



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION**

**LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION À L'HORIZON 2020:
DES OUTILS POUR SORTIR DE LA CRISE**

NOTE

Ce document a été préparé à la demande du Secrétaire général du Parlement européen.

COORDINATION

Marc THOMAS

AUTEURS

Albert MASSOT MARTI (Agriculture)

Ana Maria NOGUEIRA (Culture et éducation)

Irina POPESCU (Pêche)

Esther KRAMER (Politique régionale)

Marc THOMAS (Transports)

Piero SOAVE (Tourisme)

Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Nora REVESZ

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN, FR.

Traduction: DE.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou s'abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit terminé en novembre 2011.
Bruxelles, © Union européenne, 2011.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B:
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION À L'HORIZON 2020: DES OUTILS POUR SORTIR DE LA CRISE

NOTE

Contenu

Cette note illustre l'apport capital des politiques structurelles et de cohésion à la stratégie «Europe 2020». Elle souligne aussi le rôle que le Parlement pourrait jouer pour renforcer ces politiques, qui relèvent toutes de la procédure législative ordinaire et qui seront toutes profondément réformées d'ici à 2014.

IP/B/COMM/NT/2011_04

novembre 2011

PE 460.074

FR

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	7
1. LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION: DES MOTEURS DE DÉVELOPPEMENT	9
1.1. Il faut renforcer la prospérité et la cohésion de l'Union européenne	9
1.2. La stratégie «Europe 2020»	10
1.3. Le rôle du Parlement européen dans la mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020»	10
1.4. Les politiques structurelles et de cohésion: des outils puissants	11
2. L'AGRICULTURE	13
2.1. Le contexte 2011/2020: axes stratégiques	13
2.2. Le défi institutionnel: réussir le Traité de Lisbonne	14
2.3. Le défi agricole: la refondation de la PAC dans le cadre des nouvelles perspectives financières (PAC 2020)	16
2.4. Le défi de la mondialisation agricole	18
2.5. Le défi de la relance économique: de la crise de la PAC à la PAC de la crise	20
3. LA CULTURE ET L'ÉDUCATION	25
3.1. Base juridique	25
3.2. Cadre financier pluriannuel 2014-2020 – relever les défis de la stratégie «Europe 2020»	26
3.3. La valeur ajoutée européenne et l'impact des programmes de l'UE en matière de culture et d'éducation	28
3.4. Éducation, formation, jeunesse et sport	30
3.5. Politique culturelle – renforcer la créativité en Europe	33
3.6. Politique de la communication	34
3.7. Conclusion	35
4. LA PÊCHE	37
4.1. Contexte: les tendances principales	37
4.2. Principaux défis: réformer la PCP	38
4.3. Cadre financier: le futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	40
4.4. Le rôle du Parlement européen	42

5.	LA POLITIQUE RÉGIONALE ET DE COHÉSION	45
5.1.	Contexte juridique, économique et politique	45
5.2.	Défis extérieurs	46
5.3.	Implications des négociations sur le budget 2020	47
5.4.	Défis intérieurs pour la politique de cohésion jusqu'en 2020	48
5.5.	Conclusions	51
6.	LES TRANSPORTS	53
6.1.	Contexte	53
6.2.	Principaux défis d'ici 2020	54
6.3.	Le rôle du Parlement européen	58
7.	LE TOURISME	61
7.1.	Contexte	61
7.2.	Principaux défis d'ici à 2020	64
7.3.	Le rôle du Parlement européen	66
7.4.	Conclusion	68

ABRÉVIATIONS

APP	Accord de partenariat dans le domaine de la pêche
CCR	Conseil consultatif régional
CEC	Cadre européen des certifications
CFP	Cadre financier pluriannuel
CO₂	Dioxyde de carbone
COMAGRI	Commission de l'agriculture et du développement rural
CULT	Commission de la culture et de l'éducation
DT	Département thématique
EEES	Espace européen de l'enseignement supérieur
ERTMS	Système européen de surveillance du trafic ferroviaire
ESA	Agence spatiale européenne
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEP	Fonds européen de la pêche
FSE	Fonds social européen
ICC	Industries culturelles et créatives
INTA	Commission du commerce international
LRIT	Système d'identification et de suivi des navires
MOC	Méthode ouverte de coordination
MSS	Mécanisme de sauvegarde spéciale
NASA	National Aeronautics and Space Administration (USA)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCM	Organisation commune des marchés

