

L'Union européenne au défi de la solidarité territoriale :

le cas des régions insulaires

André Fazi¹

Il existe aujourd'hui une question insulaire parmi les instances internationales, et notamment au sein de l'ONU². Selon la littérature consacrée aux Petits États Insulaires en Développement (PEID), dominée par les économistes et par la constitution d'un indice de vulnérabilité économique, les désavantages procédant de l'insularité ne feraient pas de doute³. En premier lieu, les îles pâtiraient de l'exiguïté de leur marché intérieur. Celle-ci serait synonyme de fragilité du tissu industriel, de forte dépendance vis-à-vis des marchés extérieurs pour les exportations, ainsi que de faibles possibilités en matière de diversification des activités. Corrélativement, leur économie serait très dépendante d'un nombre restreint de biens et de services. En second lieu, les îles souffriraient de la faiblesse de leurs ressources naturelles, synonyme d'une grande dépendance aux importations, particulièrement en matière d'alimentation et d'énergie. Enfin, leur caractère périphérique impliquerait leur isolement vis-à-vis des grandes zones d'activité économique, et des coûts de transports plus élevés.

Une question insulaire existe aussi dans l'Union européenne (UE), et cette question est également problématique que la perspective soit européenne ou régionale. Suivant la première, la seule rupture de la continuité territoriale dans l'espace communautaire constitue un défi à l'unification de celui-ci, et à la pleine réalisation des objectifs de libre circulation. Suivant la seconde, la seule discontinuité géographique est source de désavantages, ne serait-ce qu'en termes de coûts d'accessibilité⁴. Au reste, le retard de développement des îles est un refrain connu. L'observateur le plus notoire de la société politique sicilienne, venu dans l'île en 1876, affirma : « les grandes îles de la Méditerranée se ressemblent non pas en ce qu'elles

¹ Docteur en science politique, ingénieur de recherche à l'Université de Corse, UMR CNRS 6240 LISA, fazi@univ-corse.fr.

² Un site regroupe un nombre particulièrement important d'informations : <http://islands.unep.ch/>

³ À ce sujet : L. BRIGUGLIO, « Small Islands Developing States and Their Economic Vulnerabilities », *World Development*, vol. 23, n° 9, 1995, pp. 1615-1632 ; M. WHITTER, L. BRIGUGLIO, A. BHUGLAH, « Measuring and Managing the Economic Vulnerability of Small Islands Developing States », Conférence *Vulnerability and Small Islands Developing States: Exploring Mechanisms for Partnership*, Montego Bay, 9-10 mai 2002, http://www.sidsnet.org/docshare/other/economic_vulnerability_paper.pdf ; P. L. HEIN, « Economic Problems and Prospects of Small Islands », in W. S. BELLER, P. L. HEIN, P. G. D'AYALA (dir.), *Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands*, Paris, UNESCO, 1990, pp. 35-42.

⁴ Commission des communautés européennes, *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Partie 1 : Les territoires et les régions insulaires*, rapport final présenté par le consortium Planistat Europe (chef de file) & Bradley Dunbar Ass. (partenaire), mars 2003, p. 6.

sont des îles, mais en ce que toutes sont semblables à ce qu'était le reste de l'Europe il y a quatre siècles de cela. »⁵

Or, l'UE ne saurait faire l'économie de mesures destinées à favoriser l'équité territoriale. À son échelle, ceci apparaît d'autant plus important que, d'une part, sa légitimité démocratique est naturellement inférieure à celle d'instances étatiques ; d'autre part, les inégalités existant au sein d'une communauté de 15, 25 ou 27 États sont beaucoup plus importantes que celles qui peuvent exister dans le périmètre d'un seul et même État. Dès le préambule du traité de Rome, les Six se déclaraient « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Depuis, la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) en 1975, et l'apparition du principe de cohésion économique et sociale dans l'Acte unique de 1986, apparaissent comme les symboles les plus marquants de cette volonté de réduction des inégalités.

Sur le plan des principes, cette volonté a été récemment concrétisée par la consécration de la dimension territoriale du concept de cohésion, d'abord par le traité constitutionnel, puis par le traité de Lisbonne⁶. Cette évolution est d'autant plus importante à l'aune des développements connus par un autre principe plus général : le principe de solidarité. Créé et utilisé depuis longtemps par la Cour de Justice⁷, celui-ci a été promu au rang de principe essentiel par le traité de Maastricht (art. G). Toutefois, et l'intégration concomitante des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) n'y est certainement pas étrangère, c'est surtout depuis le début des années 2000 qu'il semble devenir un pilier majeur de l'UE. Il fait notamment l'objet du titre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, et s'est vu aussi donner une dimension opérationnelle à travers le Fonds de solidarité, destiné à « faire face aux dommages occasionnés par une catastrophe majeure »⁸. Sa nouvelle visibilité est même frappante. Alors que le traité en vigueur – hors préambule – ne fait référence qu'une seule fois au principe de solidarité, le traité de Lisbonne le fait à onze reprises. Ainsi pourrait-on légitimement émettre l'hypothèse selon laquelle la politique de cohésion devrait s'en trouver à la fois substantiellement renforcée et plus attentive aux territoires singuliers. Celle-ci serait d'autant plus admissible qu'un protocole annexé au traité de Maastricht définissait déjà le principe de solidarité comme l'un des fondements de la politique de cohésion.

⁵ L. FRANCHETTI (1877), *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Rome, Donzelli, 2000, p. 258.

⁶ Systématiquement, la « cohésion économique et sociale » devient dans ces textes la « cohésion économique, sociale et territoriale ».

⁷ CJCE, 7 février 1973, *Commission/ Italie*, aff. C-39/72. En l'espèce, la Cour avait jugé que l'inapplication partielle de normes communautaires constituait un « manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les États membres ». Notons que le traité de Rome évoquait, dans son préambule, la solidarité de la Communauté avec les pays et territoires d'outre-mer, ces derniers lui étant unis par un régime spécial d'association.

⁸ Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002, *JOCE* n° L 311, 14 nov. 2002, pp. 3-8.

Nonobstant cette perspective, les régions insulaires forment depuis longtemps un véritable groupe d'intérêt, voué à faire reconnaître leurs handicaps et à obtenir la définition et la mise en œuvre de politiques différenciées. Celui-ci se structure autour de la commission des îles de la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM), créée en 1980⁹. Cependant, la coopération a ensuite été déclinée à travers plusieurs zones géographiques. Le groupe Baltic7, unissant les îles et presqu'îles de la Baltique, est né en 1989. Quelques années plus tard, sous l'impulsion de la Communauté Autonome (CA) des Baléares, les autorités régionales de ces dernières, de la Sardaigne et de la Corse, fondèrent le groupement IMEDOC¹⁰ le 9 mai 1995, avant d'être rejoints par la Sicile en 2000.

Loin d'être marginal, le groupe d'intérêt insulaire enregistra de nombreux et constants soutiens, depuis les années 1980. Il convient de relever celui du Conseil de l'Europe¹¹, du Comité économique et social européen (CESE)¹², et du Comité des Régions (CdR)¹³, mais il faut surtout souligner la forte détermination du Parlement européen, où la situation des îles a été très tôt évoquée¹⁴. De façon générale, la différence insulaire est désormais presque systématiquement mise en évidence par cette institution¹⁵. Quant à la Commission, sa position

⁹ J.-D. HACHE, « La Commission des îles de la CRPM », in F. FERNANDEZ MARTIN (dir.), *Îles et régions ultrapériphériques de l'Union Européenne*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1999, pp. 21-39.

¹⁰ Cela renvoie à leur nature d'îles de la Méditerranée occidentale. Concernant les débuts d'IMEDOC : J. D. JANER TORRENS, « El Acuerdo IMEDOC como experiencia de cooperación entre regiones insulares mediterráneas », *Autonomías*, n° 24, février 1999, pp. 265-277.

¹¹ Conseil de l'Europe, Recommandation n° 1002 (1985) de l'Assemblée parlementaire, relative à l'agriculture insulaire et à certains problèmes spécifiques aux petites îles, adoptée le 29 janvier 1985 ; recommandation n° R (87) 10 du Comité des ministres aux États membres ayant sous leur souveraineté de grandes îles maritimes, sur le développement des îles ou archipels en tant que cas extrêmes de régions périphériques, adoptée le 19 mai 1987 ; résolution n° 1441 (2005) de l'Assemblée parlementaire, « Défis du développement dans les îles de l'Europe », texte adopté par la commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 6 juin 2005.

¹² Notamment : CESE, Avis sur les zones insulaires défavorisées, adopté le 2 juillet 1987, *JOCE* n° C 232, 31 août 1987, pp. 91-94 ; « Lignes directrices pour des actions intégrées en faveur des régions insulaires de l'Union européenne après le Traité d'Amsterdam (article 158) », avis adopté le 12 juillet 2000, *JOCE* n° C 268, 19 sept. 2000, pp. 32-38 ; « Comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents », avis adopté le 10 février 2005, *JOUE* n° C 221, 8 sept. 2005, pp. 141-152 ; « Une meilleure intégration dans le marché intérieur, facteur clé de la cohésion et de la croissance dans les îles », avis adopté le 10 juillet 2008, *JOUE* n° C 27, 3 fév. 2009, pp. 123-128.

¹³ Notamment : CdR, Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les orientations communautaires en matière de réseaux transeuropéens d'énergie [...], adopté le 17 mai 1994, *JOCE* n° C 217, 6 août 1994, p. 26 ; avis sur « les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne et leurs perspectives face à l'élargissement », adopté le 13 mars 2002, *JOCE* n° C 192, 12 août 2002, pp. 42-45 ; avis sur la Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, adopté le 13 avril 2005, *JOUE* n° C 231, 20 sept. 2005, p. 9 ; avis sur la révision des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, adopté le 7 juillet 2005, *JOUE* n° C 31 du 7 fév. 2006, pp. 28-29.

¹⁴ Parlement européen, *Résolution sur les régions périphériques maritimes et insulaires de la Communauté*, adoptée le 20 mai 1983, *JOCE* n° C 161, 20 juin 1983, p. 186 ; *résolution sur les îles et régions périphériques maritimes de la Communauté*, adoptée le 15 septembre 1987, *JOCE* n° C 281, 19 oct. 1987, p. 42.

