



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
e.mail : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

SEPTEMBRE 2008

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

L'IMPACT TERRITORIAL DES POLITIQUES SECTORIELLES DE L'UE

LE CAS DE LA POLITIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN, LE PAQUET ÉNERGIE ET LE 1^{ER} PILIER DE LA PAC

Dans le cadre de sa participation au 1er programme d'action de l'Agenda territorial de l'Union européenne, la CRPM, aux côtés de plusieurs autres organisations interrégionales et interurbaines, a été associée à une réflexion sur l'impact territorial des politiques sectorielles de l'UE coordonnée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire des Pays-Bas (action 2.4 du programme d'action). Ce document, qui vise à illustrer différents types d'impacts territoriaux induits par les politiques communautaires, constitue la contribution de la CRPM à cette réflexion.

Les 3 exemples choisis – la politique énergétique, la politique de transport et la politique agricole commune – bien que schématiques et partiels, témoignent du fait que :

- la notion d'« impact territorial » couvre un éventail très large d'impacts sur le terrain, aussi bien dans leur nature (impact économique, social, environnemental...) que dans l'échelle d'impact (région ciblée, ensemble de territoires spécifiques tels que les régions insulaires ou ultrapériphériques, ou encore ensemble géographique large de type transnational tel qu'un bassin maritime...);
- toute politique recèle d'impacts territoriaux potentiels, qui sont d'autant plus difficiles à identifier et anticiper que ses mesures d'application (législatives ou budgétaires) sont techniques et les acteurs concernés peu sensibilisés à la dimension territoriale des enjeux.

Les exemples ci-dessous mettent en lumière deux problèmes principaux :

- La prise en compte bien souvent insuffisante du principe de cohésion territoriale (entendu aussi bien dans le sens restreint du TCE que dans le sens plus large du Traité de Lisbonne) dans les politiques sectorielles. Cette insuffisante prise en compte revient à réduire l'accès de certains territoires européens aux libertés fondamentales prévues par le Traité, ce qui est politiquement inacceptable sur le principe. Mais cette réduction revient, aussi et très concrètement, à pénaliser le développement économique de ces territoires (en limitant leur accessibilité physique par exemple) ou limiter leur capacité à profiter d'opportunités nouvelles (les sources d'énergies renouvelables par exemple). En bref, négliger l'impact territorial des politiques sectorielles revient à accepter que certains territoires ne puissent participer aux stratégies de Lisbonne et de Göteborg quand bien même elles auraient des atouts intéressants à faire valoir au sein du projet européen dans son ensemble.
- La coexistence concurrente voire contradictoire entre politiques sectorielles, qui posent des problèmes accrus dans certaines régions (ex. transport aérien vs. réduction des gaz à effet de serre pour les régions périphériques, plus fortement dépendantes de ce type de transport). De telles situations appellent à introduire des mesures spécifiques dans la législation et les outils existants pour limiter ces effets.

1 – LES IMPACTS TERRITORIAUX POTENTIELS D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE EN CONSTRUCTION : L'EXEMPLE DU PAQUET « ENERGIE – CLIMAT »

Le paquet "énergie-climat"¹, publié le 23 janvier dernier, est actuellement en discussion au Parlement européen. Parmi les nombreuses mesures proposées, certaines pourraient sérieusement affecter certains territoires, tels que les régions périphériques de l'UE. En voici trois courts exemples²:

¹ COM(2008) 16, COM(2008)17, COM(2008)18 et COM(2008)19

² Position du Bureau politique de la CRPM sur le paquet énergie-climat 27/06/08,
http://www.crpm.org/pub/docs/181_frpaquetenergie_climat-bp.pdf

1. La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil « modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre » propose de fixer un plafond d'émissions de Gaz à effet de serre au sein de l'UE. Ce plafond serait réduit progressivement, et il appartiendrait aux entreprises des secteurs concernés d'acquiescer les quotas d'émission nécessaires, quotas que les Etats Membres mettraient aux enchères. Ce mécanisme, destiné à s'étendre progressivement aux transports aériens et maritimes, risque néanmoins de pénaliser les entreprises situées dans les zones les plus périphériques, dont les marges sont souvent moindres, les capacités d'enchérir limitées, et qui surtout sont plus fortement tributaires des coûts de transports pour leurs approvisionnements comme pour leur exportations. Paradoxalement, les propositions de la Commission prévoient, afin d'éviter une « fuite carbone », d'accorder gratuitement des quotas d'émission aux grandes entreprises exposées à la concurrence mondiale, et susceptibles de délocaliser leurs activités hors de l'Union. La législation en question, sauf amendement du Parlement, n'envisage à aucun moment un mécanisme de rééquilibrage territorial destiné à remédier aux possibles impacts territoriaux négatifs de ce mécanisme.