OMC	Organisation mondiale du commerce
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ORGP	Organisation régionale de gestion de la pêche
PAC	Politique agricole commune
PCP	Politique commune de la pêche
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
POP	Plan d'orientation pluriannuel
RMD	Rendement maximal durable
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
SafeSeaNet	Plate-forme centralisée européenne d'échange de données maritimes
SESAR	Single European Sky ATM Research
SIF	Services d'information fluviale
SMA	Services de médias audiovisuels
SSI	Station spatiale internationale
SVE	Service volontaire européen
TAC	Total admissible de capture
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TRAN	Commission des transports et du tourisme
TUE	Traité sur l'Union européenne

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 La dette publique des principales puissances mondiales	9
Tableau 2 Poids des principales économies mondiales	9
Tableau 3 Évolution des prix des matières premières alimentaires 2007/2011	21
Tableau 4 La politique agricole commune et les cadres budgétaires pluriannuels	23
Tableau 5 Éducation & culture: comparaison entre les cadres financiers 2007-2013 et 2014-2020	36
Tableau 6 Politique de cohésion - Comparaison entre les cadres financiers 2007-2013 et 2014-2020	52
Tableau 7 Tableau synoptique des politiques structurelles et de cohésion de 2011 à 2020	69

1. LES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION: DES MOTEURS DE DÉVELOPPEMENT

1.1. Il faut renforcer la prospérité et la cohésion de l'Union européenne

À l'automne 2011, l'Union européenne s'apprête à décider du cadre qui orientera son action entre 2014 et 2020 alors qu'elle affronte une crise financière et économique d'importance dont il est impossible de prédire les développements.

Les difficultés de ces dernières années ont notamment entraîné la perte de presque sept millions d'emplois¹, et le chômage constitue la principale préoccupation des citoyens²: mi-2011, près de 10 % de la population active est privée de travail, et cette proportion doit être doublée pour les moins de 25 ans. Derrière ces statistiques il y a près de 23 millions d'hommes et de femmes³.

Parallèlement, la dette publique s'est fortement accrue passant, entre 2007 et 2010, de 59 % à 80 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union⁴.

Tableau 1: La dette publique des principales puissances mondiales

	UE	USA	Chine	Japon
Dette publique 2010 (en % PIB)⁵	80 %	94 %	36 % (?) ⁶	200 %

Si, par ailleurs, le poids économique de l'Union européenne demeure supérieur à celui de ses principaux partenaires, cette position recule nettement: l'Union qui comptait pour 27 % du produit intérieur brut mondial en 1990 n'en représentait qu'un peu plus de 20 % à la fin 2010.

Tableau 2: Poids des principales économies mondiales

	UE	USA	Chine	Japon
PIB 2010 (en milliards \$)⁷	13 699	13 325	8 741	3 882
Part du PIB mondial (en %)⁸				
en 1990:	26,9 %	22,2 %	3,5 %	8,9 %
en 2010:	20,5 %	20 %	13,1 %	5,8 %

¹ Début 2008, 16 millions d'Européens étaient privés d'emploi, soit un taux de chômage de 6,7 % (Eurostat, Unemployment Statistics, septembre 2011.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics).

² Même s'il existe de grandes disparités nationales (à l'été 2011 le taux de chômage est inférieur à 5 % dans trois États membres, et supérieur à 15 % dans quatre) près de 80 % des Européens jugent mauvaise la situation de l'emploi dans leur pays. (Eurostat: Eurobaromètre 74, Automne 2010, *l'opinion publique dans l'Union européenne*).

³ Eurostat, euroindicateurs 143/2011, septembre 2011.

⁴ À la fin 2010, la dette publique cumulée des 27 États membres avoisinait 9 828 232 millions d'euro, soit 80 % du produit intérieur brut (aux prix du marché) de l'Union. (Eurostat, Euroindicateurs 60/2011, avril 2011).

⁵ En pourcentage du produit intérieur brut aux prix du marché (Eurostat, Euroindicateurs 60/2011, avril 2011; OCDE, Dette des administrations publiques, juin 2011).

⁶ Estimation Agence Moody's, juillet 2011.

⁷ PIB à parité de pouvoir d'achat 2005, en milliards de dollars internationaux constants. (Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), *Panorama de l'économie mondiale*, décembre 2010).

⁸ Sur la même période (1990-2010) l'ensemble formé par les pays de l'Asie de l'Est et du Sud-est (ASEAN 10, Chine, Corée du Sud, Taiwan) a bondi de 8,8 % à 20,5 % du PIB mondial (CEPII, *op. cit.*).

