





---

---

**QUEL STATUT POUR LES ÎLES D'EUROPE?**

***WHAT STATUS FOR EUROPE'S ISLANDS?***

---

---

© L'Harmattan, 2000  
ISBN : 2-7384-9250-9

**Ouvrage collectif  
réalisé sous la coordination de  
Jean-Didier HACHE**

**QUEL STATUT POUR LES ÎLES D'EUROPE ?**

***WHAT STATUS FOR EUROPE'S ISLANDS ?***

**L'Harmattan**  
5-7, rue de l'École-Polytechnique  
75005 Paris - FRANCE

**L'Harmattan Inc**  
55, rue Saint-Jacques  
Montréal (Qc) – Canada H2Y 1K9



## SOMMAIRE / SUMMARY

### Préface

#### *Preface*

**M. Jean BAGGIONI**

Président de la Commission des Îles de la CRPM

### Avant-Propos

#### *Foreword*

**M. Jean-Didier HACHE**

Secrétaire Exécutif de la Commission des Îles de la CRPM

## LE CADRE DES DEBATS / THE DEBATE'S FRAMEWORK

### Quel statut pour les îles d'Europe?

#### *What status for Europe's Islands?*

**M. Jean-Didier HACHE**

Secrétaire Exécutif de la Commission des Îles de la CRPM

### Le régime des îles dans le droit communautaire

#### *The regime of islands in Community Law*

**Professore Paolo FOIS**

Università di Sassari

### La dimension ultrapériphérique de l'Union européenne

#### *The ultraperipheral dimension of the European Union*

**M. Patrick GUILLAUMIN**

Directeur Général Adjoint, Conseil Régional de la Réunion

### Représentations statistiques et économiques de l'insularité

#### *Statistics and economics facing insularity*

**M. Michel BIGGI**

Directeur Technique du réseau EURISLES

## LA PAROLE AUX ILES / THE ISLANDS VIEWPOINT

### Les îles d'Europe du Nord / The islands of Northern Europe

Finlande/Finland

#### The Åland Islands - A microstate within Finland

#### *Les îles Åland - un micro-Etat au sein de la Finlande*

**Mr. Roger JANSSON**

Head of Åland Government, Ålands Landskapsstyrelse

#### Finnish island policy on the threshold of XXI Century

#### *La politique des îles finlandaises à l'aube du XXIème siècle*

**Mr. Jan-Erik ENESTAM**

Minister of the Interior of Finland, Chairman of the Finnish Island Committee

Suède/ Sweden

Gotland, Constitutional circumstances

*Gotland, le contexte constitutionnel*

**Mr. Hans KLINTBOM**  
County Mayor, Gotlands Kommun

Danemark/Denmark

Bornholm, a Danish Island in the Baltic Sea

*Bornholm, une île danoise dans la Mer Baltique*

**Mr. Knud ANDERSEN**  
County Mayor, Bornholms Amt

Estonie/Estonia

Saaremaa

*Saaremaa*

**Mr. Tarmo PIKNER**  
Director of Planning & Development, Saare Maavalitsus

Hiiumaa, Natural and historical background

*Hiiumaa, Contexte géographique et historique*

**Mrs Reet KOKOVKIN**  
Head of Regional Policy Department, Hiiumaa Maavalistus

UK : Ecosse/Scotland

Shetland - The North Atlantic outlook

*Shetland - la perspective de l'Atlantique Nord*

**Mr. Tom STOVE**  
Convener, Shetland Islands Council

Orkney - Constitutional Arrangements

*Orcades - Dispositions constitutionnelles*

**Mr. Hugh HALCRO-JOHNSTON**  
Convener, Orkney Islands Council

Western Isles - Constitutional Arrangements

*Western Isles - Dispositions constitutionnelles*

**Mr. Alex MAC DONALD**  
Convener Comhairle Eilean Siar (Western Isles Council)

UK : Angleterre/England

When is an island not an island ? When it is the Isle of Wight

*Quand une île n'est-elle pas une île? Lorsqu'elle s'appelle l'île de Wight*

**Cllr. Harry REES**  
Chairman of Economic Development Committee, Isle of Wight Council

The Isle of Man

*L'île de Man*

**Mr. Donald GELLING**  
Chief Minister, Isle of Man Government

Irlande/Ireland

Irish islands at the beginning of a new Millennium

*Les îles irlandaises au commencement du nouveau millénaire*

**Mr. Éamonn Ó CUIV, T.D.**

Minister of State at the Department of Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands

Hollande/Allemagne/Danemark

The Euregio "die Watten"

*L'Eurorégion des îles de la Mer de Wadden*

**Mr. Ferdinand VERHEGGEN**

Secretary of the Waddensea Euregio (Euregio "die Watten")

France

Les petites îles côtières de Manche et Atlantique : les îles du Ponant

*Small coastal islands of the Channel and the Atlantic : the Ponant islands*

**M. Dominique PINARD**

Secrétaire Général de l'Association pour la Promotion et la Protection des îles du Ponant

(APPIP)

**M. Pierre-Philippe JEAN**

Chargé de Mission

**Les îles de la Méditerranée / The Mediterranean islands**

Espagne/Spain

Le Régime Spécial des îles Baléares

*The Special Regime of the Balearic Islands*

**Sr. D. Joan MESQUIDA FERRANDO**

Conseller de Hacienda y Presupuestos, Govern de les Illes Balears

France

Le statut de la Collectivité Territoriale de Corse et la problématique du développement d'une île.

*The status of the Territorial Collectivity of Corsica and the development problems of an island*

**M. Jean BAGGIONI**

Président du Conseil Exécutif de la Collectivité Territoriale de Corse

Italie/Italy

L'autonomie de la Sardaigne

*The Autonomy of Sardinia*

**On. Mario FLORIS**

Presidente della Regione Autonoma della Sardegna

Synthèse de la situation actuelle sur le débat concernant les modifications du statut de la région autonome en statut particulier de la Sicile

*Synthesis of the present situation regarding the change of Sicily's status of autonomy to a special status*

**On. Angelo CAPODICASA**

Presidente Regione Siciliana

Grèce/Greece

Island Development : Choices and Perspective

*Le développement insulaire : choix et perspectives*

**Mr. Ioannis MACHERIDIS**  
Secretary General for the Ministry of the Aegean

Malte/Malta

Gozo as a Region

*Gozo en tant que Région*

**Hon. Giovanna DEBONO**  
Minister for Gozo

**Les îles de l'"Ultrapériphérie" / The islands of the "Ultraperyphery"**

France

Guadeloupe : Les Régions d'Outre-Mer , "Le courage au service du développement"

*Guadeloupe : The Overseas Regions, "Courage as a tool for development"*

**Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY**  
Présidente du Conseil Régional de Guadeloupe

Martinique : Une volonté farouche de sortir de l'impasse

*Martinique : a stern determination to get out of the dead-end*

**M. Alfred MARIE-JEANNE**  
Président du Conseil Régional de Martinique

La situation de La Réunion, " Région ultrapériphérique "

*The situation in Réunion " Ultraperypheral Region "*

**M. Paul VERGES**  
Président du Conseil Régional de La Réunion

Portugal

Statut de la Région Autonome des Açores

*Status of the Autonomous Region of the Azores*

**M. Carlos CESAR**  
Presidente do Governo, Região Autónoma dos Açores

Madeira : The development of an island free zone

*Madère : Le développement d'une zone franche insulaire*

**M. Alberto JARDIM**  
Presidente do Governo, Região Autónoma da Madeira

Espagne/Spain

Les Canaries dans la perspective de l'an 2000

*The Canary islands in the prospect of the year 2000*

**Excmo. Sr. Don. Román RODRIGUEZ RODRIGUEZ**  
Presidente del Gobierno de Canarias

**...ET HORS DE L'EUROPE ? / ...AND BEYOND EUROPE ?**

U.S.A

The Overseas territories and Commonwealths of the United States of America

*Les "Commonwealths" et territoires d'Outre-Mer des Etats-Unis d'Amérique*

**Mr. Daniel MACMEEKIN**  
Attorney at Law

Japon/Japan

Les îles japonaises et la loi sur le développement pour les îles éloignées

*The Japanese islands and the Remote islands Development Act*

**Dr. Hideki HASEGAWA**  
Université de Chiba (Shabunken)

---

**Postface**

*Postface*

Iles, cohésion et gouvernance

*Islands, cohesion and governance*

**M. Xavier GIZARD**  
Secrétaire Général de la CRPM

---

**ANNEXES / APPENDIX**

L'Europe et ses îles - situation comparée des régions insulaires d'Europe

*Europe and its islands – compared situation of island regions of Europe*

Le poids des îles de l'UE par rapport à leur Etat membre

*EU islands share within their member State*

L'autonomie dans les régions insulaires d'Europe

*Autonomy and island regions of Europe*

Les autorités régionales insulaires face au droit et aux politiques communautaires

