakis, D., et al., [Improving the quality of multi-level governance and strengthening the resilience of island economies of Croatia, Greece, and Sweden – Policy Report on factors affecting growth and productivity of island economies in Greece](#), 2024

[10] Communication de la Commission, « [Gouvernance européenne - Un livre blanc](#) » 25 juillet 2001

[11] Devoue E., « [Bonne gouvernance et insularité](#) », *Études caribéennes*, 2014

Pourtant, dans les faits, les territoires insulaires, souvent moins développés, peinent à accéder aux financements et dispositifs européens. C'est un paradoxe préoccupant : les îles sont à la fois les plus exposées aux défis contemporains et les moins bien outillées pour y répondre.

### LES ENJEUX D'UNE PROCHAINE STRATÉGIE EUROPÉENNE DES ÎLES

En 2024, ce constat largement partagé est de nouveau confirmé dans le [neuvième rapport](#) de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Il y est souligné que les îles, de même que les zones rurales, montagneuses ou faiblement peuplées, doivent faire face à des défis structurels persistants, freinant leur croissance et leur développement.

Une section entière du rapport est consacrée aux régions présentant des caractéristiques géographiques particulières, au rang desquelles figurent en particulier les régions insulaires et les régions ultrapériphériques, toutes insulaires à l'exception de la Guyane. Le [rapport](#) insiste sur les particularités géographiques qui ont un impact considérable sur les dynamiques économiques de ces régions et qu'elles exigent une approche différenciée de la politique de cohésion, même à niveau de développement comparable. « *Les îles, par exemple, peuvent avoir des coûts de transport plus élevés, qui se répercutent sur la compétitivité de leurs industries (...). Les régions ultrapériphériques, géographiquement éloignées du continent européen, sont confrontées à des problèmes d'isolement et d'accès réduit aux marchés.* »

L'analyse comparative menée par la Commission permet ainsi de mieux comprendre les facteurs structurels de sous-développement régional, mais aussi leurs conséquences concrètes : émigration des jeunes actifs, creusement des inégalités sociales, tensions politiques croissantes dans les territoires concernés.

La combinaison de ces fragilités justifie, à elle seule, une réponse différenciée et ambitieuse. Et le rapport d'en

conclure : « *Une réflexion approfondie est nécessaire sur la meilleure manière d'adapter davantage la politique aux différents profils économiques et caractéristiques géographiques des régions, afin de cibler stratégiquement les investissements. Il est de plus en plus nécessaire de mieux cerner les multiples défis en matière de développement, les besoins de réforme et les différences de situation sociale et d'emploi, afin de faciliter une programmation plus efficace des fonds de l'Union dans les régions ultrapériphériques, les régions faiblement peuplées, les îles...* » .

Aussi c'est avec soulagement et espoir que les observateurs avisés de la cause insulaire ont pris connaissance de la perspective ouverte le 1er avril dernier par le Vice-président exécutif de la Commission européenne à la Cohésion et aux Réformes, l'Italien Raffaele Fitto dans une [communication](#) de la Commission proposant l'établissement d'une stratégie pour les îles européennes. Cette déclaration doit désormais se traduire dans les faits. Car si les îles méritent une attention plus grande des États membres, leur singularité appelle une nouvelle approche de la part de la Commission européenne à l'occasion de sa programmation politique post-2027.

Cette approche devra s'inscrire dans le calendrier du prochain [cadre financier pluriannuel 2028-2034](#) et, en particulier, de la prochaine politique de cohésion. Les îles, une fois posée la reconnaissance des contraintes, défis et opportunités qu'elles recèlent dans un [Pacte des îles](#), comme il existe désormais un [Pacte rural](#) ou un [Agenda urbain](#), pourrait bénéficier de mesures spécifiques de politique européenne fondées sur le principe de subsidiarité, une approche « *place-based* » et une évaluation *ex ante* des impacts de la politique de cohésion pour l'île considérée.

Si une telle perspective était retenue, les défauts de cohésion et de connectivité, le régime des aides d'Etat, la protection et la valorisation de la biodiversité comme l'accès aux services publics essentiels pourraient devenir bien moins problématiques pour nos concitoyens insulaires.

Car finalement, ce à quoi aspire tout îlien, n'est-il pas, comme pour tout Européen, le droit de pouvoir facilement bouger mais aussi, et surtout, le droit de pouvoir rester vivre sur son île ?[12]

### LES ÎLES NE SONT PAS PÉRIPHÉRIQUES, ELLES SONT CENTRALES AU PROJET EUROPÉEN

Les [territoires insulaires](#) sont de « petits mondes » qui concentrent, dans un espace-temps réduit, toutes les grandes transitions contemporaines. Prendre le pouls des îles, c'est comprendre à une échelle intelligible par tous, les interactions systémiques entre changement climatique, évolution démographique, transition énergétique, transformation géopolitique. Et régler par des dispositifs adaptés, comme l'introduction d'une clause d'insularité dans la politique de cohésion ou la politique des transports, les problèmes structurels des économies et écosystèmes insulaires serait déjà apporter un début de réponse aux grands défis auxquels doit faire face l'Union européenne dans la période actuelle.

Ne nous y trompons pas : la puissance européenne de demain se joue aussi en mer, sur les falaises d'Irlande comme dans les criques de Malte, en Corse, en Sardaigne, en Crète, aux Canaries, aux Açores, à Chypre, aux Baléares, à Mayotte, à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique, jusque sur les rivages froids de Gotland.

Partout où l'Union européenne a des îles, partout elle y joue son avenir. Les grandes puissances ont compris ce que l'Union européenne n'ose encore affirmer : les îles sont des phares stratégiques dans un monde incertain. Nous appelons à un changement de paradigme : une Union qui assume pleinement sa géographie et ses territoires insulaires, qui fait de ses îles des moteurs de transition, des bastions de résilience, des plateformes d'innovation, de solidarité et de paix.

[12] Enrico Letta, rapport [Much more than a market](#)  
18 avril 2024

#### Marie-Antoinette Maupertuis

Présidente de l'Assemblée de Corse, Présidente de la [Commission des Îles](#) de la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM)

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.  
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2025

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.