1.2. La stratégie «Europe 2020»

Pour surmonter les graves difficultés du moment, l'Union a adopté la stratégie «Europe 2020»⁹ qui vise à améliorer la situation de l'emploi, développer la recherche et l'innovation, combattre le changement climatique, augmenter le niveau d'éducation et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour chacun de ces domaines des objectifs chiffrés sont établis et en 2020:

- 75 % des adultes de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi, contre 69 % aujourd'hui.
- L'équivalent de 3 % du produit intérieur brut de l'Union devrait être investi dans la recherche et le développement, contre moins de 2 % maintenant, afin de se rapprocher des actuels standards américain (2,6 %) et japonais (3,4 %).
- Les objectifs énergétiques et climatiques définis par la «Stratégie 20/20/20»¹⁰ devraient être atteints, soit une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport à 1990, une consommation finale couverte à 20 % par des énergies renouvelables, et une efficacité énergétique améliorée de 20 % par rapport aux projections de 2007.
- La proportion des élèves qui abandonnent le système éducatif sans diplôme devrait être ramenée sous les 10 % (contre 15 % actuellement), et au moins 40 % des adultes de 30 à 34 ans devraient être diplômés de l'enseignement supérieur (ils sont 31 % aujourd'hui).
- Le nombre d'Européens qui vivent sous les seuils nationaux de pauvreté devrait être réduit d'un quart, c'est-à-dire de presque 20 millions de personnes.

1.3. Le rôle du Parlement européen dans la mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020»

C'est parce que «la réalisation de la stratégie «Europe 2020» est bel et bien capitale et ne peut être une simple éventualité»¹¹ que le Parlement européen en a fait une priorité.

Tirant les leçons des difficultés rencontrées par la «Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi», le Parlement devrait peser de tout son poids dans la mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020» pour «combler le décalage entre ses ambitions affichées, les moyens disponibles et la méthode employée»¹², car il dispose désormais des outils pour ce faire. Ainsi devrait-il:

- **renforcer la gouvernance** de la stratégie «Europe 2020» en s'associant au contrôle de sa mise en œuvre, notamment par les États membres: le «semestre européen» et le nouveau cadre de gouvernance économique permettront maintenant au Parlement de mieux contrôler les initiatives nationales.

⁹ COM(2010) 2020 final, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive.*

¹⁰ COM(2007) 2 final, *Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà* (non publiée au J.O.U.E.).

¹¹ Résolution du Parlement européen du 17.2.2011, P7_TA(2011)0068.

¹² *Ibid.*

- **garantir les financements adéquats** en transposant dans le cadre budgétaire annuel et dans celui pour la période 2014-2020 les priorités affichées par la stratégie «Europe 2020». Il devrait également s'assurer que ces priorités se reflètent dans les budgets nationaux. Il pourrait enfin demander la mise en place de cadres juridiques ad hoc pour favoriser des investissements privés que la «raréfaction» de l'argent public rendra plus nécessaires.
- **veiller à la cohérence** des politiques communes et des objectifs de la stratégie «Europe 2020», notamment lors de l'examen des réformes des principales politiques de l'Union - dont la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, la politique de cohésion ou les lignes directrices sur le financement du réseau transeuropéen de transport.

1.4. Les politiques structurelles et de cohésion: des outils puissants

Pour surmonter la crise actuelle, pour créer de l'activité et des emplois, et d'une manière plus générale pour améliorer la vie des citoyens, l'Union européenne dispose des politiques structurelles et de cohésion. Ces politiques communes sont des outils puissants, qui concourent au développement de secteurs dans lesquels l'Europe excelle et qui illustrent au mieux la fameuse «valeur ajoutée communautaire»:

- **L'agriculture, le développement rural et la pêche** constituent un secteur économique et un enjeu stratégique d'importances croissantes avec l'augmentation de la population mondiale, et sont directement reliés aux grandes problématiques environnementales et énergétiques du moment.
- **La promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale** est un facteur de développement économique et de lutte contre l'exclusion sociale, et concrétise le principe de solidarité qui sous-tend toute la construction européenne.
- Les politiques en matière de **culture et d'éducation** présentent le triple avantage de n'avoir qu'une faible incidence sur le budget communautaire, d'être porteuses de symboles forts et populaires, et d'aider à préserver des secteurs culturels et audiovisuels nationaux dynamiques.
- De la même façon, **le tourisme** est à la fois un secteur économique d'importance et un vecteur de développement individuel et d'intégration européenne.
- Enfin, **les transports** sont vitaux pour l'économie et la société dans son ensemble, et constituent autant un enjeu environnemental majeur qu'une source indispensable de richesses et d'emplois.