¹⁵ Notamment : Parlement européen, *Résolution sur une politique intégrée adaptée à la spécificité des régions insulaires de l'Union européenne (B4-0375, 0376, 0442 et 0443/97)*, *JOCE* n° C 167, 2 juin 1997 ; *résolution sur les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne*, A4-0118/98, considérant E, *JOCE* n° C 195, 22 juin 1998 ; *résolution sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale*, adoptée le 15 mars 2007, *JOUE* n° C 301 E, 13 déc. 2007. Suivant la résolution de 1998 : « les handicaps dont pâtissent les régions insulaires et qui les distinguent nettement des régions continentales

est plus ambiguë. Néanmoins, la direction de la politique régionale s'affirma convaincue de l'exigence d'un soutien singulier. On relève notamment que dans le *Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, de janvier 2002, les îles étaient définies, sans exception, comme « zones souffrant de graves handicaps géographiques ou naturels », créant des besoins particuliers et nécessitant une attention et des politiques spécifiques¹⁶.

Toutefois, l'enjeu principal ne semble pas résider dans les quelques dispositifs dérogatoires qui pourraient être adoptés pour répondre aux revendications locales, mais dans la capacité globale de l'Union à appréhender les singularités territoriales et à réduire les disparités. Par-delà toutes les attentes, cette capacité relève de l'essence, de la légitimité, et de la crédibilité du projet européen. Au reste, les solutions apportées à la situation particulière des territoires insulaires sont – du moins potentiellement – d'autant plus riches d'intérêt qu'elles s'inscrivent dans un processus général de flexibilisation du droit européen¹⁷. À tout le moins, les refus britannique, danois et suédois, d'adopter l'euro ne sont que les symboles d'une intégration toujours plus contrastée et indécise.

Nous verrons que ce caractère indécis est tout aussi prégnant à l'échelle de la situation des îles dans l'espace communautaire. L'objectif de cette contribution sera de montrer comment la reconnaissance des handicaps structurels des régions insulaires, progressivement inscrite dans le droit primaire et permettant d'adopter des politiques différenciées, s'est révélée très décevante en pratique, tant et si bien que l'on ne saurait y voir une concrétisation du principe de solidarité.

I. La difficile reconnaissance du fait insulaire

Si les institutions communautaires n'ont initialement pas créé de politiques spécifiques à l'ensemble des îles, ces dernières ont de façon générale, très largement bénéficié des fonds structurels. Avant l'intégration des PECO, 87% de la population insulaire vivait sous le régime de l'objectif 1, signifiant le niveau de soutien maximal¹⁸. Pour autant, d'une part, les politiques communautaires ne sauraient aucunement être réduites à la seule politique

résultent, dans une mesure diverse assurément, de l'exiguïté des terres utilisables, de la limitation des ressources halieutiques et des possibilités d'approvisionnement en eau et en énergie, de la pollution marine et côtière, de la gestion extrêmement difficile des déchets et des eaux usées, du dépeuplement, de l'érosion littorale, du manque de main-d'œuvre qualifiée, de l'absence d'économies d'échelle pour les entreprises, du surcoût des transports et des communications, de la double insularité des îles mineures appartenant à un archipel et du coût élevé des infrastructures, à quoi s'ajoute, à l'occasion, dans le Nord, en hiver, l'isolement dû aux glaces [...]. »

¹⁶ Commission des communautés européennes, *Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, COM(2002) 46 final, 30 janvier 2002, pp. 15-17.

¹⁷ S. MARCIALI, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, thèse de doctorat en droit public sous la direction de Joël Rideau, soutenue le 20 décembre 2002, Université de Nice – Sophia Antipolis.

¹⁸ *Analyse des régions insulaires [...]. Partie 1. Les territoires et régions insulaires*, p. 47.

régionale. D'autre part, rien ne garantissait que les contraintes propres aux territoires insulaires fussent convenablement prises en compte.

Ainsi, l'insularité a été très progressivement reconnue, au niveau du droit primaire, comme handicap structurel pouvant légitimer la définition et la mise en œuvre de politiques singulières. Dans cette première partie, nous examinerons le traitement réservé aux territoires insulaires lors des processus d'intégration, et la lente consécration de l'insularité par les traités.

A. L'intégration et ses avatars

Un bref regard sur les différents processus d'intégration montre que ceux-ci ont fondamentalement conditionné la situation des territoires insulaires, et que la diversité en la matière est extrêmement importante. En remontant jusqu'au traité de Rome, on remarque que celui-ci ne faisait aucune mention aux îles, alors même que la condition économique et sociale des quelques régions insulaires était inquiétante. En 1955-1956, le revenu par habitant de la Corse ne s'élevait qu'à 45% de la moyenne nationale. Ceci la plaçait en dernière position à dix points du département la précédant, le Lot, et 125 points derrière le département le plus riche de France, la Seine¹⁹. De même, la Sardaigne et la Sicile étaient des régions en grande difficulté, peinant terriblement à retrouver leur niveau d'avant-guerre²⁰. En Sardaigne, le revenu moyen par habitant s'élevait à 78,9% de la moyenne nationale en 1951²¹, tandis qu'en Sicile il n'était que de 64,25% en 1950, soit trois fois inférieur à celui du Piémont²².

Ceci étant, les États concernés pourraient être suspects d'incohérence voire de négligence. Il est vrai que le cas de la Corse semble avoir été totalement absent des discussions, alors même que la France s'engagea fortement au sujet de ses territoires d'outre-mer. Au demeurant, l'intégration sans conditions de ces derniers au marché commun apparaissait totalement impossible²³. En revanche, l'Italie ne saurait être trop sévèrement critiquée. En premier lieu, la situation des îles italiennes était meilleure que celle des autres régions méridionales²⁴. Aujourd'hui encore, si l'on excepte les Abruzzes, le PIB/habitant²⁵ en

¹⁹ H. BROUSSE, *Le niveau de vie en France*, Paris, PUF, 3^{ème} éd., 1969 (1^{ère} éd. 1949), pp. 44-46.

²⁰ O. CANCELILA, « L'economia siciliana dal fascismo alla ricostruzione », in P. HAMEL (dir.), *L'Autonomia siciliana tra regole e storia*, Quaderni dell'ARS, n° 30, Palerme, 1993, p. 246 ; G. SOTGIU, *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell'autonomia*, Rome/Bari, Laterza, 1996, p. 134.

²¹ A. PABA, « Reddito, consumi e investimenti », in M. BRIGAGLIA (dir.), *La Sardegna. Enciclopedia*, vol. 2, Cagliari, Edizioni Della Torre, 2^{nde} éd., 1994 (1^{ère} éd. 1982), section 5, p. 122.

²² O. CANCELILA, « L'economia siciliana dal fascismo alla ricostruzione », pp. 246-247.

²³ La seule association suscitait de fortes craintes (*JOAN*, 2^{ème} séance du 4 juillet 1957, intervention de Léopold Sédar Senghor, pp. 3262-3264).

²⁴ En 1951, le revenu moyen par habitant en Sardaigne était supérieur de 18,1% à la moyenne du *Mezzogiorno* (A. PABA, « Reddito, consumi et investimenti », p. 122).

Sardaigne est supérieur à celui du reste du *Mezzogiorno*²⁶. En second lieu, les Six signèrent à Rome un protocole où ils s'engageaient à favoriser la réalisation d'un « programme décennal d'expansion économique » mis en œuvre par le Gouvernement italien, lequel avait pour but « de redresser les déséquilibres de structure de l'économie italienne, notamment par l'équipement des zones moins développées dans le Midi et dans les îles »²⁷.

L'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, en 1972, posa le problème insulaire bien différemment. Méfiance et défiance conjuguées conduisirent la Communauté à adopter une solution contraire à celle de 1957. En effet, le traité d'adhésion comporta des mesures consacrant la singularité de la situation des îles de la Manche, de l'Île de Man, des Féroé, du Groenland, des Orcades et des Shetlands²⁸. Celles-ci allaient d'un simple accroissement des zones de pêche réservée, dont bénéficièrent – à l'égal de bien d'autres territoires maritimes – les territoires danois et les archipels écossais²⁹, à un type d'intégration minimaliste, par lequel les îles Anglo-Normandes et l'Île de Man n'appartiennent à la Communauté que dans le domaine des échanges commerciaux³⁰. Toutefois, ces mesures furent parfois jugées insuffisantes. Dès 1973, les Féroé décidèrent de ne pas intégrer la Communauté, se limitant à des accords avec cette dernière dans les domaines du libre-échange et de la pêche. De même, malgré de nombreuses dérogations, et notamment l'obtention en 1977 d'une exonération de l'application de la TVA, les groenlandais votèrent en 1982 en faveur d'un retrait de la Communauté, avant que le Groenland ne devînt un territoire associé en 1985³¹.

La plus défavorisée des régions insulaires semble être l'île de Wight, qui est statistiquement incluse dans une région bien plus riche qu'elle, le Hampshire³². Alors que, considérée comme une unité NUTS II, elle eût été classée dans l'objectif 1 jusqu'en 2006, l'île de Wight fut toujours privée d'un accès direct aux fonds structurels et à la plupart des

²⁵ Le PIB/habitant retenu par l'Union européenne, notamment pour la répartition des fonds structurels, est celui qui est exprimé en parités de pouvoir d'achat (PPA). Par conséquent, nous ferons ce même choix. L'usage des PPA signifie que le PIB/habitant est recalculé à l'aune du niveau des prix mesuré dans chaque État.

²⁶ En 2005, le PIB/habitant de la Sardaigne s'élevait à 80,1% de la moyenne communautaire. Cela la plaçait au-dessus de la Molise (77,7%), de la Basilicate (74,3%), des Pouilles (68,1%), de la Calabre (67,5%), et de la Campanie (66,9%).

²⁷ Protocole concernant l'Italie, annexé au traité de Rome, 1957, in A. TIZZANO, D. VIGNES, *Code de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd., 2001, p. 190.

²⁸ Traité relatif à l'adhésion [...] du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *JOCE* n° L 73, 27 mars 1972, articles 100 et 101, pp. 34-35.

²⁹ Selon les articles 100 et 101 du traité d'adhésion, les zones de pêche réservée de ces régions sont de douze *miles* au lieu de six. Cette disposition s'applique aussi aux côtes de Bretagne et de la Manche en France, et à la majorité des zones maritimes des pays concernés.

