

**OUVERTURE**  
**LES ÎLES, TERRES DE SOLUTIONS INNOVANTES**  
**POUR TOUS LES TERRITOIRES**

Francesco SINDICO<sup>1</sup>

Le titre de cette note d'ouverture est également celui de la deuxième Conférence internationale sur l'adaptation au changement climatique organisée par le gouvernement de La Réunion en partenariat avec le Réseau des gouvernements régionaux pour le développement durable, qui s'est tenue à Saint Denis, sur l'île de La Réunion, les 5 et 6 octobre 2017, et à laquelle j'ai eu le plaisir d'assister et de contribuer.

Dans mon intervention à la conférence et dans cette note d'ouverture, j'ai cherché à savoir comment les Objectifs de développement durable (ODD) et les principes qui les sous-tendent sont pris en compte dans les politiques insulaires innovantes. Les expériences des îles Åland en Finlande et des îles d'Écosse serviront d'exemples pour illustrer cette innovation en matière de politiques d'adaptation aux changements climatiques.

## **I. Les objectifs de développement durable et leur esprit**

Les pays ont jusqu'en 2030 pour mettre en œuvre et atteindre les ODD. Ce ne sera pas une tâche facile si l'on considère que ces derniers comprennent 17 objectifs, 179 cibles et un nombre encore plus important d'indicateurs. La capacité des États sera mise à rude épreuve non seulement en matière d'aptitude à présenter des rapports et à proposer des stratégies de mise en œuvre globales, mais aussi concernant leur faculté à comprendre que la mise en œuvre des ODD ne consiste pas simplement à cocher des cases. Toutefois, pour comprendre cela, les pays et l'ensemble des parties prenantes doivent aller au-delà du simple énoncé des ODD et embrasser l'esprit qui anime les objectifs. Les ODD, rappelons-le, ne sont pas juridiquement contraignants pour les pays, tout du moins officiellement. Cependant, les objectifs peuvent constituer d'excellents outils car ils ont la capacité de fixer les orientations. C'est là le premier élément de l'esprit des ODD : donner à ceux qui y croient, et qui décident de les respecter et de les mettre en œuvre, un cap à suivre.

---

<sup>1</sup> Co-directeur du Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance.

Cependant, il est également important qu'en se préparant pour ce voyage, les pays et les autres acteurs ne considèrent aucun objectif individuellement. La mise en œuvre des ODD ne consiste pas à réaliser dix-sept voyages dans dix-sept directions différentes ; c'est tout le contraire. Dès le premier jour, la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies qui a lancé le processus des ODD (A/RES/70/1) a clairement indiqué que les différents objectifs étaient étroitement liés. Dans de nombreux cas, j'irais même jusqu'à dire qu'ils se recoupent et qu'ils peuvent parfois également entrer en conflit, comme c'est aussi le cas pour les objectifs en matière de changement climatique et d'énergie durable. La compréhension des liens entre les objectifs et de leur synergie est le deuxième élément fondateur des ODD.

Une orientation politique claire et la compréhension des liens entre tous les ODD constituent l'esprit qui imprègne non seulement ces derniers, mais surtout tous les efforts réalisés pour les mettre en œuvre. Je pose ici comme principe que, pour être fidèle à l'esprit qui sous-tend les ODD, une approche politique globale et intégrée de la gestion des ressources naturelles est nécessaire<sup>2</sup>.

Les expériences des îles Åland et d'Écosse offrent deux exemples d'une telle approche politique globale et intégrée.

## II. Les îles Åland et la construction d'une vision pour 2030

Les îles Åland sont un archipel composé de 6 700 îles en mer Baltique appartenant à la Finlande. C'est une région autonome de langue suédoise, qui possède son propre parlement et son propre gouvernement. Une autre caractéristique des îles Åland est qu'il s'agit d'un territoire démilitarisé.