*Island regions authorities regarding community legislation and policies*

Les îles de l'Union Européenne et leur régime fiscal

*European Union islands and their fiscal regimes*

Définitions des îles - Quelques définitions

*Island definitions - Some definitions*

Traité instituant la Communauté Européenne et Déclaration N°30 du traité d'Amsterdam relative aux régions insulaires

*Treaty establishing the European Community and Declaration N°30 of Amsterdam*

*treaty on island regions*

Le Territoire communautaire au regard des législations douanières

*The Community territory with regards to Customs legislation*

Le Territoire communautaire au regard des législations douanières

*The Community territory with regards to Customs legislation*

Les rapports particuliers entre l'Union Européenne et diverses îles qui n'en font pas partie

*The special relationships between the European Union and some islands which are not part of it*

Les Pays et Territoires d'Outre Mer (PTOM)

*Overseas countries and territories (OCT)*

Superficie des Zones Economiques Exclusives (ZEE)

*Exclusive Economic Zones (EEZ) areas*

Sites Internet pour des statistiques insulaires

*Internet sites for islands statistics*

Sites Internet officiels des autorités insulaires

*Official Internet sites for islands authorities*

Carte : Les Régions insulaires et l'UE

*Map : Island Regions and EU*

Carte : Régions ultrapériphériques et PTOM

*Map : Ultraperipheral Regions and OCT*

---

---

**PRÉFACE**

***PREFACE***

---

---

*Having myself the honour of being the President of the Executive Council of an island local authority where the question of status has given rise to a broad-ranging and impassioned debate, it is with great interest that I put pen to paper to write the preface for this collective publication which, by raising the question of the status of the islands of Europe, is destined to make an inestimable contribution to the debate.*

*Discussing the status of an island and how it should evolve is a delicate matter. The fact that so many of my colleagues from the other islands of Europe or from the Overseas Territories, colleagues from all political horizons, accepted the invitation of the Islands Commission of the CPMR says as much about the importance of the initiative as of the reputation of the CPMR itself.*

*I would like to take this opportunity of thanking them all for their invaluable contribution. I would also like to thank the various specialists from many different corners of the world – from Sardinia to Reunion, not to mention the USA and Japan – whose contributions have been of incalculable value in broadening the scope of our discussions.*

*A perusal of these articles leads me to venture the following comments.*

*The first is that there is widespread consensus that the management of an island space – with all the constraints which that entails in terms of transport, isolation, small market, and limited natural or human resources – requires the implementation of specific instruments. This opinion is not limited to local or regional authorities alone, who could be suspected of being, naturally, ambitious to obtain strengthened powers; it is also shared by States such as Finland, Greece or Ireland which have not hesitated to set up specific structures for dealing with their small islands, or their island regions.*

*The second observation is – as one might expect – that there is no single answer to the question of what these specific resources should be. The reader will note from the following pages that the descriptions or status proposals contained therein cover a broad range of solutions, from simple administrative modifications up to much more radical changes, and including all the intermediary stages. The field is therefore wide open and one can give one's imagination free reign to come up with the best solutions to meet the circumstances. Whatever the nature thereof, the rule is that any initiative should be undertaken in a serene climate of constructive consultation and in a manner which respects democratic institutions.*

*Last but not least, my final observation is that the numerous contributions to this work not only describe the nature of the relations with the*

Assurant moi-même la présidence du Conseil Exécutif d'une collectivité territoriale insulaire où la question du statut a fait couler beaucoup d'encre, et suscite les plus vives passions, je ne peux que préfacer avec intérêt un ouvrage collectif qui, en posant la question " Quel statut pour les îles d'Europe ? ", devrait apporter une contribution utile aux débats.

Débatre du statut d'une île et de son évolution est une affaire délicate. Le fait que mes collègues des autres îles d'Europe ou de l'Outre-Mer aient, quelle que soit leur appartenance politique, accepté en si grand nombre de répondre à la sollicitation de la Commission des Îles de la CRPM, en dit long aussi bien sur l'utilité de la démarche, que sur le crédit dont jouit cette organisation.

Qu'ils soient donc ici tous remerciés pour leur contribution ; de même que les divers spécialistes qui, de la Sardaigne à la Réunion – et même des USA au Japon ! – ont bien voulu élargir, par leurs apports, le cadre de nos réflexions.

La lecture de ces articles m'inspire plusieurs remarques.

La première est qu'il existe un très large consensus pour estimer que la gestion d'un espace insulaire - avec les contraintes qu'elle implique en termes de transport, d'isolement, de taille de marché réduite, et de ressources naturelles ou humaines limitées - requiert des moyens particuliers. Cette opinion n'est pas l'apanage des seules autorités locales ou régionales, que l'on pourrait croire naturellement ambitieuses de voir se renforcer leurs pouvoirs ou leurs attributions. Elle se trouve aussi partagée par des Etats qui, comme la Finlande, la Grèce ou l'Irlande, n'ont pas hésité à créer des structures particulières pour traiter de leurs petites îles, ou de leurs régions insulaires.

La seconde est - on s'en doutait - qu'il n'existe en aucune façon une réponse unique à la question de savoir quels doivent être ces moyens particuliers ! Le lecteur constatera à la lecture de ces pages que les descriptions, ou les propositions de statut dont il est fait état, forment un éventail très vaste, allant de simples modifications administratives jusqu'à des changements beaucoup plus radicaux ; et ce avec toutes les nuances intermédiaires. Le champ est donc très large pour laisser libre cours à son imagination, et trouver en fonction des circonstances les solutions les mieux adaptées. Quelle qu'en soit la nature, la règle veut que toute démarche soit entreprise dans un climat serein de concertation constructive et dans le respect des institutions démocratiques.

Enfin, la dernière observation – et non la moindre – est que de nombreuses contributions à cet ouvrage font état non seulement de la nature des

*central State, and the manner in which these relations evolve, but also deal, sometimes predominantly, with the question of Europe itself.*

*This is logical, because an increasing amount of the rules and regulations to which the citizens of the European Union are subject, whether island inhabitants or inhabitants of the mainland, emanate no longer from national Governments but from EU bodies. The question for the future, therefore, is no longer simply one of what powers the States will be willing to grant to their own islands, but what the European Union will, or will not, accept.*

*In other words, what specific steps can an island take to manage its coast line, modify its tax system, or influence its economic development, if EU legislation subjects it strictly to common law and allows it no room for manoeuvre?*

*One can easily see that States might be tempted to pretend to accede to certain requests on the part of their islands by granting them extra powers, while being fully aware that the regulations or directives emanating from Brussels will rapidly establish the limits of these apparent liberties.*

*To speak nowadays of autonomy for an island of the European Union, without also calling for parallel and simultaneous changes in EU and national law, is to leave oneself open to error or to the risk of heading down a cul de sac. This is one of the reasons which justifies the pursuit, not to mention the strengthening, of the collective action undertaken by the islands with regard to Brussels with a view to ensuring that European construction takes appropriate account of insularity and ultra-peripherality. This is the message which the Islands Commission of the CPMR wishes to get across in this work.*

*Jean BAGGIONI  
President of the CPMR Islands Commission*

rapports avec l'Etat central ou de leur évolution, mais qu'elles abordent aussi, parfois de façon proéminente, la question de l'Europe.

Ceci est dans la logique des choses, car une part grandissante des législations auxquelles les citoyens de l'Union Européenne se trouvent soumis, qu'ils soient des îles ou du continent, émane non plus des seuls gouvernements nationaux, mais des instances communautaires. La question, pour l'avenir, n'est donc plus seulement de voir ce que les Etats seront prêts à concéder à leurs propres îles, mais de savoir ce que l'Union Européenne voudra, ou non, accepter.

En effet, quelles mesures particulières une île pourrait-elle mettre en œuvre pour gérer son littoral, modifier sa fiscalité, ou influencer sur son développement économique, si la législation communautaire l'assujettit strictement au droit commun, et ne lui laisse aucune marge de flexibilité ?

Sans doute des Etats pourront-ils être tentés de prétendre satisfaire à certaines requêtes de leurs îles en leur accordant quelque pouvoir particulier, tout en sachant pertinemment que les règlements ou les directives de Bruxelles établiront vite les limites de ces apparentes libertés.

Parler aujourd'hui d'autonomie pour une île de l'Union Européenne, sans œuvrer parallèlement et simultanément à une évolution du droit communautaire et du droit national, c'est s'exposer à une erreur possible, c'est peut être aussi s'engager dans une impasse. Voilà, parmi bien d'autres, l'une des raisons qui justifie la poursuite, et même le renforcement, de l'action collective engagée par les îles auprès de Bruxelles, pour que la construction européenne aille de pair avec une prise en compte adéquate de l'insularité et de l'ultrapériphéricité. Tel est le message que, par cet ouvrage, la Commission des Iles de la CRPM entend faire passer.