³⁰ *Ibid.*, Protocole n° 3 concernant les îles anglo-normandes et l'Île de Man, pp. 164-165.

³¹ Protocole sur le régime particulier applicable au Groenland, *JOCE* n° L 29, 1^{er} fév. 1985, p. 7.

³² Le Hampshire affichait un PIB/habitant de 120,9% de la moyenne communautaire en 2005, alors que le PIB/habitant de l'Île de Wight ne dépassait pas les 77,5% de cette même moyenne.

aides d'État. Le soutien de l'*UK Office for National Statistics* et de l'Ombudsman européen ne purent infléchir la position de la Commission, pour laquelle la population de l'île (environ 125.000 habitants) proscrivait son classement dans la catégorie NUTS II³³.

Depuis, la diversité est demeurée la règle d'or, mais l'intégration de régions insulaires n'a guère fait l'objet d'une attention spéciale. L'acte d'adhésion de la Grèce ne leur fit aucune place singulière³⁴, ce qui peut étonner lorsque l'on sait que les îles représentent 16% de la superficie du pays. Quant à l'Espagne, elle fit adopter des dispositions particulières en faveur des Canaries, de Ceuta et Melilla, tant dans le domaine de la pêche et de l'agriculture, que de la libre circulation des marchandises ou de la législation douanière³⁵. En revanche, et malgré la reconnaissance constitutionnelle de la différence insulaire en Espagne³⁶, aucune référence ne fut faite aux Baléares.

Le cas le plus surprenant est certainement celui de l'archipel des Îles Åland, lequel a pu profiter d'un degré d'autonomie très élevé pour poser des conditions à son adhésion³⁷. L'Assemblée provinciale n'a accepté l'intégration qu'à la condition d'un dispositif dérogatoire, et les rapports avec l'UE sont régis par le protocole n° 2 relatif à l'acte d'adhésion de la Finlande³⁸. Concrètement, il fut permis de maintenir d'importantes entraves à la libre circulation, sous la forme de restrictions liées au droit au domicile, et de conserver une fiscalité fortement différenciée³⁹. En particulier, l'archipel est exclu de l'application des directives d'accises et de TVA.

³³ Decision of the European Ombudsman on complaint 1372/98/OV against the European Commission, Strasbourg, 22 mars 2001.

³⁴ Actes relatifs à l'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes, *JOCE* n° L 291, 19 nov. 1979.

³⁵ Actes relatifs à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes, *JOCE* n° L 302, 15 nov. 1985, protocole n° 2 concernant les îles Canaries et Ceuta et Melilla, pp. 400-409. Le Portugal fit adopter des dérogations en faveur de Madère et des Açores dans les domaines de la production d'acier et des accises sur les tabacs (*ibid.*, art. 376 et 377, p. 135)

³⁶ Constitution espagnole du 27 décembre 1978, art. 138.1. « L'État garantit la réalisation effective du principe de solidarité consacré par l'article 2 de la Constitution, veillant à l'établissement d'un équilibre économique convenable et équitable entre les diverses parties du territoire espagnol et tenant compte en particulier des exigences du fait insulaire. »

³⁷ Au niveau interne, le 31 décembre 1994, le statut s'est vu rajouter un chapitre 9a (*Act on the Autonomy of Åland*, texte n° 1144 du 16 août 1991). Les trois articles ne constituent pas une protection. Ils concernent l'obligation d'informer le Gouvernement d'Åland lorsque le pouvoir législatif local pourrait être conditionné par des normes communautaires en préparation.

³⁸ Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande [...], protocole n° 2 sur les îles Åland, *JOCE* n° C 241, 29 août 1994. L'article 299.5 CE renvoie directement à ce texte.

³⁹ L'institution d'un droit au domicile restrictif fonde la citoyenneté régionale alandaise. Hormis les natifs, le gouvernement d'Åland peut accorder ce droit de domicile aux citoyens finlandais installés à Åland, qui y résident ordinairement depuis une période d'au moins cinq ans, et qui maîtrisent convenablement la langue suédoise (art. 7). Selon le statut, la possession de ce droit au domicile donne accès à d'autres droits, dont celui de participer aux élections (art. 9), d'acquérir des biens fonciers (art. 10), d'exercer une activité économique (art. 10), ou d'effectuer un service civil à la place du service militaire obligatoire en Finlande (art. 12).

Quant aux dernières venues, dont la population est très faible⁴⁰, leur situation respective est très différente. Rien n'apparaît prévu pour les îles estoniennes de Saaremaa et Hiiumaa. En revanche, l'île maltaise de Gozo fait l'objet d'une déclaration annexée au traité d'adhésion, laquelle reconnaît la nécessité de répondre à des handicaps spécifiques, et envisage de possibles adaptations de la politique régionale⁴¹. Gozo – avec la minuscule île de Comino – constitue une unité NUTS III, à l'égal de la seule île de Malte⁴², bien qu'elle soit très loin de dénombrer les 150.000 habitants normalement requis⁴³. En outre, des dérogations au régime des aides d'État, en faveur du transport de produits agricoles, ont été autorisées⁴⁴.

<i>Aucune disposition particulière</i>	<i>Spécificités mineures</i>	<i>Très forte spécificité</i>
Sicile (1957)	Orcades (1972)	Jersey (1972)
Sardaigne (1957)	Shetlands (1972)	Guernesey (1972)
Corse (1957)	Canaries (1985)	Îles Féroé (1972)
DOM français (1957)	Açores (1985)	Groenland (1972)
Île de Wight (1972)	Madère (1985)	Île de Man (1972)
Hébrides-extérieures (1972)	Gozo (2004)	Îles Åland (1995)
Bornholm (1972)		
Crète (1979)		
Îles Ioniennes (1979)		
Sud Égée (1979)		
Nord Égée (1979)		

⁴⁰ Saaremaa, Hiiumaa et Gozo comptent respectivement environ 40.000, 11.000 et 30.000 habitants.

⁴¹ Actes relatifs à l'adhésion de la République tchèque [...], déclaration n° 36 de la République de Malte sur la région insulaire de Gozo, *JOUE* n° L 236, 23 sept. 2003, p. 982. Le PIB/habitant de Gozo, en 2000, n'était que de 71,7% de celui de Malte, soit 50% de la moyenne des Vingt-Cinq. Étant envisagé que l'État maltais dépasse les 75% de cette même moyenne en 2013, l'objectif consistait à ce que Gozo ne soit pas exclue de l'objectif 1 (S. BUSUTIL, « Negotiations on Gozo », *Aggornat*, n° 18, février 2003, <http://www.mic.org.mt> [mai 2004]). L'appréhension était justifiée. Dans l'État maltais, le PIB/habitant s'élevait en 2005 à 79,1% de la moyenne communautaire, alors qu'il n'était que de 57,4% à Gozo.

⁴² Actes relatifs à l'adhésion de la République tchèque [...], p. 563.

⁴³ Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003, *JOUE* n° L 154, 21 juin 2003, art. 3.2, p. 3. Le règlement permet des exceptions, « pour des motifs géographiques, socio-économiques, historiques, culturels ou environnementaux particuliers, notamment pour les îles et les régions ultrapériphériques » (*ibid.*, art. 3.5).

⁴⁴ Actes relatifs à l'adhésion de la République tchèque [...], annexe XI, liste visée à l'article 24 de l'acte d'adhésion, programme spécial de politique de marché pour l'agriculture maltaise, point 7, p. 866.

Îles Baléares (1985)		
Gotland (1985)		
Hiiumaa (2004)		
Saaremaa (2004)		

B. Une consécration progressive

Un constat liminaire s'impose : si le droit primaire n'a que tardivement reconnu les handicaps liés à l'insularité et la nécessité de leur apporter un traitement spécifique, la construction communautaire n'a jamais refusé de considérer les diversités territoriales. Pour exemple, la directive de 1975, relative à « l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées », permettait aux États d'instituer des régimes d'aides particuliers au profit des activités agricoles⁴⁵. Or, pouvaient être définies comme telles des zones « menacées de dépeuplement » et peu productives (art. 3.4), ou encore des « zones de faible superficie affectées de handicaps spécifiques » (art. 3.5)⁴⁶.

Plus concrètement, certains territoires insulaires ont bénéficié ou bénéficient de dispositions particulières décidées au niveau communautaire. Un programme singulier de « développement intégré » fut attribué aux Hébrides-Extérieures en 1981⁴⁷. En 1986, un règlement relatif à la « promotion de l'agriculture » était adopté au profit des autres îles écossaises⁴⁸. Enfin, les îles dites mineures de l'Égée bénéficient depuis 1993 d'un dispositif fondé sur un « régime spécifique d'approvisionnement », des « mesures de soutien aux produits locaux », et des « mesures dérogatoires en matière structurelle »⁴⁹.

De façon très générale, le règlement FEDER de 1984 faisait directement référence au facteur insulaire. D'une part, lorsqu'elle appréciait les programmes nationaux d'intérêt communautaire, la Commission devait tenir particulièrement compte « du caractère frontalier,

⁴⁵ Directive n° 75/268/CEE du Conseil du 28 avril 1975, *JOCE* n° L 128, 19 mai 1975, pp. 1-7. Les territoires insulaires pouvaient être particulièrement intéressés, car même si le Conseil était en charge d'arrêter la liste des zones défavorisées (art. 2.2), ce sont les États membres qui définissaient celles-ci (art. 2.1).

⁴⁶ Cela permit à plus du tiers des communes corses d'être caractérisé de la sorte par le ministère de l'agriculture, suivant une logique surprenante (décret n° 76-395 du 28 avril 1976 sur la délimitation des zones agricoles défavorisées, *JORF*, 7 mai 1976, pp. 2753-2754). Plusieurs microrégions parmi les plus montagneuses (Haut-Taravo, Niolo, Bozio, Alta Rocca) ont été totalement omises de ce classement. À l'inverse, d'importantes communes littorales parmi les plus urbanisées (Porto-Vecchio, Bonifacio, Propriano, etc.) y figuraient.

⁴⁷ Règlement n° 1939/81 du Conseil, du 30 juin 1981, *JOCE* n° L 197, 20 juillet 1981, pp. 6-8.

⁴⁸ Règlement n° 1402/86 du Conseil du 6 mai 1986, *JOCE* n° L 128, 14 mai 1986, pp. 9-11.