En 2014, le parlement et le gouvernement des îles Åland ont adopté une décision historique visant à assurer un développement durable total d'ici 2051. Un processus ascendant communautaire a abouti à l'adoption en 2016 du Programme de développement et de durabilité, comprenant sept objectifs stratégiques devant être atteints d'ici 2030<sup>3</sup> :

1. Une population heureuse dont les ressources augmentent ;
2. Un climat de confiance où chacun a réellement la possibilité de participer à la société ;
3. Une eau de bonne qualité ;
4. Des écosystèmes équilibrés et riches en diversité biologique ;
5. Un territoire attrayant pour les résidents, les visiteurs et les entreprises ;
6. Une proportion significativement plus élevée d'énergie issue de sources renouvelables, avec une meilleure efficacité énergétique ; et
7. Des modes de consommation durables et respectueux.

<sup>2</sup> Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015) A/RES/70/1 United Nations Sustainable Development Knowledge Platform, available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>

<sup>3</sup> Development and Sustainability Agenda for Åland, available at: <http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/development-and-sustainability-agenda-for-aland-2017-03-01.pdf>

Le Programme tient compte de l'existence des ODD et de leur chronologie parallèle à celle du processus engagé dans les îles Åland. En effet, le Programme indique clairement que chacun des objectifs susmentionnés contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs ODD.

Comme c'est le cas pour les ODD, plusieurs objectifs du Programme de développement et de durabilité à l'horizon 2030, sinon tous, sont liés et dépendent les uns des autres. Par exemple, une eau de bonne qualité (objectif 3) est primordiale pour les écosystèmes (objectif 4) et nécessaire pour attirer les visiteurs (objectif 5). La présence des ODD dans un document officiel d'un acteur non étatique, même s'il est spécifique aux îles Åland, témoigne de l'importance croissante des ODD au-delà des États.

Le processus ascendant qui a permis d'élaborer le Programme de développement et de durabilité est un exemple de bonne pratique sur lequel je souhaite mettre l'accent dans cette note. Je pense que si le processus s'appuie dès le départ sur une participation active du public, les chances pour que la mise en œuvre du Programme repose sur une approche globale et intégrée seront accrues.

### III. L'Écosse et le processus d'adaptation aux îles (*Island Proofing*)

L'Écosse compte 93 îles habitées réparties en trois groupes principaux : Orkney, Shetland et les Hébrides extérieures. D'autres îles relèvent de la compétence des autorités locales des Highland, Argyll and Bute et North Ayrshire. L'Écosse fait partie du Royaume-Uni, mais possède son propre parlement et son propre gouvernement. Si elle ne dispose pas du même degré d'autonomie que les îles Åland, on peut dire que l'Écosse possède un niveau d'indépendance relativement élevé. La situation est rendue plus compliquée par la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne, qui obligera bientôt l'Écosse à suivre le mouvement, bien que la région ait voté contre le Brexit.

En 2013, le gouvernement écossais a amorcé un processus axé sur ses îles, qui a récemment abouti à l'adoption d'un projet de loi devant le Parlement écossais. Le projet de loi sur les îles d'Écosse (*Islands (Scotland) Bill*) devrait, si tout va bien, être adopté en 2018<sup>4</sup>.

L'objectif du projet de loi *Islands (Scotland) Bill* est double : offrir un cadre législatif contribuant à la croissance économique durable des communautés insulaires et faire en sorte que tous les actes émanant des autorités publiques prennent dûment en considération l'impact que de tels actes et décisions aura sur les communautés insulaires et sur les îles elles-mêmes. Le fait d'assurer les besoins des îles a été qualifié d'adaptation aux îles (*island proofing*), qui est considéré par le gouvernement écossais comme la pierre angulaire du futur projet de loi.