*Jean BAGGIONI*  
*Président de la Commission des Iles de la CRPM*



---

---

**AVANT-PROPOS**

***FOREWORD***

---

---

*This book is the fruit of collective work by the Islands Commission of the Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe. It was undertaken by its Secretariat thanks to the participation of around thirty political figures, experts or specialists in island matters<sup>1</sup>.*

*For practical reasons it was decided that this collection of notes and articles be published either in English or in French, with a short preface in the other language preceding each text.*

*There are, however, other versions of some of the contributions, whether they be original texts drafted in Italian or in Spanish, or again versions of articles which had already been entirely translated in French or in English. These versions may later on be found on the Internet at the address <http://www.eurisles.com>, and progressively, the translations will also become available on the Web. Since the European islands use six, at least, of the official EU languages, the idea of a joint publication on paper and on the Internet seemed to be the most pragmatic way of solving the complicated task of translating while keeping costs at a minimum.*

*Divided into two sections, the work presents an outline of the debate with four texts explaining the situation of the islands of Europe under different angles. A political summary, for which, as Executive Secretary of the CPMR Islands Commission, I am responsible, not only sums up the interventions but also draws some conclusions on the theme of this work.*

*Professor Paolo Fois, a lawyer at the University of Sassari, describes the situation of the islands from the point of view of Community Law. He particularly focuses on the evolution of the islands' status after the change in article 158a in the Treaty. Professor Fois was elected to the Regional Council of Sardinia for a number of years, and has also been a member of the Political Bureau of the Islands Commission.*

*The situation in the so-called ultra-peripheral regions (Madeira, the Azores, the Canary Islands and the DOM) has been analysed by Mr Patrick Guillaumin, who is currently Deputy Head of Services of Réunion Island Regional Council. He also teaches at the University of Saint-Denis of La Réunion. His is both at once a work of analysis and a work of research, that of a "practitioner" confronted with the daily management problems of the most distant island (over 9 000 km away !) from the European Union. This article will allow for a better understanding of the difference between the problem of ultra-peripheral regions (six of which are islands) and other islands in the Community.*

*The article of socio-economist Mr Michel Biggi, concludes the end of this first section by analysing the evolution of statistical tools and economic*

Ce livre est un travail collectif, initié par la Commission des Îles de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe, et mené à bien par son Secrétariat grâce à la participation d'une trentaine de responsables politiques de premier plan, d'experts ou de spécialistes des questions insulaires.

Pour des raisons pratiques, il a été décidé de publier cette collection de notes ou d'articles, soit en français ou en anglais, en faisant précéder chaque texte d'un court résumé dans l'autre langue.

Il existe néanmoins d'autres versions linguistiques de certaines de ces contributions ; qu'il s'agisse de textes originaux rédigés en Italien ou en Espagnol, ou encore de certains articles ayant déjà fait l'objet de traductions intégrales en Français ou en Anglais. Toutes ces versions seront progressivement accessibles sur Internet à partir du site Web <http://www.eurisles.com>, tout comme le seront, les traductions réalisées ultérieurement. Les îles européennes utilisant, au moins 6 des langues officielles de l'UE, le recours à une publication " papier " et à une publication " électronique " conjointes nous semble la manière la plus pragmatique de résoudre l'épineuse question des traductions, ainsi que celle des coûts.

Structuré en deux parties, l'ouvrage dresse d'abord le cadre du débat avec quatre contributions qui viennent éclairer la situation des îles d'Europe sous des angles différents. Une synthèse politique, dont j'ai assumé la responsabilité en ma qualité de Secrétaire Exécutif de la Commission des Îles de la CRPM, résume tout d'abord les interventions, et tire un certain nombre de conclusions sur le thème de l'ouvrage.

La communication d'un juriste, le Professeur Paolo Fois, qui enseigne le droit public à l'Université de Sassari, dépeint ensuite le régime des îles dans le droit communautaire, et en particulier son évolution avec la modification de l'article 158a du Traité. Le Professeur Fois a été pendant plusieurs années élu au Conseil Régional de la Sardaigne, et Membre du Bureau politique de la Commission des Îles.

La situation des régions dites "ultrapériphériques" (Madère, Açores, Canaries et DOM) est traitée par M. Patrick Guillaumin, qui exerce actuellement la fonction de Directeur Général Adjoint des Services au Conseil Régional de l'Île de la Réunion, et enseigne également à l'Université de St-Denis de la Réunion. C'est donc à la fois un travail de recherche et de réflexion, et l'œuvre d'un "praticien" confronté aux problèmes quotidiens de la gestion de l'espace insulaire le plus excentré (plus de 9 000 km!) du territoire de l'Union. Cet article permettra d'apprécier ce qui distingue la problématique des régions "ultrapériphériques" (qui, pour 6 d'entre-elles,

*studies on European islands. Mr Michel Biggi is Technical Director of the Eurisles network, and he is based in Corsica. He is also a researcher at the Institute for the Development of Mediterranean islands at the University of Corte.*

*In the second part of this work we hear the opinions of political figures in the islands. What was previously merely university research here becomes a political document.*

*The contributions that were sent to us by these personalities were drawn up according to flexible guidelines, to take into account the variety of situations. Their authors are generally Presidents of Regional authorities, and in certain cases, Ministers or heads of Ministries, or Secretaries of associations. Due to style differences and a wide spectrum of political or cultural contexts they are, inevitably, very diverse : pleas, pamphlets, fact sheets... This diversity is not the least interesting of their characteristics.*

*It is useful to point out that papers on islands have been published in great quantity in recent years. However, it is the first time a book on such a topic, concerning such a vast geographical area, has been drawn up by the political representatives themselves. It must be stressed that the ideas expressed in these texts concern none other than their authors, some of whom may occupy other functions today. They must therefore be considered as a 'photographic work', revelatory and ephemeral at once, on the islands' situation and their ambitions at a specific moment. It is also appropriate to point out that in spite of the great number of publications we have no pretence to consider this work exhaustive. Nevertheless, all the information which will have been omitted due to deadlines in the data gathering process will be added in due course, and made available in the electronic version of this book.*

*All these papers had to be structured. The method we used was that of dividing them into three main geographical zones : the North European islands, the Mediterranean islands and those of the "ultra-periphery". With inevitable exceptions, there is a certain harmony between the islands of each group, whether it be in terms of demography, of remoteness from the mainland, or of climatic or cultural situation. Moreover, the status of ultra-peripheral islands had to be considered separately because of the specific implications of Treaty article no. 299§2 .*

*In spite of the book's title it was, we believe, also useful to sway from a too self-centred European vision, by looking at situations outside the EU. Two contributions, one from Japanese academic, Dr Hideki Hasegawa of the University of Chiba, and the other by American lawyer, Mr Daniel H.*

sont des îles) du cas des autres îles de la Communauté.

L'article d'un socio-économiste, M. Michel Biggi, vient compléter ce premier volet en analysant l'évolution des instruments statistiques et des études économiques sur les îles européennes. M. Michel Biggi est Directeur Technique du réseau Eurisles, basé en Corse. Il est également chercheur à l'Institut pour le Développement des Îles Méditerranéennes, à l'Université de Corte.

La seconde partie de l'ouvrage laisse la parole aux responsables politiques des îles, l'analyse universitaire cédant alors la place au document politique brut.

Les contributions que ceux-ci ont eu l'amabilité de nous communiquer ont été rédigées en fonction du cadre, aussi souple que possible, que nous leur avons proposé. Leurs auteurs sont, en règle générale, les Présidents des autorités régionales, et dans certains cas, des responsables de ministères ou d'associations. Reflétant des contextes politiques, des approches culturelles, ou des styles différents, elles sont, inévitablement, très hétérogènes : plaidoyers, pamphlets, notes d'information... Cette diversité n'est pas le moindre de leur intérêt.

Précisons que si les ouvrages sur les îles abondent depuis quelques années, c'est sans doute la première fois qu'un livre sur un tel sujet, et traitant d'un cadre géographique aussi vaste, aura été rédigé par les responsables politiques insulaires eux-mêmes. Les idées exprimées dans ces communications n'engagent évidemment que leurs auteurs, dont certains auront peut-être changé de fonction au moment où l'on lira ces lignes. Ces textes doivent donc être considérés comme une "photographie", à la fois révélatrice et éphémère, de l'état des situations ou des réflexions dans les îles à un moment donné. Signalons également qu'en dépit du nombre déjà fort substantiel de textes, nous n'avons pas ici la prétention d'être exhaustifs. Si des contraintes de temps dans la collecte des contributions ne nous ont pas permis d'obtenir une expression de toutes les îles sans exception, les omissions pourront néanmoins s'intégrer dans la version électronique de cet ouvrage.