2. Inversement, le texte de la Directive visant à promouvoir l'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables (COM(2008)19 final), reprenant une disposition déjà existante, rappelle dans son l'Art.14 que «*Les États membres veillent à ce que l'imputation des frais de transport et de distribution n'engendre aucune discrimination à l'égard de l'électricité produite à partir de sources renouvelables, y compris notamment l'électricité provenant de sources renouvelables produite dans les Régions périphériques, telles que les Régions insulaires et les Régions à faible densité de population.* » Ce point, qui est bien en cohérence avec le principe de cohésion territoriale, est en passe d'être renforcé puisque la Commission ITRE du Parlement Européen entend lui conférer un caractère plus contraignant (Rapport Turmes).

3. Outre la cohérence entre ces mesures législatives et le principe de cohésion territoriale se pose la question des incohérences pouvant surgir entre différents textes législatifs, et les impacts que de tels conflits pourraient avoir dans certaines régions. C'est le cas par exemple, dans le domaine de l'environnement, lorsque les mesures du paquet énergie-climat, qui cherchent à promouvoir la croissance des énergies renouvelables, se trouvent confrontées aux directives « habitat » et « oiseaux », qui interdisent certains types d'activité dans des zones classées. Ainsi, en Ecosse, dans l'île de Lewis, il a fallu renoncer à l'un des plus grands projets de fermes d'éoliennes du fait de la désignation d'une large part du territoire régional en zones protégées. La Commission et le Parlement sont conscients de ce type de conflits, et un amendement au Rapport Turmes (voir Supra), vient de souligner la nécessité de mettre ces législations en cohérence, ainsi que celle de prendre en compte les incidences positives du développement des énergies renouvelables pour l'environnement lorsqu'un permis de construire est sollicité.

2 - EXEMPLE D'UNE POLITIQUE EN COURS DE REVISION : LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE TRANSPORT

La législation communautaire en matière de transport est riche, techniquement complexe et en constante évolution. De manière générale, l'accessibilité des Régions périphériques dépend fortement du transport maritime ou aérien. Pour les Régions insulaires, qui ne disposent pas des alternatives de la route et du rail, et reposent pour leurs échanges sur les transports maritimes et aériens, cette importance devient vitale. Elle l'est plus encore pour les Régions ultrapériphériques (RUP) où le transport aérien est l'unique option offerte aux passagers. Voici présentés brièvement 2 aspects de cette législation dont l'impact sur ces régions est fort et le risque de voir ces dispositions spécifiques disparaître, permanent :

1. *Les Obligations de Service Public (OSP)*. Exception au principe général du libre marché, l'imposition d'Obligations de Service Public permet d'assurer des liaisons avec une zone périphérique dans des conditions satisfaisantes de prix comme de qualité pour les usagers. Avec des nuances selon qu'il s'agit du transport maritime ou du transport aérien, la législation communautaire conditionne l'octroi d'aides publiques à un transporteur à un mécanisme d'appel d'offre au niveau communautaire. Justifié par la nécessité d'introduire un élément de compétitivité et de recherche d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics, ainsi que par le souci d'éviter des distorsions de marché, ce procédé peut néanmoins avoir des effets pervers. Ainsi, dans le domaine du transport maritime, la plupart des régions insulaires dépendent fortement des emplois maritimes – qu'il s'agisse des emplois en mer comme de ceux sur les installations à terre. En octroyant une mission de service public à un nouvel opérateur offrant des services à moindre coût du fait de l'emploi d'un personnel plus réduit et moins payé, un appel d'offre peut avoir un impact économique et social très négatif sur ce type de communauté. Les économies réalisées par la réduction de la subvention de service public sont alors contrebalancées par une aggravation de la situation sociale et de l'emploi, que les pouvoirs publics devront aussi gérer. Il n'existe pas de solution simple à ce type de

contradiction, qui fait que les procédures d'appel d'offre sur les dessertes insulaires se déroulent dans un contexte très particulier, parfois peu propice au plein exercice des règles de concurrence. Malheureusement, la législation communautaire en la matière ne permet pas d'intégrer l'impact territorial global d'un tel processus, ni ne permet-elle une approche au cas par cas.