⁴⁹ Règlement n° 2019/93 du Conseil du 19 juillet 1993 portant mesures spécifiques pour certains produits agricoles en faveur des îles mineures de la mer Égée, *JOCE* n° L 184, 27 juillet 1993, pp. 1-9. La dernière réforme de ce règlement date de 2006 (règlement n° 1405/2006/CE du Conseil du 18 septembre 2006, *JOUE* n° L 265, 26 sept. 2006, pp. 64-75).

insulaire ou périphérique des régions ou zones concernées »⁵⁰. D'autre part, lorsqu'elle établissait le concours du FEDER, elle devait considérer spécialement les « problèmes spécifiques dus au caractère insulaire, enclavé ou périphérique de la zone bénéficiaire de l'investissement »⁵¹. Cela dit, la présence de nombreux autres critères, parfois très généraux (« incidence sur l'emploi », « incidence sur les ressources naturelles », « situation du secteur économique concerné », etc.), relativisait largement l'importance du critère de l'insularité.

Pour sûr, l'existence des dispositions précitées ne pouvait être synonyme de garantie permanente, mais elle démontrait l'existence d'une question insulaire que le droit primaire serait tôt ou tard amené à envisager. En d'autres termes, la pratique a, comme souvent, précédé les principes. À la suite du Conseil européen de Rhodes, en décembre 1988, qui attesta « les problèmes socio-économiques particuliers que connaissent certaines régions insulaires de la Communauté »⁵², la première reconnaissance de l'insularité par le droit primaire fut l'œuvre du traité de Maastricht. Toutefois, celle-ci n'était relative qu'à l'« établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie » (TUE, art. 129 B). En l'espèce, une mention spéciale exprimait « la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté ». Parallèlement, la déclaration n° 26 relative aux régions ultrapériphériques (RUP) était adoptée, justifiant la possibilité d'adopter des mesures spécifiques en faveur de celles-ci, du fait d'un « retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social »⁵³.

Sous l'impulsion de la Grèce⁵⁴, le traité d'Amsterdam donna un caractère plus général à la reconnaissance. En premier lieu, l'article 158 disposait, de façon plutôt équivoque, qu'« en particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement

⁵⁰ Règlement (CEE) n° 1787/84 du Conseil du 19 juin 1984, *JOCE* n° L 169, 28 juin 1984, art. 11.2, F).

⁵¹ *Ibid.*, art. 21, E).

⁵² Conseil européen de Rhodes, 2-3 décembre 1988, conclusions de la présidence, DOC/88/10. « Le Conseil européen reconnaît les problèmes socio-économiques particuliers que connaissent certaines régions insulaires de la Communauté. Il invite par conséquent la Commission à examiner ces problèmes et à présenter, le cas échéant, les propositions qu'elle juge utiles, dans le cadre des possibilités financières offertes par les politiques existantes de la Communauté telles qu'elles ont été décidées. »

⁵³ Déclaration n° 26 annexée au traité de Maastricht. La catégorie des RUP inclut les quatre DOM français (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion), les deux archipels portugais des Açores et de Madère, et l'archipel espagnol des Canaries. Notons qu'en 1992, les RUP bénéficiaient déjà de programmes spécifiques pour l'éloignement et l'insularité (POSEI).

⁵⁴ FROMENT Jean-Charles, « L'équité : une "force motrice" du droit communautaire au service de la cohésion économique et sociale », in *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne*, vol. 1, *Le cadre et les acteurs*, p. 85.

des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ». De plus, la version italienne différait d'une version anglaise ambiguë – évoquant dans le texte « *the least favoured regions or islands* » –, et surtout des versions française, espagnole et portugaise, car elle ne traitait pas des « régions ou îles les moins favorisées », mais des « régions les moins favorisées ou insulaires ». Cela suscita une polémique. Logiquement, la commission des îles fit valoir que pour la majorité des versions linguistiques, la référence aux îles n'aboutirait qu'à un alourdissement inutile du texte⁵⁵. Cette position fut appuyée par le Parlement européen⁵⁶, mais contredite par la Commission⁵⁷.

En second lieu, la déclaration annexe n° 30 reconnaissait plus explicitement que « les régions insulaires souffrent de handicaps structurels liés à leur insularité dont la permanence nuit gravement à leur développement économique et social ». Elle en concluait que « la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps et que des mesures spécifiques peuvent être prises, lorsque cela se justifie, en faveur de ces régions afin de mieux les intégrer au marché intérieur dans des conditions équitables ». Malgré tout, et contrairement aux affirmations répétées de la commission des îles⁵⁸, cette déclaration n'avait pas un caractère réellement généralisant et contraignant. Il était aisé de l'interpréter comme un texte renvoyant essentiellement à la possibilité d'adopter des dispositions particulières, si et seulement si celles-ci étaient spécialement motivées.

Partant, la comparaison avec les dispositions consacrées aux RUP était aussi éclairante qu'inquiétante. D'un côté, les territoires insulaires les plus proches demeuraient dans l'expectative. D'un autre côté, l'article 227.2 (devenu 299.2) du traité imposait la définition d'un véritable programme législatif au profit des RUP, en précisant les domaines prioritairement concernés⁵⁹.

⁵⁵ XVIII^e conférence annuelle de la Commission des îles de la CRPM, Catane (Sicile), 21/22 mai 1998.

⁵⁶ Parlement européen, *Résolution sur l'article 158 du traité CE en ce qui concerne le statut des îles (B5-0808/2000)*, adoptée le 25 octobre 2000, *JOCE* n° C 197, 25 juillet 2001, p. 193.

⁵⁷ Decision of the European Ombudsman on complaint 1372/98/OV against the European Commission.

⁵⁸ XXI^e conférence annuelle de la Commission des îles de la CRPM, Porto-Vecchio (Corse), 7/8 juin 2001, p. 4. Selon la déclaration finale, adoptée à l'unanimité, « la référence aux îles actuellement contenue dans [le traité] fait l'objet de rédactions imprécises, ambiguës ou même contradictoires, qui la rendent inopérante. Par contre, le texte de la Déclaration annexe N°30 également approuvé par les États à l'occasion du Traité d'Amsterdam, est parfaitement explicite à leur égard. »

⁵⁹ Traité de l'UE, art. 299.2. « [...] le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions d'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes. Le Conseil [...] tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté. Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »

Après que la Conférence intergouvernementale de 2000 eut réaffirmé la « nécessité d'actions spécifiques au bénéfice des régions insulaires »⁶⁰, l'intégration des PECO donna une dimension supplémentaire à la question, puisque deux États insulaires – Malte et Chypre – adhérèrent alors à l'Union. Contrairement à ce que proposait la Convention européenne⁶¹, et conformément à ce que préconisa la présidence italienne en novembre 2003⁶², le traité constitutionnel renforçait encore la reconnaissance de l'insularité. À l'instar des régions à très basse densité de population, périphériques ou montagneuses, les îles y étaient globalement reconnues comme souffrant d'un « handicap naturel ou démographique sévère et permanent », nécessitant une « attention particulière »⁶³. Les États insulaires étaient directement intéressés par cette reconnaissance à travers une déclaration annexée au projet⁶⁴.

Ces dispositions ont été confirmées par le traité de Lisbonne. L'article 158 compterait désormais un nouvel alinéa, suivant lequel « une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne »⁶⁵. Le référendum irlandais ayant de nouveau ouvert la crise institutionnelle, il est difficile de savoir si cette dernière disposition entrera tôt ou tard en vigueur. Au demeurant, la Commission peut – sans guère de risques – se fonder sur les textes repoussés en 2005 et 2008, pour interpréter le traité de Nice dans un sens univoquement favorable à l'ensemble des îles de l'UE.

II. Une reconnaissance peu féconde

Quoique le processus ait été lent, la reconnaissance de la singularité insulaire apparaît comme évidente au niveau des trois principales institutions communautaires. Pour autant, à l'échelle des politiques publiques, les effets furent ténus. Après avoir précisé ceux-ci, nous

⁶⁰ Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000, conclusions de la présidence, VI/J/57. « Le Conseil européen, sur base de la Déclaration n° 30 annexée au Traité d'Amsterdam, confirme la nécessité d'actions spécifiques en faveur des régions insulaires, conformément à l'article 158 du TCE, en raison de leurs désavantages structurels qui en ralentissent le développement économique et social, dans les limites des disponibilités budgétaires. »

⁶¹ Convention européenne, Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03, Bruxelles, 18 juillet 2003, art. III-116.

⁶² Conférence des représentants des Gouvernements des États membres, Addendum à la note de la présidence, CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10, Bruxelles, 25 novembre 2003, annexe 23, p. 30.

⁶³ Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *JOUE* n° C 310, 16 décembre 2004, art. III-220.

⁶⁴ *Ibid.*, déclaration ad article III-220. « La Conférence estime que les termes “régions insulaires” figurant à l'article III-220 peuvent également désigner des États insulaires dans leur intégralité, sous réserve que les conditions nécessaires soient réunies. »

⁶⁵ Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne, le 13 décembre 2007, *JOUE* n° C 306, 17 déc. 2007, p. 85.

chercherons à reconsidérer les handicaps des territoires insulaires à l'aune de l'action de leur groupe d'intérêt.

A. L'inconséquence du droit dérivé

Concernant l'adoption de mesures spécialement destinées à compenser les handicaps de l'insularité, on constate une réelle déficience. Dans un premier temps, quelques actes ont rappelé la présence d'une différence insulaire, mais au travers de dispositions des plus symboliques. Qu'il s'agisse de l'« ensemble d'orientations relatif aux réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie »⁶⁶, des directives promouvant l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables⁶⁷, ou incluant de droit les ports des régions insulaires dans le « réseau transeuropéen de transport »⁶⁸, etc., rien ne peut être assimilé à un programme législatif spécifique. De surcroît, on relève des omissions frappantes. C'est le cas en ce qui concerne le secteur primaire, alors même que celui-ci est bien plus important dans les îles que dans le reste de la Communauté⁶⁹. Le fonds européen pour la pêche ne prévoit d'interventions particulières qu'au profit des RUP et des îles mineures de la mer Égée⁷⁰. Il en est de même au niveau des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune (PAC)⁷¹.