Il fallait structurer ces diverses interventions. La méthodologie que nous avons retenue est celle d'un découpage par zones géographiques, avec trois grands groupes : les îles de l'Europe du Nord, de la Méditerranée, et celles de l'"ultrapériphérie". Il existe en effet, avec d'inévitables exceptions, une certaine harmonie entre les îles de ces divers groupes, qu'il s'agisse de leur taille démographique, de leur éloignement par rapport au continent, ou de leur contexte climatique ou culturel. En outre, la situation des îles de

*MacMeekin, teach us that the problem of a status for the islands is also present in Japan and the United States of America.*

*A postface by Mr Xavier Gizard, Secretary General of the CPMR, will be found at the end of this work and will highlight the action taken by the islands in the context of the Peripheral Maritime Regions of Europe activities.*

*Finally, different statistical tables summarising and comparing the situation of European islands will be listed in an appendix, as well as all the useful Internet addresses to look up the original texts on the islands' statuses or any other information on the matter. This compilation was undertaken in Corsica thanks to the coordination of the Eurisles network and to the effort of Mr Michel Biggi, Mrs Martine Agostini and Mr Eric Cucchi. It seems appropriate, at this point, to thank them as well as Mrs Anne Lézin of the CPMR, for taking care of, with the patience of a Penelope, the gathering and editing of all these papers.*

*Jean-Didier HACHE  
Exécutive Secretary of the CPMR Islands Commission  
<http://www.crpm.org>*

l'ultrapériphérie doit être appréciée distinctement du fait du cadre juridique particulier de l'article 299§2 du Traité.

Il nous a également semblé utile - en dépit du titre de ce livre - de nous garantir d'une vision trop "européocentriste" en jetant un œil hors de l'Union européenne. Deux contributions, l'une d'un universitaire japonais, le Dr Hideki Hasegawa de l'université de Chiba, et l'autre d'un juriste américain, M. Daniel H. MacMeekin, permettront d'apprécier que le problème du statut des îles se pose aussi au Japon et aux États-Unis.

Une postface de M. Xavier Gizard, Secrétaire Général de la CRPM viendra conclure cet ouvrage, en plaçant les démarches des îles dans le contexte de l'action des régions de la périphérie maritime de l'Europe.

Enfin, divers tableaux statistiques résumant et comparant la situation des îles européennes sont fournis en annexe, ainsi qu'une liste de sites Internet permettant de consulter les textes originaux des statuts, ou toute autre information pertinente. Cette compilation a été réalisée en Corse par la coordination du réseau Eurisles, grâce aux efforts de M. Michel Biggi, Mme Martine Agostini et M. Eric Cucchi. Il convient de les en remercier, tout comme doit l'être Mme Anne Lézin, de la CRPM, pour avoir assuré, avec la patience de Pénélope, la collecte de ces articles ainsi que leur mise en forme.

*Jean-Didier HACHE*  
*Secrétaire Exécutif de la Commission des Îles de la CRPM*  
*<http://www.crpm.org>*



---

---

**LE CADRE DES DÉBATS**

***THE DEBATE'S FRAMEWORK***

---

---

*ABSTRACT: WHAT STATUS FOR EUROPE'S ISLANDS ?*

*" Member States do not set up specific structures for their islands. Why do you want the European Commission to do so ? "*

*Such was the (mistaken) assumption from a high ranking European official, some years ago, which gave birth to the idea of this paper. In fact, as will be seen, the vast majority of Europe's islands benefit – albeit in many varying ways – of specific institutions, laws, tax arrangements or structures, be it at regional or national level. Moreover, far from being anachronistic, these regimes have considerably developed over the last fifty years.*

*The setting up of the European Community has modified this framework. From being the appendix of a Nation State, islands have become the fringes of a continent, and they now have to fight for their case in a totally different political and administrative environment.*

*While some aspects of EU policy, and notably the development of Regional policy have had undoubted benefits for these regions, it is quite clear that Community law and institutions have difficulties in accepting the island's difference. In that respect, the islands have had contrasting experiences : while those which had a strong autonomy status were able to influence the negotiations of adhesion of their Member State, and obtain special provision in the Treaty ; others which did not have the same opportunity were not given such an option.*

*Over the years, all the islands regardless of their condition have gathered forces to fight for their rights and assert their identity within the Community. Their struggle, which met with some successes in the course of the Amsterdam Treaty, is far from over. Not only is the European Commission already reluctant to differentiate its policies for the islands, but bigger threats loom for the future, such as the potential effects of Community enlargement on its Regional policy, or the reshaping of rules governing its decision making process.*

*With its islands, the European Union has inherited a rich but also heavy inheritance. This legacy is made up of a great wealth of people, cultures and environment. It also enables the Community to assert its political presence across many seas of the globe, protect its shipping routes, control its borders and lay claim to maritime resources. But it is at the same time a legacy of problems, of often serious socio-economic difficulties, of complex management and policies for territories which are characterised by their extreme vulnerability.*

*By the way it will deal with its islands, by the way it will implement a necessary solidarity with their inhabitants, while at the same time proving flexible and respecting their liberties and peculiarities, the European Community will give the world a picture of its real nature.*

## QUEL STATUT POUR LES ÎLES D'EUROPE ?

M. Jean-Didier HACHE

Secrétaire Exécutif de la Commission des Îles de la CRPM

*"Listen in silence before me, you lands beyond the sea.  
Bring your strongest arguments  
Come now and speak. The court is ready for your  
case." Isahiah 41- 1.*

S'entretenant, il y a quelques années, avec une délégation de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM), un haut fonctionnaire européen déclarait :

*"Les Etats membres n'ont pas mis en place des structures particulières pour leurs îles. Alors pourquoi voudriez-vous que la Commission européenne agisse différemment ?"*

Cette affirmation était erronée mais, la réunion parvenant à son terme, il n'était guère possible d'y répondre sur le champ en abordant un sujet aussi vaste. Ni le temps, ni l'évolution des politiques communautaires, n'ont cependant diminué la nécessité de répliquer à cette assertion. Tel est l'objet de la présente publication, qui espère fournir aux responsables politiques ou administratifs, mais aussi à tous ceux que le phénomène de l'insularité a interpellé un jour, une perspective à la fois historique et politique du problème des îles d'Europe et de leur statut.

On démontrera dans la première partie que les îles européennes ont, dans leur vaste majorité, suscité la mise en œuvre de moyens politiques ou de structures administratives à caractère particulier. Bien qu'exprimé sous des formes et avec des intensités très diverses, ce phénomène n'a été ni rare, ni isolé. Loin de constituer un anachronisme, il s'est au contraire surtout développé au cours des cinquante dernières années.

Dans la seconde partie, on verra que le problème des îles ne s'est pas limité au seul cadre des Etats, mais qu'il a aussi affecté, progressivement, l'Europe communautaire au long de sa construction. On en appréciera les motifs, les cheminements, les succès et les difficultés. On verra, enfin, en quoi cette situation est susceptible d'évoluer, et de surgir dans l'actualité au

cours des prochaines années.

En ébauchant cette fresque, notre ambition est d'amener le lecteur à inverser l'affirmation précédente et à s'interroger :

*"Les Etats membres ont pratiquement tous mis en place des dispositions particulières pour leurs îles. Pourquoi l'Europe n'en ferait-elle pas autant ?"*

## 1. LE CONTEXTE NATIONAL

*"Par région insulaire on entend une partie d'Etat membre entièrement entourée par la mer, n'ayant aucun lien fixe avec le continent et n'étant pas le siège d'une capitale de l'Union Européenne".<sup>1</sup>*

Sur la base de cette définition, le territoire actuel de l'Union Européenne comprend vingt et une autorités régionales insulaires. Leur population totale avoisine quelque treize millions d'habitants, répartis de l'île de la Réunion (dans l'Océan Indien) aux Antilles françaises (dans la Caraïbe), des îles de l'Egée (en Grèce) aux Shetland (en Ecosse) ou aux îles Åland (en Finlande).

A ceci, il convient d'ajouter les centaines d'îles côtières, trop petites pour constituer des régions à part entière, et trop nombreuses pour être toutes citées ici, qui parsèment les côtes de Suède, du Danemark, d'Irlande, d'Ecosse, de Hollande, d'Allemagne, de France, d'Italie ou de Grèce, ou encore la myriade de petites îles côtières – mais aussi lacustres ! – de Finlande. Leur population totale peut être sommairement évaluée entre deux cent et trois cent mille habitants<sup>2</sup>.

Il existe par ailleurs plusieurs régions insulaires européennes qui, soit en vertu de dispositions particulières, soit du fait de processus d'adhésion en cours, se situent actuellement hors du territoire de l'Union Européenne. Ce sont les îles ou archipels de Jersey, Guernesey, de l'île de Man (pour les îles Britanniques), des Féroés et du Groenland (qui dépendent du Danemark), de Saaremaa et d'Hiiumaa (en Estonie), ou de Gozo (à Malte). Ces huit régions totalisent un peu plus de quatre cent mille habitants.

Enfin, et sans les traiter davantage ici, il convient de mentionner les Pays ou Territoires d'Outre-mer (PTOM), qui sont en fait tous insulaires. Réparties à travers le Pacifique, la Caraïbe, l'Atlantique, l'Océan Indien ou l'Antarctique, ces îles sont, selon les cas, sous souveraineté de la France, de la Hollande, du Royaume-Uni ou du Danemark. Par rapport à la Communauté Européenne, elles ont statut de "Territoires associés", et sont couvertes par les dispositions de la Quatrième partie du Traité. Leur population totale<sup>3</sup> est de l'ordre de huit cent mille habitants.

Pour n'oublier personne, signalons également les nombreuses îles et archipels côtiers de Norvège (Vesteralen, Lofoten, etc.) et l'île arctique de Svalbard ; ou encore, en Croatie, la soixantaine d'îles côtières habitées de la Mer Adriatique, qui sont peuplées d'environ 100 000 habitants.