- La proposition de Directive du Parlement et du Conseil visant à amender la Directive 2003/87/EC afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre va avoir pour conséquence d'augmenter le coût du transport aérien pour les marchandises comme pour les passagers. Ceci va affecter particulièrement les régions les plus périphériques, et surtout les îles et les régions ultrapériphériques (ces deux dernières catégories ayant une accessibilité naturellement réduite faute des alternatives du transport routier ou ferroviaire, et les RUP étant confrontées à un isolement et à des distances particulièrement importantes). La position de la Commission Européenne a été de s'en remettre au mécanisme des Obligations de Service Public (OSP) pour éviter de tels surcoûts (soit par le biais d'exemptions comme dans le cas des RUP, soit en laissant aux autorités publiques responsables le soin d'augmenter si nécessaire le montant des aides octroyées dans le cadre de la mission de service public). Ce mécanisme ne tient toutefois nullement compte du fait que, du fait de la libéralisation du transport aérien, toutes les liaisons aériennes vers ces territoires ne relèvent pas automatiquement du régime des OSP, soit que l'Etat-Membre se soit refusé à instaurer un tel régime, soit que nombre de ces liaisons soient assurées par des compagnies charters ou low-cost qui, en règle générale, cherchent par nature à éviter les contraintes inhérentes aux OSP.

3 - LES IMPACTS TERRITORIAUX POTENTIELS DE L'ÉVOLUTION D'UNE POLITIQUE A FORT BUDGET : LE CAS DE LA PAC - 1^{ER} PILIER

En Septembre 2007, la CRPM a publié un document destiné à estimer les impacts des évolutions potentielles de la PAC après 2013 (suppression des interventions de soutien des prix sur les marchés (SPM), renforcement du découplage, transfert vers le 2nd pilier par augmentation de la modulation obligatoire...) sur ses Régions à travers la mesure de deux indicateurs : le taux de soutien (niveau de contribution des aides octroyées à l'activité agricole d'une région) d'une part, et la dépendance économique (dépendance du revenu des exploitants agricoles à l'égard des subventions du 1^{er} pilier de la PAC), d'autre part³.

Face à la grande diversité des paysages agricoles régionaux (en termes de part de l'activité agricole dans les économies régionales, de spécialisation agricole et de structure des exploitations) mis en exergue par ce document, les impacts attendus sont bien évidemment différents. De manière générale, il existe un gradient Nord/Sud de dépendance aux soutiens du 1^{er} pilier : les régions méridionales - notamment méditerranéennes - sont en moyenne moins dépendantes de ces aides que les régions septentrionales. De manière plus précise, 7 « groupes d'intérêt » ont été identifiés, qui laissent présager de la vulnérabilité différente des Régions européennes face à l'évolution du 1^{er} pilier de la PAC :

Groupe	Type de dépendance		Exemple de Région
	SPM	Aides directes	
1	++++	++++	Régions suédoises, Wales (UK), Nord de l'Angleterre
2	++++	+++	Nord-Ouest Allemagne, Régions danoises, Nord-Ouest français
3	+++	++++	Régions finlandaises, Poitou-Charentes (FR) + Midi-Pyrénées (FR)
4	+++	++	Emilia-Romagna (IT), Lombardia (IT), Cantabria (ES), Norte Portugal (PT)
5	++	++	Aquitaine (FR), Aragon(ES), Navarre (ES), Vale d'Aoste (IT), Castilla y León (ES)
6	++	+	Régions espagnoles, italiennes, grecques, françaises méditerranéennes
7	+	+	Liguria (IT), Lazio (IT), Trentino (IT), Murcia, Canarias (ES)

³ « Les Régions périphériques maritimes d'Europe et l'évolution de la PAC - Eléments d'analyse et de discussion autour du 1^{er} pilier », disponible sur demande auprès du Secrétariat général de la CRPM.