Le premier objectif du projet de loi *Islands (Scotland) Bill* est atteint par l'adoption de plans nationaux pour les îles. Tous les cinq ans, le gouvernement écossais doit adopter un plan national pour les îles, qui est ensuite examiné par le Parlement. Un plan national pour les îles « est un

<sup>4</sup> Islands (Scotland) Bill 2018, SP-Bill 15, Session 5 (2017), available at: [http://www.parliament.scot/Islands%20\(Scotland\)%20Bill/SPBill15S052017.pdf](http://www.parliament.scot/Islands%20(Scotland)%20Bill/SPBill15S052017.pdf)

plan énonçant les principaux objectifs et la stratégie des ministres écossais en matière d'amélioration des résultats pour les communautés insulaires découlant de, ou alimentés par, l'exercice de fonctions de nature publique ». (*Islands (Scotland) Bill*, section 3.2). Il sera important de vérifier dans quelle mesure les communautés insulaires seront effectivement consultées dans l'élaboration du plan national pour les îles. Seule une participation ascendante active des communautés insulaires permettra à cette section du projet de loi de constituer véritablement une bonne pratique et représentera une approche politique globale et intégrée de la durabilité.

Le second objectif est plus directement lié à l'adaptation aux îles. D'après le projet de loi *Islands (Scotland) Bill*, chaque texte de loi doit faire l'objet d'une évaluation d'impact sur les communautés insulaires afin de veiller à ce qu'il n'ait pas d'effets négatifs imprévus (*Islands (Scotland) Bill*, section 12). Il est important de souligner que l'obligation d'entreprendre une évaluation d'impact sur les communautés insulaires ne se limite pas à la législation relative aux îles ou pouvant avoir un impact direct sur les îles. Un autre point intéressant est que le principe d'adaptation aux îles (et le devoir d'entreprendre une évaluation d'impact des communautés insulaires) s'applique également à un large éventail d'autorités publiques dont les actes peuvent être qualifiés de politiques, stratégies ou services.

L'expérience écossaise en cours ne fait pas référence aux ODD. Cependant, l'objectif d'assurer une croissance économique durable pour ses communautés insulaires en adaptant aux îles les lois et les politiques constitue une innovation. S'il est trop tôt pour qualifier le projet de loi *Islands (Scotland) Bill* d'exemple d'approche globale et intégrée de la gestion des ressources naturelles, le fait qu'un projet de loi comme celui-ci ait été déposé devant un parlement est un développement positif.

## Conclusion

Dans cette note d'ouverture, j'ai souligné la valeur positive des objectifs de développement durable (ODD) pour aider les États (et les acteurs non étatiques) à s'orienter. J'ai également précisé qu'une véritable compréhension des ODD nécessitait de bien apprécier les liens existants entre les différents objectifs au moment de les mettre en œuvre. J'ai ensuite présenté deux exemples illustrant comment les ODD eux-mêmes et/ou l'esprit qui les anime (approche politique globale et intégrée de la gestion des ressources naturelles) ne s'appliquaient pas seulement aux États, mais aussi de plus en plus aux acteurs non étatiques, notamment les acteurs régionaux dans le contexte des politiques insulaires. D'une part, l'exemple des îles Åland en Finlande montre comment un Programme de développement et de durabilité à l'horizon 2030 a été construit sur les ODD. D'autre part, en Écosse, un projet de loi *Islands (Scotland) Bill* fait l'objet d'un débat devant le Parlement écossais, qui obligera les autorités publiques à évaluer les besoins et les priorités des îles et de leurs communautés (principe d'adaptation aux îles).

Cette note conclut que des approches comme celles des îles Åland et de l'Écosse méritent d'être étudiées de façon plus approfondie et pourraient mettre en lumière les bonnes pratiques visant à promouvoir la résilience et le développement durable dans les îles. Seul le temps nous dira si elles captent réellement des solutions innovantes d'intérêt non seulement pour les îles, mais aussi pour tous les territoires, comme l'indique le titre de la Conférence sur l'adaptation au changement climatique organisée à Saint Denis en octobre 2017 par le gouvernement de La Réunion en partenariat avec le Réseau des gouvernements régionaux pour le développement durable.