Le poids démographique des îles de l'Union Européenne est faible, voire souvent insignifiant par rapport à la population des Etats membres. En Grèce et en Italie seulement les insulaires approchent 12% de la population nationale. En Espagne (6%), au Portugal (5%), en France (moins de 3%) ou au Danemark (1,25%), l'importance des îles est bien moindre. Elle est marginale (moins de 1%) en Finlande, en Suède, en Allemagne, en Irlande ou en Hollande. Globalement, les habitants de toutes ces îles représentent environ 3,5% de la population totale de l'Union.

### **1.1. LE STATUT DES ÎLES EUROPÉENNES DANS LE DROIT NATIONAL : LA RÈGLE ET L'EXCEPTION**

Si l'on analyse, le régime politico-administratif des régions insulaires appartenant à l'Union Européenne, force est de constater que pour la plupart elles disposent, à un titre ou à un autre, d'un régime particulier.

Sur les vingt et une autorités régionales insulaires de l'Europe des Quinze, onze font l'objet de dispositions particulières ; qu'il s'agisse, isolément ou simultanément, d'une référence dans la Constitution de leur Etat (pour dix d'entre elles), d'une autonomie impliquant une capacité législative propre (pour sept d'entre elles), ou d'un régime politico-administratif différencié (pour onze d'entre elles).<sup>4</sup>

Ces chiffres ne reflètent cependant qu'imparfaitement la réalité, car il existe également une forme plus discrète d'exception à la règle. Parmi les 10 autorités régionales insulaires qui relèvent du droit commun, neuf doivent très probablement au fait insulaire leur existence en tant qu'autorité régionale. Sans leur insularité, il est fort probable que les populations des Western Isles (29 000 habitants), des Orcades (20 000), des Shetland (23 000), de Bornholm (46 000), de Gotland (58 000) ou même de l'île de Wight (125 000) auraient été intégrées depuis longtemps dans des ensembles régionaux d'une taille démographique ou géographique plus conséquente<sup>5</sup>.

De même en Grèce les trois régions insulaires que constituent les archipels de Notio Aigaio (Sud Egée, une cinquantaine d'îles habitées), Voreio Aigaio (Nord Egée, 7 îles) et Ionia Nisia (îles Ioniennes, 13 îles) ont des populations allant de 180 000 à 270 000 habitants. Ceci en fait des régions assez grandes par rapport aux autorités des îles ou archipels

d'Europe du Nord, mais dans le contexte grec, ce sont néanmoins les trois plus petites autorités régionales du pays. La seule exception indiscutable reste donc la Crète qui, avec 560 000 habitants, est plus grande que certaines régions continentales grecques, et pourrait justifier un statut de région indépendamment du fait insulaire.

En Grèce, où le fait insulaire est particulièrement prégnant, les régions insulaires ne disposent pas d'un statut différencié, ce qui peut surprendre. La raison se trouve dans le caractère historiquement centralisé d'un pays où les menaces aux frontières ont favorisé, politiquement et culturellement, la cohésion des territoires plus que leur différenciation. Il est exact que les divers archipels grecs ont bénéficié, à certains moments de leur histoire, et à la faveur des flux ou reflux des invasions, de périodes d'autonomie plus ou moins longues, voire d'une quasi-indépendance<sup>6</sup>. Néanmoins, ces îles se sont situées au cœur du combat pour l'indépendance hellénique et l'unification nationale. Ceci explique qu'en Grèce, la reconnaissance du fait insulaire s'exprime avant tout au niveau national.

Si l'on élargit le champ d'observation aux huit régions insulaires européennes qui n'appartiennent pas à l'Union, ou dont l'Etat est en phase d'adhésion, les chiffres sont encore plus probants. Six d'entre elles bénéficient en effet d'un statut différencié, dont, dans cinq cas, un régime garanti par la Constitution nationale permettant une capacité législative. Les deux autres cas (les îles estoniennes de Saaremaa, 40 000 habitants, et Hiiumaa, 14 000 habitants) relèvent du droit commun, mais bénéficient cependant du statut d'autorité régionale en dépit de leurs faibles populations.

Au total, sur 29 régions insulaires européennes appartenant ou non à l'UE<sup>7</sup>, on peut donc dire que l'insularité a influencé, peu ou prou, la structure ou la nature du pouvoir régional dans la quasi totalité des cas.

Il serait illusoire de prétendre décrire en quelques pages le régime politico-administratif de toutes les régions insulaires européennes, ou de vouloir évoquer dans le détail les politiques particulières dont elles ont pu bénéficier<sup>8</sup>. De même serait-il hasardeux de tenter des comparaisons trop strictes entre des statuts qui ne peuvent être appréciées qu'en tenant compte d'une vaste gamme de paramètres historiques, géographiques, économiques, linguistiques, culturels et politiques ; tant régionaux que nationaux. On se bornera donc à évoquer, à partir de quelques exemples, certains des aspects les plus saillants de ces régimes en s'attardant sur quelques domaines "sensibles" qui fournissent des éléments d'appréciation utiles tels que leur capacité législative, leur degré d'autonomie financière, et de leur capacité d'intervention dans le domaine des relations internationales. Enfin, on évoquera brièvement quelques législations ou régimes fiscaux qui vien-

nent compléter ces dispositions statutaires.

### 1.1.1. LA CAPACITÉ LÉGISLATIVE

La différence la plus claire entre un statut d'autonomie et un simple statut différencié réside dans l'existence ou non d'une capacité législative. Les régions insulaires de l'Union Européenne qui disposent de la capacité de légiférer sont, à ce jour, la Sicile, la Sardaigne, l'archipel des Åland, Madère, les Açores, les Baléares et les Canaries. Toutes les îles qui bénéficient d'une capacité législative ont un statut d'autonomie garanti par la Constitution de leur Etat.

Les références aux autonomies régionales dans les Constitutions nationales sont plus ou moins élaborées. Dans certains cas, comme en Espagne ou en Italie, elles font référence non seulement aux îles, mais aussi à divers territoires ayant une identité particulière. Ailleurs, l'autonomie insulaire fait l'objet de référence spécifique, exclusive et détaillée dans la Constitution, comme en témoigne le Chapitre VII de celle du Portugal, entièrement consacré à l'autonomie de Madère et des Açores.

Dans le cas des DOM<sup>9</sup>, qui ne jouissent pas d'un statut d'autonomie, la Constitution française ne concède que la simple possibilité

*"de faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière" (article 73).*

La Corse, par contraste, ne fait l'objet d'aucune référence constitutionnelle. Actuellement, la Constitution est en fait un obstacle à certaines évolutions statutaires envisagées pour les DOM ou la Corse, comme la création d'une assemblée régionale unique dans le premier cas, ou la reconnaissance du "peuple corse" dans le second.

Avec des variantes propres à chaque régime et à chaque pays, les statuts d'autonomie insulaires fonctionnent plus ou moins selon le même principe. Ils confèrent tout d'abord au pouvoir régional un certain nombre de compétences qui lui sont exclusives et dont la liste, clairement énumérée, est d'une ampleur variable. La région est seul maître en ces domaines, mais dans le respect de la Constitution. Les statuts définissent ensuite les domaines où les compétences sont plus restreintes, soit parce que la capacité législative régionale est subordonnée au cadre de la législation nationale, soit parce qu'il ne s'agit que d'une capacité d'adaptation ou de réglementation des lois nationales. Les statuts précisent les domaines où l'autorité régionale dispose d'une capacité d'exécution des lois de l'Etat. Enfin, les régions autonomes

disposent généralement d'une capacité d'initiative qui leur permet de présenter un projet de loi au parlement national dans un domaine les concernant ; voire, dans des domaines spécifiques, d'être directement associées à l'élaboration de certaines politiques nationales<sup>10</sup>.

Par contraste, les régions insulaires qui n'ont que de simples statuts particuliers ne peuvent intervenir dans la législation nationale qu'en s'adressant au gouvernement, soit par le biais d'un processus de consultation, soit en émettant des propositions. Telle est, par exemple, la situation en Corse ou dans les DOM.

Hors de l'Union Européenne, les îles Féroés et le Groenland disposent d'une large capacité législative du fait de leur statut d'autonomie. Au Groenland, le transfert graduel des pouvoirs entre 1979 et 1994 signifie que seules la défense, les affaires étrangères, la justice et la police sont, en définitive, du ressort de Copenhague. Aux Féroés, dont l'autonomie remonte à 1948, on subdivise les **domaines spéciaux**, du seul ressort de l'archipel, des **domaines conjoints**, partagés avec le Danemark et les **questions d'Etat**, qui sont de la seule compétence de la métropole. Ce régime est toutefois jugé trop limité par le gouvernement des Féroés, et une renégociation des relations entre l'archipel et le Danemark a été engagée en 1998. Celle-ci s'oriente actuellement vers l'indépendance de ces îles<sup>11</sup>.