Dans un second temps, l'UE a donné l'image d'une considération plus effective, mais on ne saurait parler d'un changement profond. Le nouveau règlement des fonds structurels indique bien que, dans le cadre de l'objectif compétitivité générale et emploi, le taux de participation des fonds peut être modulé s'agissant des îles⁷². Toutefois, alors que le projet initial préconisait une modeste majoration de cinq points de pourcentage⁷³, le niveau de modulation n'est pas précisé. De plus, non seulement huit autres critères peuvent être source de modulation, mais certains – tels les « priorités nationales » – sont si généraux que l'on se demande quelle peut être la pertinence du critère insulaire.

⁶⁶ Décision n° 1229/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003, *JOCE* n° L 176, 15 juillet 2003.

⁶⁷ Directive n° 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001, *JOCE* n° L 283, 27 oct. 2001.

⁶⁸ Décision n° 1346/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001, *JOCE* n° L 185, 6 juillet 2001, art. 12.2.C.

⁶⁹ *Analyse des régions insulaires [...] Partie 1. Les territoires et régions insulaires*, p. 56. Alors que la moyenne du secteur primaire dans l'ex-Europe des Quinze était inférieure à 4,5%, de nombreux territoires insulaires dépassaient les 10%, notamment en Grèce. Avec un secteur primaire qui représentait encore 33% de l'activité économique, la Crète était l'exemple le plus confondant.

⁷⁰ Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006, *JOCE* n° L 223, 15 août 2006, art. 29.3, 35.4, 53.9.

⁷¹ Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009, *JOUE* n° L 30, 31 janv. 2009, art. 7.3, 28, 128.

⁷² Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, *JOCE* n° L 210, 31 juillet 2006, art. 52.

⁷³ Commission des communautés européennes, *Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion*, COM(2004)492 final, Bruxelles, 14 juillet 2004, art. 52.1, p. 53.

De même, les nouvelles lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale positionnent les régions insulaires comme admissibles⁷⁴, mais il ne s'agit aucunement d'une mesure générale en faveur des îles. L'admissibilité est aussi conditionnée au fait que le PIB/habitant soit inférieur à celui de la moyenne communautaire, ou que le taux de chômage soit supérieur à 115% de la moyenne nationale. Là aussi, la volonté d'assouplir le dispositif fut telle que la singularité des régions insulaires apparaît tout à fait insensible. Pour exemple, les régions continentales de niveau NUTS III et de moins de 100.000 habitants sont tout aussi admissibles⁷⁵.

S'agissant du secteur agricole, le nouveau règlement du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) établit des « paiements destinés à compenser les handicaps naturels des zones de montagne » et des « paiements en faveur d'autres zones présentant des handicaps »⁷⁶, ainsi que des taux d'aide supérieurs pour la modernisation des exploitations agricoles, les coûts d'installation sur des terres forestières, et « l'amélioration de la valeur économique des forêts »⁷⁷. En revanche, les plus récentes réformes des régimes de soutien direct de la PAC, du développement rural et du FEADER, n'ont nullement pris en compte l'insularité⁷⁸.

Dans le domaine des réseaux transeuropéens, les incertitudes demeurent très grandes. S'agissant des transports, la deuxième priorité générale serait « l'établissement et le développement d'infrastructures qui encouragent l'interconnexion de réseaux nationaux afin de relier plus facilement les régions insulaires ou les régions assimilées aux îles, ainsi que les régions enclavées, périphériques et ultrapériphériques aux régions centrales de la Communauté, notamment afin de réduire les coûts de transport élevés dans ces régions »⁷⁹. De plus, parmi les trente projets prioritaires figure la création des autoroutes de la mer,

⁷⁴ Commission des communautés européennes, *Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (2006/C 54/08)*, JOCE n° C 54, 4 mars 2006, point n° 30, e).

⁷⁵ *Ibid.*, point n° 30, d).

⁷⁶ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, JOCE n° L 277, 21 oct. 2005, art. 36-37, p. 19. Les agriculteurs bénéficiaires peuvent recevoir, par hectare de surface agricole utile, au minimum 25 euros/an ; au maximum 250 euros/an pour les zones de montagne et 150 euros/an pour les « zones présentant d'autres handicaps » (*ibid.*, annexe, p. 39).

⁷⁷ *Ibid.*, annexe, pp. 38-40. Pour exemple, dans les zones à handicap, le taux d'aide pour la modernisation est établi à 60% pour les jeunes agriculteurs et 50% pour les autres agriculteurs, alors que les taux normaux sont de 50% et 40%. Notons que ce même taux s'élève à 75% pour les RUP, les îles mineures de la mer Égée, et les États ayant adhéré à l'UE en 2004.

⁷⁸ Règlement (CE) n° 1009/2008 du Conseil du 9 octobre 2008, JOCE n° L 276, 17 oct. 2008 ; règlement (CE) n° 146/2008, 14 février 2008, JOCE n° L 46, 21 fév. 2008 ; décision du Conseil du 15 juillet 2008 (2008/584/CE), JOCE n° L 188, 16 juillet 2008.

⁷⁹ Décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, JOUE n° L 201, 7 juin 2004, art. 1, 3), p. 4.

lesquelles auraient notamment pour fonction « d'améliorer la desserte des États et des régions périphériques et insulaires »⁸⁰.

En vérité, il s'agit avant toute chose de développer les relations entre États. Lesdites autoroutes pourraient ne relier que deux seuls ports⁸¹, et il ne saurait y avoir d'escales obligées⁸². Au reste, les projets contribuant à réduire l'isolement des régions insulaires ne seront pas considérés comme dignes d'« attention particulière »⁸³. Mais surtout, l'impératif de rentabilité est évident. En premier lieu, le coût du réseau transeuropéen est si supérieur aux possibilités de financement communautaire que l'UE ne peut contribuer aux projets qu'à hauteur – tout au plus – de 30%⁸⁴. En second lieu, il est exigé des projets qu'ils « répondent à des besoins réels », et les dérogations possibles au régime des aides d'État, via des « aides au démarrage », ne seront possibles que durant deux ans⁸⁵.

Dans le secteur de l'énergie, les dispositions sont d'ampleur plus limitée, mais sont plus concrètes⁸⁶. Concernant les réseaux d'électricité et de gaz, l'une des deux priorités générales consiste à « mettre en place des réseaux d'énergie dans les régions insulaires, isolées, périphériques et ultrapériphériques, en favorisant la diversification des sources d'énergie et le recours aux énergies renouvelables »⁸⁷. Or, le gazoduc reliant l'Algérie à l'Italie via la Sardaigne et la Corse est inscrit parmi les projets « d'intérêt européen », lesquels sont les plus soutenus, et l'on relève dix-neuf autres projets prioritaires concernant les îles, les RUP, et les États insulaires de Malte et de Chypre⁸⁸. Toutefois, le cofinancement communautaire sera tout au plus de 10%⁸⁹, ce qui renvoie la quasi-intégralité de la responsabilité aux acteurs nationaux et régionaux.

⁸⁰ *Ibid.*, art. 1, 8), p. 6.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, annexe II, point n° 21, p. 54.

⁸³ Règlement (CE) n° 680/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007, *JOUE* n° L 162, 22 juin 2007, art. 5.2, pp. 4-5.

⁸⁴ Le règlement reconnaît que les investissements pour les seuls projets prioritaires sont estimés à 250 milliards d'euros (600 milliards d'euros au total), et que « le montant de référence financière européen », qui est de 8,013 milliards d'euros pour la période 2007-2013, « ne représente qu'une infime partie du budget nécessaire » (*ibid.*, considérant n° 9, p. 2). Il est recommandé de faire appel aux fonds structurels et à la Banque européenne d'investissement.

⁸⁵ Décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, art. 1, 8), p. 6.

⁸⁶ Sur le plan des principes, le règlement demande qu'une attention « particulière » soit portée aux projets d'intérêt européen contribuant à réduire l'isolement des régions « moins favorisées et insulaires » (règlement (CE) n° 680/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007, art. 5.3., a), p. 5).

⁸⁷ Décision n° 1364/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006, *JOUE* n° L 262, 22 sept. 2006, annexe I, p. 9.

⁸⁸ *Ibid.*, annexe II, pp. 15-23. Parmi ces projets, notons : les câbles sous-marins reliant la Sardaigne à l'Italie continentale et la Corse à la France continentale (électricité) ; la connexion électrique sous-marine entre Malte et la Sicile ; la connexion entre les Baléares et l'Espagne continentale (gaz) ; la connexion des îles danoises de Lolland et Falster (gaz) ; etc..

⁸⁹ Règlement (CE) n° 680/2007, art. 6.2.b), ii), p. 6.

Plus concrètement encore, les budgets communautaires 2008 et 2009 ont identifié une « action préparatoire » dénommée « îles européennes pour une politique énergétique commune ». Celle-ci permettra de financer des « projets visant à développer des systèmes intégrés d'énergies renouvelables », des études d'impacts, des actions de recherche, etc., toujours en matière d'énergies renouvelables⁹⁰. Au demeurant, la somme programmée annuellement était assez dérisoire, puisqu'elle ne s'élevait qu'à trois millions d'euros.

À une autre échelle, celle de l'application du droit communautaire, les États n'ont pas compensé les faiblesses de la Commission. Les cadres de référence stratégique nationaux (CRSN), essentiels à la mise en œuvre de la politique régionale, le révèlent bien en se limitant généralement à des affirmations de principe. Le document espagnol est même totalement muet à l'égard des îles⁹¹. À peine plus disert, le document français évoque des « taux d'intervention majorés » pour les zones à handicap naturel, mais seulement à l'échelle infrarégionale, et sans définir la portée possible de la majoration⁹². En Grèce, le CRSN inscrit le développement des zones insulaires comme l'une des cinq « priorités territoriales »⁹³, et définit des domaines d'action primordiaux (amélioration des réseaux de transports ; préservation de l'environnement et du patrimoine ; renforcement des infrastructures de santé ; utilisation des énergies renouvelables ; etc.)⁹⁴. Cependant, les implications financières ne sont pas plus établies.