A Jersey, Guernesey et dans l'île de Man, les lois votées par le Parlement de Westminster (où ces îles ne sont d'ailleurs pas représentées) ne s'appliquent en principe pas sur leur territoire, sauf si la loi l'énonce clairement. Dans un tel cas, la législation fait l'objet d'un décret du conseil de la Reine (*Order in Council*) qui en précise les modalités en tenant compte des particularités locales. Par convention, Westminster ne légifère pas sur ce qui relève de la fiscalité ou des affaires intérieures de ces îles, mais uniquement dans les domaines "qui transcendent les frontières de l'île"<sup>12</sup>. Il n'y a donc pas de liste limitative des pouvoirs transférés, mais une application aussi pragmatique qu'extensive du principe d'autonomie.

### 1.1.2. LE DEGRÉ D'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Autre instrument d'observation, la marge de manœuvre dont disposent les régions insulaires peut, d'une certaine façon, être mesurée à travers leur capacité à disposer des recettes fiscales perçues sur leur propre territoire, ou encore par leur liberté d'influer sur les assiettes, ou les taux d'imposition. Cependant, on gardera à l'esprit que les régimes fiscaux nationaux et locaux présentent des différences notoires d'un pays européen à l'autre, ce qui n'autorise guère les comparaisons<sup>13</sup>.

Dans les îles qui bénéficient d'une forte autonomie, les statuts abordent la question des finances régionales selon des principes assez proches, quoiqu'avec une intensité ou des modalités variables. Les ressources de la région comprennent à la fois le produit des impôts, taxes ou redevances dont elle a la responsabilité directe ou qu'elle peut créer, et celui des taxes ou impôts nationaux qui ont été transférés. A ceci s'ajoutent les transferts de l'Etat versés au titre de la solidarité nationale.

En Sardaigne, la loi d'autonomie accorde à la région une part majoritaire du produit de divers impôts et taxes nationaux, dont l'impôt sur le revenu des personnes physiques, celui sur les sociétés, et même la TVA.

Aux Canaries comme aux Baléares, le produit des impôts et taxes qui sont du ressort du pouvoir régional lui restent acquis. Ceci a cependant des incidences plus importantes aux Canaries qu'aux Baléares, car les premières jouissent en outre d'un régime fiscal particulier<sup>14</sup>. Le produit des taxes spécifiques aux Canaries - comme l'IGI (forme locale de la TVA) ou l'APIM (taxe assez proche de l'Octroi de Mer des DOM) va donc directement aux autorités de l'archipel. La responsabilité normative de ces taxes reste cependant réservée à l'Etat que la Région doit solliciter pour en faire modifier les taux, ce qui n'est possible que dans certaines limites.

A Madère et aux Açores, l'autonomie fiscale, dont le régime est précisé par une loi nationale,<sup>15</sup> est assez étendue. Succinctement, le produit de l'essentiel des impôts et taxes perçus dans ces archipels (impôts sur les revenus des personnes physiques, impôts sur les sociétés, droits de succession, TVA, etc.) est versé à leurs autorités régionales. Celles-ci peuvent néanmoins "*adapter le régime fiscal national aux réalités régionales*", et diminuer les taux de ces impôts et taxes dans certaines limites (en général 30%). Elles peuvent également créer leurs propres impôts, ou encore percevoir le produit financier d'accords internationaux les concernant<sup>16</sup>. La loi précise très clairement que le principe de la solidarité nationale est compatible avec celui de l'autonomie financière, et fixe les modalités de calcul des transferts financiers de l'Etat.

Sans atteindre des pouvoirs aussi extensifs, d'autres îles sans statut d'autonomie se différencient néanmoins des régions de leur métropole par certaines ressources fiscales particulières. Les DOM, surtout, se singularisent par l'existence de l'Octroi de Mer, taxe qui s'applique à la fois aux productions locales et aux produits importés. Les taux de l'Octroi de Mer sont fixés (dans certaines limites) par la Région, son produit bénéficiant essentiellement aux communes. Le statut des régions françaises d'outre-mer leur permet également de percevoir quelques droits ou taxes spécifiques (comme le Fonds d'Investissement des Routes et des Transports). Il en va

pareillement en Corse, avec des modalités différentes.

Enfin, au nord de l'Ecosse, les Orcades et les Shetland doivent à la découverte et à l'exploitation du pétrole de la Mer du Nord, la présence sur leur sol d'importants terminaux pétroliers. Grâce aux pouvoirs particuliers qui leur ont été octroyés dans les années 1970 pour gérer ces développements, leurs autorités régionales ont pu en tirer certains revenus ou *royalties*, qui ont été engrangés soit dans des *Trusts* à caractère charitable, soit dans des fonds de réserve. Leur faculté de les utiliser a toutefois été sévèrement limitée du fait des restrictions imposées par le gouvernement britannique pour réduire le volume des dépenses publiques, ainsi qu'en raison des contraintes de la législation communautaire limitant ou interdisant les aides aux activités économiques<sup>17</sup>.

En matière de ressources financières l'autonomie ne signifie pas pour autant l'indépendance... Quand bien même une autorité régionale insulaire dispose du pouvoir de moduler les taux de la fiscalité sur son territoire, encore faut-il que l'Etat accepte de faire évoluer en proportion les transferts alloués au titre de la solidarité nationale. A défaut d'un accord, ou de règles précises en la matière, les limites de cette liberté sont vite atteintes ; d'autant que, quelque soit leur statut, la vaste majorité des régions insulaires sont très dépendantes des transferts de l'Etat pour équilibrer leur budget.

Or, les contraintes de coûts liés à l'insularité s'appliquent au secteur public comme au secteur privé. La construction des mêmes infrastructures, ou la mise en place des mêmes services administratifs, sont des actes plus onéreux dans les îles (et plus encore dans les archipels) que sur le continent, où les coûts de transport sont plus bas, et des économies d'échelle peuvent être réalisées. Parallèlement, la grande majorité des îles connaît des niveaux de développement économique et social moindres que la moyenne des régions continentales de leur pays<sup>18</sup>. Ceci limite d'autant le montant de leurs ressources fiscales, alors que les dépenses à caractère social qui sont à la charge des pouvoirs locaux ou régionaux sont élevées. Pour ne citer qu'un exemple, dans les îles écossaises, où la population est faible et très dispersée, les conseils régionaux ne financent guère plus du dixième de leur budget avec le produit des impôts locaux. Ils dépendent pour le reste des transferts de l'Etat, qui a d'ailleurs instauré une "allocation budgétaire spécifique d'insularité"<sup>19</sup>. Toute initiative budgétaire des autorités régionales, si modeste soit-elle, fait aussitôt flamber les impôts locaux dont l'assiette est extrêmement limitée.

Pour qu'une autonomie fiscale confère une réelle indépendance de décision, non seulement il faut disposer d'une liberté normative, mais encore et surtout, d'un budget équilibré. Tel est, précisément, le cas des îles

de la Manche ou de l'île de Man qui ne reçoivent aucune aide du gouvernement britannique<sup>20</sup>, mais ont un budget dont le solde est créditeur, et ne connaissent pas de dette publique !

Le cas de figure inverse se présente malheureusement aussi. En 1992 et 1993, suite à une crise économique et à une politique de crédit imprudente, les deux principales banques des îles Féroés sont successivement déclarées en cessation de paiement par l'inspection des banques du Danemark, puis une troisième est mise en faillite. Le gouvernement de l'archipel tente de sauvegarder les intérêts des épargnants et de l'économie locale en les renflouant, mais doit rapidement faire appel à la métropole. La crise fait également fondre les recettes fiscales du budget régional, financé à 70% par l'ensemble des impôts et taxes perçus localement. Copenhague couvre alors les dettes internationales les plus brûlantes de la région, mais en lui consentant des prêts sujets à intérêts. En fin de compte, l'Etat danois devenu principal créancier du "Fonds Financier" créé pour secourir l'économie de l'archipel se retrouve, de fait, au contrôle de cette dernière. Des experts du FMI sont invités, de sévères restrictions budgétaires imposées, et nombre d'entreprises locales sont fermées. L'autonomie féringienne s'en trouve réduite d'autant dans un climat politique de plus en plus tendu.

Peut-on alors à la fois être dépendant financièrement, et être indépendant ? La situation des îles Åland fournit un exemple intéressant. L'autonomie de l'archipel ne comprend pas de volet fiscal digne de ce nom car, dans leur majorité, les impôts et taxes de ces îles sont perçus par l'Etat finlandais qui y applique les taux nationaux. L'Etat verse annuellement une contribution globale au gouvernement autonome, mais celle-ci n'est pas fonction des sommes collectées dans l'archipel. Elle est calculée sur la base d'un taux fixé par la loi d'autonomie à 0,45% du budget national<sup>21</sup>, montant censé correspondre à la charge des services de l'Etat assurés directement par la région. L'accroissement de la richesse nationale, ou du moins celui des moyens de l'Etat, bénéficie donc automatiquement aux îles Åland, sans aucune démarche particulière de leur part... Mais il en irait de même, de façon inverse, si le budget de l'Etat venait à diminuer, et certains responsables politiques insulaires déclarent préférer le risque d'une fiscalité séparée.

### 1.1.3. LA CAPACITÉ D'INTERVENTION EN MATIÈRE DE RELATIONS INTERNATIONALES

Quoique les relations extérieures soient, par excellence, du seul ressort de l'Etat, plusieurs régions insulaires possèdent néanmoins une certaine capacité d'action du fait de leur statut particulier.

La Communauté Autonome des Canaries dispose par exemple, en vertu de l'article 37 de son statut d'autonomie, du droit d'être informée des traités et conventions internationales pouvant la concerner. Elle peut émettre son opinion à leur sujet, mais doit les mettre en œuvre sur son territoire une fois ratifiés par l'Espagne. Les Baléares, par contraste, ne bénéficient pas de mesures particulières, hormis des dispositions mineures relatives aux liens avec les communautés originaires de l'archipel vivant à l'étranger (article 8 de la loi d'autonomie).

Au Portugal, c'est la Constitution même qui, dans son article 229, spécifie les pouvoirs des régions autonomes de Madère et des Açores dans le domaine des relations internationales. Ceux-ci comprennent le droit de participer à la définition des politiques relatives aux eaux territoriales, à la Zone Economique Exclusive (ZEE) et aux fonds marins contigus ; de prendre part aux négociations des traités et accords internationaux les concernant directement et d'en percevoir les bénéfices ; et enfin celui d'établir une coopération avec d'autres entités régionales étrangères.

Le statut des îles Åland prévoit, en son chapitre 9, d'importantes dispositions relatives aux Traités internationaux. Le gouvernement de l'archipel est informé des négociations en cours lorsqu'elles concernent un traité susceptible d'affecter son territoire. Il peut dans certains cas être associé aux discussions, et même proposer aux fonctionnaires de l'Etat de négocier un Traité avec un pays tiers. Enfin, tout Traité international susceptible d'affecter la loi d'autonomie des îles Åland doit être approuvé par son Assemblée à une majorité des deux tiers.

Par contraste, les moyens alloués aux DOM semblent très limités, puisque la loi de 1982 sur les régions d'outre-mer ne prévoit que de "saisir pour avis" les conseils régionaux pour tous projets d'accord concernant la coopération régionale dans leur zone géographique<sup>22</sup>. Celle de 1984 permet pareillement de les consulter pour tout projet d'accord international portant sur l'exploitation de la ZEE au large de leurs côtes.

Quant aux régions insulaires italiennes, dont l'autonomie remonte à l'après-guerre (1948), leur statut ne semble pas contenir de dispositions particulières en matière de relations internationales.

Hors de l'Union Européenne, le Groenland et les Féroés jouissent de moyens d'action importants en ce domaine, le Ministère des Affaires Etrangères danois n'hésitant pas à déléguer à ces régions le pouvoir de négocier des accords de pêche les concernant, et à leur permettre d'établir des représentations diplomatiques à l'étranger<sup>23</sup>. Dans les îles Britanniques, les îles de la Manche et l'île de Man n'ont pas la capacité d'agir en matière de relations internationales, mais dans la pratique, le gouvernement britan-

nique les consulte automatiquement lorsqu'elles sont concernées.

#### 1.1.4. LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

Diverses mesures particulières, de nature généralement économique ou fiscale, viennent compléter les dispositions concernant les autorités régionales. Leur objet est, selon les cas, de conforter le développement de la région concernée, ou de réduire les désavantages économiques et sociaux subis par ses habitants. L'origine de certaines d'entre elles est parfois assez ancienne : ainsi, le régime canarien trouve-t-il ses sources dans des franchises douanières remontant à 1852, celui de la Corse aux arrêtés Miot de 1801, ou encore le régime de l'Octroi de Mer, dans les DOM, est-il un héritage lointain de la période coloniale.

Citons les mesures les plus récentes ou les plus notoires<sup>24</sup> sans prétendre, à l'exhaustivité, ni entrer dans leur détail :

- Le régime fiscal de la Corse, comprend toute une gamme de dispositions spécifiques concernant divers impôts ou taxes, dont certains taux réduits pour la TVA ou les accises. En 1997, une "zone franche" a été instaurée sur l'ensemble du territoire de l'île pour une durée de 5 ans. Ce régime autorise des réductions d'impôt, de taxe, ou de charges sociales pour les entreprises, mais ne prévoit pas de régime de transformation active. La Corse bénéficie également, dans le domaine des transports, d'un régime particulier d'aide aux transports, dit de "Continuité territoriale".
- La Grèce a instauré jusqu'en 2006 un régime de réductions d'impôt sur le revenu dans les très petites îles (moins de 3 100 habitants).
- Le "Régime Spécial des Baléares", qui est une loi nationale, adoptée en 1998, dresse le cadre de l'action des pouvoirs publics pour réduire les coûts et les contraintes de l'insularité dans l'archipel, par exemple par le biais d'aides aux passagers et aux entreprises dans le domaine des transports.
- Le régime fiscal applicable aux DOM comprend, entre autres, la "loi Pons" en date de 1986. Son but est de favoriser le développement économique de ces régions, et notamment celui de certains secteurs d'activité, par le biais d'avantages fiscaux aux entreprises ou aux investisseurs particuliers. Ce régime doit être revu en 2001. Les DOM connaissent également une fiscalité indirecte spécifique, l'Octroi de Mer, et des taux de TVA particuliers.

- Le Régime Economique et Fiscal Canarien, dont les racines sont anciennes, est garanti par la troisième disposition additionnelle de la Constitution espagnole. Il a été renouvelé par divers lois et décrets au cours des années 1990. Le nouveau régime, qui comprend des dispositions particulières en matière d'impôt ou de charges sociales, instaure un registre maritime et prévoit la mise en place d'une zone franche autorisant le perfectionnement actif. Les Canaries connaissent également une fiscalité indirecte particulière.
- A Madère un "Centre d'Affaires International" International Business Centre (IBC) reposant sur un régime particulier a été mis en place pour une durée de 25 ans (jusqu'en 2011). L'IBC comprend une zone franche industrielle, un centre de services financiers, un centre de services internationaux, et un registre maritime international. Madère et les Açores bénéficient par ailleurs de taux de TVA réduits.

On observe que ces régimes ne sont pas nécessairement liés à l'exercice du pouvoir régional. Ainsi, en France, les mesures fiscales visant à inciter les capitaux privés à s'investir dans les îles relèvent de l'Etat, et non des régions. Inversement, l'administration d'un régime particulier comme celui du Centre d'Affaires International de Madère est du ressort de la région autonome. Dans d'autres cas, une législation nationale dresse de façon générale le cadre des mesures à adopter, et leur mise en œuvre ultérieure relève de négociations entre la région et l'Etat (cas du Régime Spécial des Baléares).

On note par ailleurs que beaucoup des régimes précités n'ont qu'un caractère temporaire, et doivent être renégociés, ou en principe disparaître, au bout de périodes plus ou moins longues. Tel n'est pas le cas des îles de la Manche ou de l'île de Man, où le régime fiscal reste exclusivement du ressort des autorités insulaires, sans aucune interférence du gouvernement britannique.

Les régimes particuliers dont bénéficient certaines îles constituent-ils des avantages "exorbitants" ? La réponse est négative, si l'on considère que leur objet est de compenser les effets de contraintes naturelles ayant un caractère permanent. En outre, la générosité de certaines mesures est parfois plus apparente que réelle. Si des régimes fiscaux dérogatoires sont apparus dans certaines îles, c'est parfois tout simplement parce que, à l'origine, la collecte des impôts et taxes y coûtait plus cher que leur rendement.<sup>25</sup> De même, les subventions nationales octroyées pour abaisser le coût des liaisons maritimes ou aériennes insulaires doivent être compa-

rées au financement du réseau autoroutier par l'Etat, qui bénéficie aux régions continentales.

Enfin, pour que certaines îles soient des "paradis fiscaux", encore faut-il qu'il y ait des "enferts"... Le gouvernement de Jersey, réfutant récemment les critiques portées sur la fiscalité avantageuse de l'île, précisait non sans humour que la structure de son régime fiscal remontait... à 1940, soit à l'occupation allemande. Ce sont donc les Etats voisins qui ont augmenté leurs prélèvements fiscaux au cours des soixante années passées, alors que ceux de Jersey n'ont pas bougé !<sup>26</sup>

## **1.2. POURQUOI DES RÉGIMES PARTICULIERS ?**

Partout en Europe on reconnaît, de façon fort diverse, que les îles méritent un traitement particulier. Sans entreprendre un historique détaillé de chaque situation, on peut dépeindre quelques caractéristiques communes qui permettent de saisir les origines du phénomène.

Rappelons tout d'abord une évidence : si les îles européennes tendent aujourd'hui à disposer de régimes particuliers, c'est soit parce que leurs populations en ont fait la demande à un moment donné ; soit parce que les Etats qui les gouvernent ont jugé, à une période de leur histoire, que c'était la meilleure façon de les conquérir, de les conserver ou de les administrer. Selon les pays, les époques ou les situations, ces deux démarches ont été consensuelles ou conflictuelles.