À l'inverse, le CRSN italien souligne l'existence d'un soutien supérieur justifié par l'insularité⁹⁵. À des fins de péréquation, le Gouvernement ne s'est pas limité à des critères de population et de superficie lors de la répartition des fonds⁹⁶. D'une part, il a constitué un indice de handicap combinant le PIB/habitant, le taux d'emploi, le taux d'emploi féminin, le niveau d'instruction moyen, et l'accessibilité des réseaux de transport. D'autre part, il établit des correctifs pour deux types de « désavantages spécifiques », lesquels sont la faiblesse des externalités et l'insularité. Pour autant, la correction en question est infinitésimale. Alors que le FEDER et le Fonds Social Européen financent les programmes siciliens à hauteur de plus

⁹⁰ Budget général pour l'Union européenne pour l'exercice 2008, ligne 06 01 04 11, *JOUE* n° L 71/II, 14 mars 2008, p. 312 ; Budget général pour l'Union européenne pour l'exercice 2009, ligne 06 04 13, *JOUE* n° L 69/II, 13 mars 2009, p. 321.

⁹¹ (Ministerio de economía y hacienda, *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013*, 27 avril 2007, <http://www.dgfc.sgpg.meh.es/>).

⁹² Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, *Cadre de référence stratégique national*, juin 2007, <http://www.diaact.gouv.fr/>, p. 102.

⁹³ Ministry of Economy and Finance, *National Strategic Reference Framework 2007-2013*, Athènes, octobre 2006, <http://www.mnec.gr/>, p. 63.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 83.

⁹⁵ Ministero dello sviluppo economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, juin 2007, <http://www.dps.mef.gov.it>, pp. 132 et 240.

⁹⁶ Ministero dello sviluppo economico, *Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari obiettivo 1 2007-2013. Istruzione tecnica per il riparto delle risorse fra regioni*, Rome, 5 avril 2006, <http://www.dps.mef.gov.it/>

de 4.300 millions d'euros pour la période 2007-2013, la correction procédant de l'insularité ne représente que 27 millions d'euros supplémentaires⁹⁷.

B. Un groupe d'intérêt peu convaincant

Le *lobbying* pro-insulaire est loin de figurer parmi les plus cohérents et efficaces qui soient. Lors des travaux de la Convention, les îles ne bénéficièrent même pas de l'appui du CdR⁹⁸ et de la CRPM⁹⁹. De façon plus générale, les États principalement concernés affichent parfois des positions opposées¹⁰⁰, et même les positions adoptées par un seul État peuvent être contradictoires. Un mois après que la France eut remis à la Commission une contribution n'évoquant pas les régions insulaires, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, conduisit une délégation d'élus corses auprès du Président de la même Commission afin de défendre plusieurs revendications sectorielles¹⁰¹.

Concernant les organisations interrégionales, la commission des îles semble être aujourd'hui un groupement peu influent, ne pouvant pas toujours compter sur l'appui de la CRPM elle-même, et dont les propres membres ignorent parfois les positions. Ainsi, le document remis par l'exécutif sarde au Président Prodi, en 2003, contredisait formellement la position commune. En effet, il se fondait sur l'idée que par-delà leur PIB/habitant, les îles devaient rester classées parmi les régions en retard de développement¹⁰².

Le réseau IMEDOC apparaît comme une expérience plus décevante encore, et le seul caractère laborieux de son élargissement est assez symptomatique. En janvier 2001, l'ex-président du conseil exécutif de Corse affirmait que les archipels de l'Égée, Gozo, Chypre et

⁹⁷ Soit 0,2% de l'ensemble des fonds accordés pour les quatre régions ressortissant à l'objectif Convergence. La répartition de l'important – plus de 63 milliards d'euros pour la période 2007-2013 – fonds national pour les zones sous-exploitées donne plus de poids au facteur insulaire (0,6% du total des fonds réservés au *Mezzogiorno* pour la Sicile, et 1,1% pour la Sardaigne).

⁹⁸ CdR, « Propositions du Comité des régions pour la Conférence intergouvernementale », avis adopté le 9 octobre 2003, CdR 169/2003 fin, *JOUE* n° C 23, 27 janv. 2004.

⁹⁹ CRPM, « Le rôle des régions dans l'Union Européenne », contribution à la seconde étape des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, octobre 2002.

¹⁰⁰ Par exemple, concernant la définition du retard de développement, la France défendit en 2002 une position fondée uniquement sur le PIB/habitant (« Réforme de la cohésion économique et sociale : contribution de la France », contribution au débat *Le futur de la politique de cohésion après 2006*, décembre 2002, http://ec.europa.eu/regional_policy). Celle-ci était beaucoup plus rigide que celle de l'Italie, qui préconisait notamment la prise en compte du taux d'emploi (Repubblica Italiana, Ministero dell'economia e delle finanze/Ministerio degli affari esteri, *Deuxième mémorandum italien sur la réforme de la politique régionale de cohésion communautaire 2007-2013*, décembre 2002, pp. 65-67).

¹⁰¹ *Le Monde*, 8 janvier et 9 janvier 2003. La Commission s'est engagée favorablement sur la prorogation de la zone franche, la fiscalité préférentielle sur les tabacs, le doublement (de 10 à 20%) du taux du crédit d'impôt sur les entreprises, sur l'augmentation de l'aide au renouvellement de la flotte de pêche, etc. Elle resta inflexible sur la question de l'aide à l'investissement pour les entreprises

¹⁰² *La Nuova Sardegna*, 27 janvier 2003.

la Crète, étaient en discussion avancée pour intégrer le groupement¹⁰³. Or, n'ont été enregistrées que les adhésions de la Crète en 2004, à l'occasion du changement de dénomination du groupement d'IMEDOC à EURIMED¹⁰⁴, et de Gozo en 2006.

S'agissant de l'investissement individuel de chaque région insulaire, celui-ci apparut souvent manifestement insuffisant. Nous avons plus particulièrement étudié le cas de la Sardaigne, qui a largement bénéficié des fonds structurels, mais qui a pourtant fortement peiné à assimiler l'importance des enjeux. Même au sommet de l'administration régionale, jusqu'en 1999, les politiques communautaires auraient été ordinairement perçues comme un poids supplémentaire à gérer¹⁰⁵. Un dirigeant du service des études du Conseil régional nous confia que cette institution avait ignoré la question européenne, qu'elle ne contrôlait pas l'activité de l'exécutif concernant l'utilisation des fonds européens¹⁰⁶ et les démarches interrégionales ; que l'exécutif n'avait jamais satisfait aux obligations d'information qui lui sont imposées depuis 1998¹⁰⁷ ; et qu'en mai 2003, la question – déjà ancienne – de l'intégration des PECO n'y avait jamais été débattue¹⁰⁸.

Par-delà les limites des acteurs intéressés, il y a fort à croire qu'une politique différenciée ne saurait être motivée que par des éléments objectifs probants. Or, si l'on ne peut tout réduire aux chiffres, ceux-ci montrent que de 1988 à 2000, le classement en objectif 1 n'a guère permis de brillants succès, à l'exception des îles grecques. Les progrès des grandes îles de Méditerranée occidentale furent même très minces.

PIB/habitant dans les régions insulaires – 1988-2005¹⁰⁹

	<i>PIB/habitant</i> (1988)	<i>PIB/habitant</i> (1995)	<i>PIB/habitant</i> (2001)	<i>PIB/habitant</i> (2005)
	<i>Moyenne CEE =</i> 100	<i>Moyenne UE =</i> 100	<i>Moyenne UE =</i> 100	<i>Moyenne UE =</i> 100

¹⁰³ *Corse-Matin*, interview de Jean Baggioni, 2 janvier 2001.

¹⁰⁴ Déclaration commune d'Eurimed, Taormina, 21 octobre 2004.

¹⁰⁵ Entretien avec Anna Catte, membre du cabinet du président Mauro Pili, Cagliari, 22 mai 2003.

¹⁰⁶ Bien que la loi régionale n° 33 de 1975 impose l'approbation des programmes communautaires par le Conseil régional.

¹⁰⁷ Loi régionale n° 20 du 3 juillet 1998, art. 2 et 5, *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna*, n° 21, 13 juillet 1998.

¹⁰⁸ Entretien avec Antonino Dessi, Cagliari, 21 mai 2003.

¹⁰⁹ Les données de 1988 et 1995 sont tirées du *Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de l'Union européenne* (Commission des communautés européennes, SEC(1999) 66, février 1999), et celles de 2001 du *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale* (Commission des communautés européennes, COM(2004) 107, février 2004).

<i>Corse</i>	78	75	79,9	88,7
<i>Sardaigne</i>	73	76	76	80,1
<i>Sicile</i>	66	66	65,3	67,4
<i>Nord Égée</i>	44	59	62	66,1
<i>Sud Égée</i>	68	74	76,5	94,4
<i>Crête</i>	57	65	64,4	82,1
<i>Îles Ioniennes</i>	55	56	59,9	74,9

À l'aune de l'intégration des PECO, et des nouveaux calculs que celle-ci a entraînés, les résultats de ces régions sont plus inquiétants. En termes de PPA, les années 2004-2005 montrent un recul général, et plus sensible que dans l'ex-Europe des Quinze. La moins touchée fut la Corse, enregistrant un léger progrès en 2005, mais sans revenir à son niveau de 2001-2002. Les plus touchées furent la Sicile et la Sardaigne, qui suivirent la tendance générale observée en Italie, notamment dans le Sud. De 2000 à 2004, la croissance annuelle moyenne dans le *Mezzogiorno* ne s'éleva qu'à 0,5%, alors qu'elle fut de 3,3% pour l'ensemble des régions d'objectif 1 de l'ex-Europe des Quinze¹¹⁰.

Parités de pouvoir d'achat par habitant en pourcentage de la moyenne UE – 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Europe des XV</i>	115,9	115,6	115,5	115,4	115,3	115,2	114,8	114,3	113,7	113,1	112,7
<i>Corse</i>	85,1	82,6	84,8	86	87,7	87,5	89,5	89,3	86,6	86,6	88,7
<i>Sardaigne</i>	89,6	88,7	89,5	89,7	88,8	87,2	89,4	83,4	83,7	81,1	80,1
<i>Sicile</i>	78,6	78,2	77,9	78,2	76,3	74,2	74,8	70,9	70,5	67,1	67,4
<i>Nord Égée</i>	70,1	70,9	75	74,1	76,7	59,4	63,2	62,9	68	64,9	66,1
<i>Sud Égée</i>	91,1	94,7	99,9	96,5	98,4	97,9	101,3	102,4	105,7	100,1	94,4
<i>Crête</i>	83	84,8	84,4	82,2	82,5	77,9	80	85,2	84,1	83,9	82,1

¹¹⁰ *Rapporto SVIMEZ 2007 sull'economia del Mezzogiorno*, synthèse, Rome, 10 juillet 2007, <http://www.svimez.it>, p. 51. Durant la période précédente (1995-2000), la croissance annuelle moyenne du *Mezzogiorno* était de 4,6%.