### **1.2.1. LA NÉCESSAIRE SOUPLESSE DES ÉTATS**

Historiquement, l'attitude des divers pays européens à l'égard des régions insulaires repose avant tout sur des besoins stratégiques. Ce sont des nécessités telles que la délimitation et la protection des frontières maritimes du territoire national, la maîtrise de voies de communication internationales, la domination d'espaces maritimes ou de flux commerciaux qui, de façon primordiale, déterminent les Etats à s'investir dans l'occupation, puis le contrôle, et enfin la gestion des îles. Selon les cas, ce phénomène se déroule avec l'assentiment des populations, par la coercition, ou par le biais d'accords, de traités ou de compromis. Les questions d'ordre purement juridique ou économique sont subsidiaires par rapport à ces préoccupations, et en règle générale n'influencent le statut des îles que beaucoup plus tardivement, voire assez récemment.

La notion de "frontière maritime" est un élément essentiel pour comprendre les rapports qui unissent une île à un ensemble national. Pour les

îles les plus éloignées, il ne s'agit ni plus ni moins que des limites de l'Empire colonial. Tel est le cas des îles de la Caraïbe ou de l'Océan Indien, qui sont, selon les cas, des colonies de conquête ou de peuplement de la France, de la Hollande, de l'Espagne, ou de l'Angleterre<sup>27</sup>. Tel est le cas des Féroés et du Groenland dont l'occupation marque, à une époque lointaine, la suprématie des scandinaves sur l'Atlantique Nord.

Les îles les plus éloignées sont aussi des avant-postes où certains Etats projettent leur puissance, et s'assurent du contrôle des voies de communication maritimes. Ainsi les Canaries, Madère et les Açores offrent à l'Espagne et au Portugal une certaine maîtrise des routes commerciales avec le Nouveau Monde, alors que Malte ou Rhodes sont des enjeux stratégiques dans l'affrontement entre la Chrétienté et l'Empire Ottoman en Méditerranée.

Pour les îles plus proches, l'intégration à un espace national est intimement liée à la nécessité d'assurer son intégrité physique. On dit d'une île comme Belle-Ile qu'elle :

*" (...) est trop éloignée des côtes de Bretagne pour contribuer à leur défense, mais elle servirait puissamment à leur attaque, si elle appartenait à un ennemi<sup>28</sup>"*

Cette formule vaut pour pratiquement toutes les îles côtières.

L'histoire de nombreuses îles se mêle aussi intimement au processus de formation de l'Etat nation. La constitution de l'Etat grec moderne va de pair avec une longue lutte de reconquête des îles et des archipels, et il faut près de 120 ans pour que cette épopée souvent tragique (massacres de Chios, etc.) s'achève, au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec le rattachement du Dodécanèse. En Italie, la Sicile et la Sardaigne sont longtemps des puissances de dimension méditerranéenne, soit à travers le Royaume d'Aragon ou celui des Deux-Sicules, soit à travers le Royaume de Sardaigne de la Maison de Savoie. Ces deux grandes îles et leurs habitants jouent une part active dans l'unification nationale italienne au XIXème siècle.

A de nombreuses reprises, le contrôle d'une île, grande ou petite, s'avère être un enjeu d'importance dans les luttes qui opposent les puissances européennes, et en particulier la France et l'Angleterre. Dans ces affrontements successifs, les velléités d'indépendance insulaires perdent ou gagnent selon la tournure des conflits<sup>29</sup>.

La Corse, où toute l'histoire de la seconde moitié du XVIIIème siècle est marquée par des guerres ou des insurrections, se retrouve successivement

génoise, française et anglaise, alors que Pascal Paoli parvient par deux fois à affirmer l'indépendance du pays avant que l'île ne soit finalement rattachée à la France.

A Jersey, originellement partie insulaire du Duché de Normandie, les royaumes de France et d'Angleterre s'opposent pendant la Guerre de Cent ans. Le Roi d'Angleterre (faisant d'ailleurs suite au Roi de France) juge alors de bonne politique de garantir aux insulaires, pour s'en assurer la loyauté, leurs "*immunités, libertés et privilèges*" (...) qui, malgré des avatars divers, seront préservés jusqu'à ce jour<sup>30</sup>. Pendant des siècles, les îles de la Manche restent une écharde plantée dans le dispositif maritime français en servant de base aux espions, pirates et contrebandiers anglais<sup>31</sup>. Cette notion d'île-frontière ne disparaît pas avec le XXème siècle, puisque pendant la seconde guerre mondiale, Jersey et Guernesey, trop vulnérables et indéfendables, sont la seule partie des îles britanniques à connaître l'occupation allemande.

Au nord, dans la Baltique, c'est la Société Des Nations (SDN) qui détermine le statut des îles Åland en 1921. Suédois de langue et de culture, et partie intégrante du Royaume de Suède, cet archipel passe avec la Finlande sous la domination russe suite à la guerre de 1809. Il y restera jusqu'à la désintégration de l'Empire des Tzars en 1917. Lorsque la Finlande recouvre son indépendance, la question se pose : les Åland sont-elles suédoises ou finlandaises ? La SDN se prononce, contre le désir des habitants, pour la souveraineté finlandaise, mais avec un statut d'autonomie sous garantie internationale. Les îles sont en sus déclarées territoire neutre et démilitarisé.

Dans la Baltique également, les îles estoniennes de Saaremaa et de Hiiumaa demeurent, jusqu'à la chute du "Rideau de Fer" des bases avancées du Pacte de Varsovie. Leur territoire reste interdit à tout visiteur étranger, et même, en partie, à leurs propres habitants. Plus à l'ouest, l'île suédoise de Gotland est également fortement militarisée, une partie de son sol restant réservé aux seuls nationaux, jusqu'à un passé récent. Enfin du Labrador à la Norvège, Shetland, Western Isles, Féroés, Groenland, Islande et Açores servent de points stratégiques pour la maîtrise de l'Atlantique Nord lors la seconde guerre mondiale. Ces régions conservent cette fonction par la suite en accueillant des bases aériennes ou des stations radars des USA ou de l'OTAN.

Le problème des Etats européens par rapport à leurs territoires insulaires est aussi le contrôle et l'administration de leurs populations. Celui-ci est loin d'être aisé, car ces dernières, pour des raisons mêlant identité culturelle, souci d'indépendance, pauvreté ou brigandage pur et simple, sont souvent

rétives à la gestion que tentait de leur imposer le pouvoir central<sup>32</sup>. Telle est l'histoire, trop connue pour qu'on s'y attarde, des "banditismes" de Corse, de Sardaigne, de Crète ou de Sicile ; ou ailleurs celle des naufrageurs, pirates et contrebandiers des îles de l'Atlantique, de la Manche ou de la Baltique.

Si l'on écarte certaines exceptions, comme les îles Åland, les îles de la Manche et l'île de Man, dont les régimes sont bien antérieurs à la deuxième guerre mondiale, ce n'est que relativement tardivement que la question des îles est traitée en termes institutionnels. Cette évolution survient dans les divers pays d'Europe à la faveur d'un processus général de démocratisation et de modernisation des institutions. Trois grandes "vagues" de changements peuvent être observées.

La première apparaît dans l'immédiat après-guerre, et affecte les îles qui, à un moment donné du conflit, voire pendant sa totalité, ont été séparées de la métropole. Le retour de la paix soulève une question : dans quel cadre ces territoires doivent-ils être réintégrés à l'ensemble national ? Le contexte général est à la décolonisation, mais quel régime adopter ? Faut-il les intégrer, leur accorder l'autonomie, ou bien l'indépendance ?

Le Danemark choisit d'octroyer l'autonomie aux îles Féroés en 1948. Il met aussi un terme au statut colonial du Groenland en en faisant une région danoise en 1953, mais il ne concède l'autonomie à la plus grande des îles qu'en 1979. En France, les quatre "Vieilles" colonies que sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion optent pour le principe de l'assimilation, et deviennent des Départements français en 1946. En Italie, enfin, la Sicile et la Sardaigne obtiennent l'autonomie en 1948 par le biais de lois constitutionnelles.

La seconde vague survient avec la chute des dictatures dans les années 1970. La fin du régime franquiste en Espagne, puis du régime de Salazar au Portugal, permettent l'élaboration de nouvelles Constitutions. Les régions insulaires en sont les premières bénéficiaires : les Baléares et les Canaries accèdent au statut de "Communautés autonomes" en Espagne, et les Açores et Madère deviennent des "Régions autonomes" au Portugal. En Grèce, la chute du régime des Colonels ne se traduit pas par des mesures aussi radicales, mais le retour à la démocratie permet cependant le développement progressif d'un processus de décentralisation.

La troisième vague, enfin, est celle des "régionalisations". Elle survient à partir des années 1980 dans différents pays, et se poursuit encore actuellement. Dans ce contexte, on observe une certaine tendance à faire jouer aux îles un rôle expérimental dans la mise en place des nouvelles institutions régionales.