Îles Ioniennes	71,4	71,6	78,2	75,4	75,2	75,1	80,6	81,3	80	76,2	74,9
----------------	------	------	------	------	------	------	------	------	----	------	------

Pourtant, il y a fort à croire que la Commission n'a jamais été véritablement convaincue de la nécessité d'une politique propre aux territoires insulaires. S'agissant de la période 1994-1999, ces derniers n'apparaissent absolument pas en difficulté particulière. À l'échelle des régions classées en objectif 1, si les îles peinèrent à suivre le rythme de croissance de l'UE¹¹¹, la catégorie des régions les plus pauvres (moins de 60% du PIB/habitant moyen) stagna tout autant, et les régions côtières ont subi un recul sensible, passant de 81 à 76% de la moyenne¹¹². Il est très clair que c'est l'ensemble des régions en retard de développement qui fit du surplace durant cette période¹¹³.

Bien que globalement leur PIB/habitant – 71,7% de la moyenne communautaire en 2001¹¹⁴ – apparaisse modeste, celui-ci est déterminé par le poids démographique de la Sicile, qui dénombre plus de la moitié de la population insulaire européenne. En considérant chaque situation nationale (hors ultrapériphérie), il n'est que la petite île d'Anglesey qui arrive en dernière position des régions. En Grèce, les régions insulaires connaissent une situation meilleure que la majorité des régions continentales. Quant aux îles Åland, le PIB/habitant y frise les 140% de la moyenne des ex-Quinze.

Aussi comprend-t-on plus aisément pourquoi l'on éviterait de renforcer la position des régions insulaires. Sans surprise, le *Quatrième rapport sur la cohésion* indique que « le caractère insulaire ne semble pas constituer en soi un obstacle majeur » au développement¹¹⁵. Si le handicap structurel est bien commun, la diversité des situations est confondante. Même en ne retenant que deux indicateurs fondamentaux, il est suggestif de comparer les régions insulaires aux régions la plus riche et la plus dépourvue – selon le critère du PIB/habitant – des États concernés.

Régions insulaires et disparités territoriales¹¹⁶

¹¹¹ *Analyse des régions insulaires [...] Partie 1. Les territoires et régions insulaires*, p. 60.

¹¹² *Ibid.*, p. 57.

¹¹³ Commission des communautés européennes, *Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, COM(2003) 34 final, 30 janvier 2003, p. 64.

¹¹⁴ *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, p. 70.

¹¹⁵ Commission des communautés européennes, *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance – Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, COM(2007) 694 final, mai 2007, p. 46.

¹¹⁶ Les régions continentales citées sont de même catégorie NUTS que la région insulaire considérée. Les données de référence sont celles d'Eurostat, mais cet organisme ne fournit pas les statistiques du taux d'emploi des régions NUTS III, ni celles du PIB/habitant des îles britanniques. Nous avons utilisé les statistiques nationales suédoises, finlandaises, britanniques, danoises et maltaises. On remarque que les chiffres relatifs au taux d'emploi des archipels écossais sont extrêmement élevés. Toutefois, entre les données européennes et les

	PIB/habitant (2005)	Taux d'emploi 15/64 ans (2006)
UE-27	100	64,3%
Italie	104,8	58,4%
<i>Sicile</i>	<i>67,4</i>	<i>45%</i>
<i>Sardaigne</i>	<i>80,1</i>	<i>52,3%</i>
Bolzano	136,7	69,6%
Campanie	66,9	44,1%
Espagne	103	64,8%
<i>Îles Baléares</i>	<i>113,7</i>	<i>69,9%</i>
CA de Madrid	133,9	70,2%
Estrémadure	69,7	56%
Grèce	96,4	61%
<i>Crète</i>	<i>82,1</i>	<i>65,5%</i>
<i>Îles ioniennes</i>	<i>67,6</i>	<i>60,6%</i>
<i>Archipel du Sud Égée</i>	<i>94,4</i>	<i>59,3%</i>
<i>Archipel du Nord Égée</i>	<i>66,1</i>	<i>57,6%</i>
Dytiki Ellada	57,8	56,8%
Attiki	131,1	62,1%
Malte (État)	77,4	53,4% (2004)
Malte (île)	79,1	53,7% (2004)
<i>Gozo/Camino</i>	<i>57,4</i>	<i>49,1% (2004)</i>
Danemark	126,7	76,8% (2007)
<i>Île de Bornholm</i>	<i>89,5</i>	<i>70% (2007)</i>
Copenhague (région)	161	74,8% (2007)

chiffres nationaux, le différentiel n'est ordinairement que de trois ou quatre points. De même, les chiffres de taux d'emploi fournis par les statistiques suédoises sont supérieurs – entre 1,5 et 3,5% – à ceux que d'Eurostat.

Storstrom	87,3	71,9% (2007)
Suède	123,8	76,7%
<i>Île de Gotland</i>	99,3	77,2%
Stockholm	172,2	76,9%
Södermanland	98,8	76,9%
Royaume-Uni	119,3	74,3%
<i>Île de Wight</i>	77,5	74,7%
<i>Hébrides extérieures</i>	87,7	78,9%
<i>Îles Orcades</i>	95,1	85,3%
<i>Îles Shetlands</i>	113,4	89,7%
<i>Île d'Anglesey</i>	64,6	69,8%
Londres Centre	302,7	66,4%
Finlande	115,1	69,3%
<i>Îles Aland</i>	139,5	77,2%
Etelä-Suomi	133,1	72,6%
Itä-Suomi	85,3	62,9%
France	111,9	62,5%
<i>Corse</i>	88,7	53,5%
Languedoc-Roussillon	88,6	56,2%
Île-de-France	172,6	64,5%

Parallèlement à cette diversité des situations insulaires, l'élargissement aux PECO constitue un bouleversement dont les implications sur la politique de cohésion sont capitales. Alors que 8% des habitants de l'Europe des Quinze vivaient dans des régions définies en retard de développement, 25% des habitants de l'Europe des Vingt-Sept vivent dans de telles régions, et l'on dénombre 32 régions où le PIB/habitant est inférieur à 50% de la moyenne communautaire¹¹⁷. De la sorte, les douze nouveaux États membres, représentant 21% de la

¹¹⁷ Commission des communautés européenne, *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance [...]*, p. x.

population de la Communauté, capteront plus de 52% des fonds structurels lors de la période 2007-2013¹¹⁸. Ainsi, le concept de cohésion territoriale ne paraît pas devoir concerner prioritairement les régions dites spécifiques. Plusieurs territoires insulaires demeureront dans le cadre du soutien maximal prévu par l'objectif Convergence. Toutefois, imaginer la définition d'une politique spécifique aux îles apparaît aujourd'hui d'autant plus difficile que les priorités de l'UE ont fondamentalement évolué. Les résultats de la consultation menée dans le cadre de l'élaboration du livre vert sur la cohésion territoriale pousseraient même à exclure l'hypothèse¹¹⁹.

Ainsi peut s'expliquer la vigueur récemment retrouvée du groupe d'intérêt insulaire. EURIMED, sous l'impulsion des Baléares et de la Sicile, devait se structurer plus efficacement. À l'initiative de la Sicile, les régions membres ont décidé en 2007 de créer un groupement européen de coopération territoriale¹²⁰. L'« eurorégion insulaire méditerranéenne » a déjà été présentée, le 13 mars 2008, lors d'un forum organisé par la Région sicilienne¹²¹. Cependant, la concrétisation apparaît difficile. Particulièrement, la Collectivité territoriale de Corse a semblé accorder plus d'importance à la constitution d'un groupement avec la Toscane et la Ligurie, qui sont ses partenaires – avec la Sardaigne – dans le cadre du programme de coopération transfrontalière « Italie-France maritime ». La Sicile et les Baléares devraient proposer la date du 8 octobre 2009 pour la création de l'eurorégion insulaire, mais ces deux régions ne semblent pas avoir de garanties définitives de la part de leurs partenaires¹²².

L'initiative récente qui semble potentiellement la plus féconde est due à l'État grec, et s'inscrit dans le cadre de l'agenda territorial de l'UE¹²³. Le « premier programme d'action » définit une action 2.3 fondée sur « l'analyse des politiques et de la législation du point de vue

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. xiv-xv.

¹¹⁹ Commission des communautés européennes, *Sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, COM(2009) 295 final, 25 juin 2009, p. 14. « Une minorité de répondants ont suggéré de relier la cohésion territoriale à un petit nombre de caractéristiques géographiques susceptibles d'avoir une influence sur le développement des territoires. Ils ont également proposé la mise en place de politiques et d'aides financières communautaires spécifiques, voire de stratégies communautaires globales en faveur des territoires concernés. Cependant, la majorité des intervenants, y compris une vaste majorité d'États membres, ont avancé que ces caractéristiques ne déterminaient pas en soi la réussite ou l'échec et ne tenaient pas compte de la capacité des États membres et des régions à apporter des réponses stratégiques appropriées, et n'appelaient donc pas un traitement spécifique, et encore moins une compensation. »

¹²⁰ La Région Sicile était aussi en charge d'en préparer les statuts.

¹²¹ *Europa & Mediterraneo*, 11^{ème} année, n° 13, 18 mars 2008, p. 6.

¹²² « Balears i Sicília proposaran la data del 8 d'octubre per crear l'Euroregió d'illes de la Mediterrània », *Europapress*, 5 juin 2009.

¹²³ Agenda territorial de l'Union européenne, *Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, document approuvé à l'occasion de la Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale, les 24 / 25 mai 2007 à Leipzig, http://www.miat.public.lu/actualites/2007/05/24-2505_leipzig_reunion_informelle/2405_territoriale_agenda_fr.pdf.

des régions subissant des contraintes territoriales spécifiques »¹²⁴. Celle-là même inclut une sous-action 2.3.c, destinée à l'évaluation des potentiels et handicaps particuliers des territoires insulaires, et à la définition des solutions à leur apporter. Ce dessein étant poursuivi avec la bénédiction officielle du Conseil, il est espéré que les conclusions du projet *Euroislands*, dirigé par le ministère grec de l'économie et des finances¹²⁵, bénéficieront d'une légitimité importante. Signe du caractère accrédité de l'entreprise, la conférence organisée sur l'île de Kos, en juin 2008, a vu s'exprimer les commissaires européens à la politique maritime et à l'environnement, ainsi que le directeur général de la direction de la politique régionale¹²⁶. Cela ne permet d'envisager nulle révolution, mais laisse ouverte la porte à de futurs progrès.

Conclusion

Qu'il nous soit permis une remarque liminaire : il est improbable, pour ne pas dire impossible, que toutes les dispositions d'une constitution soient rapidement et scrupuleusement mises en œuvre. Sans nul doute, ces cas d'inapplication de textes fondamentaux peuvent desservir la crédibilité et la légitimité des institutions. Ceci dit, ils ne sont pas rares, et l'UE ne saurait en être exempte.

Il est clair que le principe de cohésion a gagné en importance tout au long de la construction communautaire. Pour autant, l'ancienne politique, essentiellement fondée sur le critère du PIB/habitant, a très peu considéré la situation des territoires à handicap structurel ; et la nouvelle, nonobstant une souplesse accrue, ne consacre pas une rupture à ce sujet. Au surplus, dans leur majorité, les îles relèvent dorénavant de l'objectif compétitivité régionale et emploi, ce qui renvoie à une logique de répartition sur l'ensemble des régions plus qu'à une logique de rattrapage des zones les moins favorisées¹²⁷.

En la matière, la consécration du principe de solidarité ne fut aucunement de nature à bouleverser la prise en compte des territoires insulaires. Certes, le lien entre ledit principe et la politique de cohésion a été confirmé par le nouveau protocole sur la cohésion économique, sociale et territoriale, annexé au traité de Lisbonne. Au demeurant, le même traité montre que

¹²⁴ Conseil européen, *First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union*, adopté par la réunion ministérielle informelle sur la cohésion territoriale et la politique régionale, Ponta Delgada, Açores, 23 novembre 2007.

¹²⁵ K. VLACHOS, « How can the Islands Reconcile Sustainable Development with Territorial Cohesion? Proposal for an ESPON Study on the case of European Islands », 28^{ème} assemblée annuelle de la commission des îles de la CRPM, Palma de Majorque, 10-11 avril 2008, http://www.commissiondesiles.org/pub/docs2/135_greek_min.pdf.

¹²⁶ Étaient aussi présents le président du CESE, trois ministres grecs, etc. Plusieurs interventions sont consultables sur le site de la conférence : http://www.espa.gr/conference/default_en.aspx.

¹²⁷ D. YUILL, M. FERRY, T. GROSS, « Riesame, revisione, riforma: Sviluppi recenti nella politica regionale degli Stati membri e della Norvegia », *Relazione EoRPA*, n° 07/1, University of Strathclyde, octobre 2007, pp. 46-51.

le principe de solidarité renvoie prioritairement à de tout autres priorités¹²⁸, et qu'il est substantiellement – si ce n'est exclusivement – destiné à unir les États membres, et non pas les territoires européens dans leur diversité. Au reste, il est totalement absent de documents aussi essentiels que l'actuel règlement des fonds structurels ou le livre vert sur la cohésion territoriale. Ainsi, si ce principe a pu orienter la définition de l'actuelle politique de cohésion, ce serait plutôt au détriment des territoires insulaires, en justifiant la concentration des aides au profit des régions les plus pauvres.

Les autres politiques de l'UE n'appellent pas un constat différent. Quoique la prise en compte de l'insularité tende à croître sensiblement, les implications demeurent assez anodines. La Commission ne semble nullement décidée à définir une politique générale des îles. Son refus maintes fois affirmé de créer un groupe dit « interservices », censé donner une dimension « transsectorielle » au traitement de la question insulaire¹²⁹, est révélateur.

La jurisprudence communautaire paraît plus rétive encore à l'idée d'une insularité créatrice de droits. Récemment, la CJCE a été saisie d'une taxe de la Région Sardaigne, portant sur les escales des aéronefs privés et unités de plaisance appartenant à des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en Sardaigne. Sans équivoque, les conclusions de l'avocat général ont exclu que l'insularité puisse « servir de prétexte pour (ré)introduire des entraves aux échanges ou des mesures protectionnistes qui iraient à l'encontre du principe du marché intérieur »¹³⁰. Il est tout aussi clair que le caractère insulaire ne peut, à lui seul, fonder d'assouplissement du régime des aides d'État. Le contrôle des juridictions reste un contrôle minimal, et la Commission continue très librement à apprécier la validité des aides intéressant les territoires insulaires¹³¹. Le Tribunal de première instance s'est voulu limpide : « le juge communautaire ne pouvant substituer son appréciation des faits et des circonstances économiques complexes à celle de la Commission, le contrôle du Tribunal doit, par conséquent, se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de

¹²⁸ Celles-ci sont : la politique étrangère et de sécurité commune (art. 10 C), l'« espace de sécurité, de liberté et de justice » (art. 61), la politique de contrôle aux frontières, d'asile et d'immigration (art. 63ter), la politique de l'énergie (art. 176 A), et la capacité de réponse à des attaques terroristes ou catastrophes naturelles (art. 188 R).

¹²⁹ Parlement Européen, réponse donnée par Danuta Hübner à la question écrite posée par Stavros Arnautakis (PSE), E-0198/2008, 14 mars 2008. La commissaire Hübner a seulement affirmé que la création d'une unité de ce type spécialement consacrée à la cohésion territoriale était envisageable.

¹³⁰ CJCE, conclusions de l'avocat général Juliane Kokott présentées le 2 juillet 2009, *Presidente del Consiglio dei ministri/Regione autonoma della Sardegna*, aff. C-169/08.

¹³¹ TPICE, 15 juin 2005, *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, aff. T-171/02. « Lorsque la Commission examine si un projet de régime d'aides à la restructuration d'entreprises en difficulté peut être déclaré compatible avec le marché commun en application de la dérogation prévue par l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, elle s'est, ainsi que cela a été relevé précédemment, obligée, au point 3.2.3 des lignes directrices, à tenir compte des objectifs de l'article 158 CE et des effets régionaux d'un projet d'aide nouvelle à visée sectorielle. Toutefois, le simple fait qu'un projet d'aide nouvelle vise à répondre aux objectifs d'une disposition du traité autre que la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, CE invoquée par l'État membre concerné n'implique pas, en soi, que ce projet réponde aux conditions d'application de cette dérogation [...] »

l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir »¹³². De la sorte, il n'est guère étonnant que l'argument de l'insularité soit souvent absent des conclusions des parties¹³³.

Certes, le traité de Lisbonne conférerait une reconnaissance accrue aux îles. Néanmoins, et malgré les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice, la Commission n'y avait jamais porté grande attention. Cette passivité était d'autant plus facile à assumer que les régions insulaires n'étaient pas les régions les plus défavorisées d'Europe et qu'elles le sont moins encore aujourd'hui. Dans le cas où cette situation perdurerait, un retour à une relation plus étroite avec l'échelon étatique deviendrait envisageable.

Nous ne saurions donner une vision catastrophiste de cette absence de politique européenne des îles. Quoique précieuses, les politiques communautaires ont toujours conservé un caractère complémentaire des interventions nationales ; la Commission elle-même le reconnaît¹³⁴. De plus, le maintien d'un niveau de soutien appréciable est favorisé par d'autres évolutions, parfois sujettes à critiques. La première est la multiplication des dotations dites exceptionnelles, qui se traduit notamment par l'octroi d'une somme de 30 millions d'€ au profit de la Corse¹³⁵. La seconde est une certaine renationalisation des procédures¹³⁶, qui permet théoriquement un assouplissement dans la répartition des fonds, même si l'évolution est loin d'être aussi claire que ne le désiraient certains États, dont le Royaume-Uni¹³⁷. La troisième est la croissance du soutien apporté aux zones rurales, concrétisé par d'importants programmes de développement¹³⁸, et par l'augmentation sensible de la modulation obligatoire, appliquée sur les paiements de la PAC afin de soutenir le développement rural¹³⁹.

¹³² TPICE, 12 septembre 2007, *Olympiaki Aeroporia/Commission*, aff. T-68/03.

¹³³ Pour exemples : TPICE, 14 décembre 2005, *Regione autonoma della Sardegna/Commission*, aff. T-200/04 ; TPICE, 15 juin 2005, *Corsica Ferries/Commission e. a.*, aff. T-349/03 ; TPICE, arrêt du 20 juin 2007, *Tirrenia di Navigazione SpA e. a./Commission*, aff. T-246/99.

¹³⁴ Communication de la Commission aux États membres sur la politique régionale et la politique de concurrence, « Renforcer leur concentration et leur cohérence » (98/C 90/O3), *JOCE* n° C 90 du 26 mars 1998, p. 3. « Les tâches de solidarité en matière de développement des économies régionales s'exercent d'abord aux niveaux régional et national, et l'Union, par sa politique d'aides structurelles, y apporte son concours de manière subsidiaire. »

¹³⁵ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, annexe II, point n° 29. Dix-neuf autres dispositions de ce type, présentes dans le règlement, concernent un nombre très important de régions.

¹³⁶ En ce sens : A. SCAVO, « La Politica di Coesione dell'Unione Europea: tendenze ad una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013 », *Jean Monnet Working Paper*, n° 60, Université de Catane, juillet 2006. La mesure symbole fut l'obligation d'adopter un Cadre de Référence Stratégique National (Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, art. 27-28).

¹³⁷ J. BACHTLER, C. MENDEZ, « Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 3/2007, pp. 535-564.

¹³⁸ Par exemple, en Corse, le FEADER interviendra à hauteur de plus de 83 millions d'euros sur la période 2007-2013 (Commission des communautés européennes, *Programme de développement rural – la Corse*, MEMO/07/603, Bruxelles, 20 décembre 2007).

¹³⁹ Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009, art. 7.1. La modulation entraîne un transfert de paiement vers le développement rural. Le taux obligatoire, qui était de 5% en 2007 pour l'ex-Europe des XV, doit passer à 10% en 2012.

Plus inquiétante nous semble l'inapplication de dispositions des traités. De façon générale, l'ineffectivité de la norme juridique est certainement l'un des pires dangers pour la légitimité des institutions. Dans le cas de l'UE, toujours sous le coup de procès en technocratie, ses conséquences ne peuvent être que plus pernicieuses.