Les politiques structurelles et de cohésion sont des leviers économiques importants, particulièrement indispensables pour vaincre les difficultés du moment, et qui doivent être renforcées pour contribuer efficacement à la réussite de la stratégie «Europe 2020» dont elles recouvrent tous les objectifs.

Le Parlement européen pourra jouer un rôle décisif dans ce renforcement puisque toutes ces politiques relèvent désormais de la procédure législative ordinaire¹³.

Marc Thomas

¹³ Article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. L'AGRICULTURE

2.1. Le contexte 2011/2020: axes stratégiques

La période à analyser (2011/2020) couvre *deux législatures* ainsi que la négociation et la mise en œuvre des prochaines *perspectives financières (2014/2020)*. Dans ce cadre, deux réformes de la politique agricole commune (PAC) sont déjà prévues, en 2013 et en 2020. Elles concerneront ses objectifs et remanieront en profondeur les principaux mécanismes en vigueur. Les *propositions législatives pour la réforme de 2013* ont été présentées par la Commission en octobre 2011¹⁴.

Quelques *facteurs institutionnels* nouveaux auront aussi un impact non négligeable sur la PAC post 2013:

- L'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne*, qui a introduit la nouvelle procédure de *codécision* agricole (avec quelques exceptions) ainsi que l'application de nouveaux actes délégués.
- *La mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020»* à laquelle la PAC devrait contribuer grandement vu, notamment, le potentiel de croissance et d'emploi des zones rurales. En outre, le développement des différents volets de la stratégie via les autres *politiques* communes aura des effets certains sur la nouvelle PAC post 2013, tout spécialement en ce qui concerne l'environnement, le changement climatique, la biodiversité, la régulation des marchés des dérivés ou la recherche.
- La Commission a présenté le *29 juin 2011* les *perspectives financières pour la période 2014/2020* qui incluent la révision du système des ressources propres de l'Union¹⁵. La PAC, premier poste budgétaire, subira un profond remaniement avec le nouveau cadre financier pluriannuel - très conditionné par l'évolution de la crise économique et financière. On peut s'attendre d'ores et déjà à une *réduction du budget agricole* en termes réels (de *-9,2 %* entre les années 2103 et 2020 selon la proposition de nouvelles perspectives financières)¹⁶.
- La négociation et la mise en œuvre du nouveau *protocole sur le changement climatique*, en remplacement de celui de Kyoto. La Convention des Nations Unies qui se tiendra à *Durban* devrait en principe formaliser ce nouveau cadre multilatéral. Étant donné les liens croissants entre l'agriculture, l'énergie et le climat, la PAC devra faire face à un vrai *green deal*, à définir au cours de sa réforme de 2013.
- La clôture du *Cycle de Doha* et la signature d'un nouvel accord multilatéral sur l'agriculture n'auront probablement pas lieu dans un futur proche. Les négociations du «*paquet de décembre 2008*» sur les «*modalités de la négociation concernant l'agriculture*» ont échoué à plusieurs reprises et on ne s'attend pas à un rapide démarrage malgré les effets positifs que le succès du Cycle de Doha aurait sur le commerce et la croissance mondiaux. Toutefois, une éventuelle signature d'un nouvel accord de l'OMC sur l'agriculture créerait des tensions majeures sur la PAC d'après 2013, notamment dans le domaine tarifaire.

¹⁴ COM (2011) 625 à 630 (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm).

¹⁵ COM (2011) 500, http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_fr.cfm. Pour une analyse des propositions financières pluriannuelles secteur par secteur: http://ec.europa.eu/budget/reform/index_fr.htm.

¹⁶ EP Parliament - Policy Department B: "The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020", I/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.067, October 2011.

- *L'intégration complète* des derniers élargissements à finaliser et, de plus, le déroulement des *négociations de nouvelles adhésions*, et notamment celle de la Croatie déjà prévue pour 2013.

2.2. Le défi institutionnel: réussir le Traité de Lisbonne

Le nouveau TFUE représente un vrai tournant dans le domaine agricole à la veille d'une réforme fondamentale de la PAC prévue pour 2013. Il implique des changements majeurs, *législatifs, budgétaires et d'exécution*.

Ces changements élargissent en principe l'éventail des compétences du PE au regard d'une politique commune caractérisée jusqu'à aujourd'hui par son poids législatif et budgétaire. Cependant, les dispositions «agricoles» du TFUE présentent encore plusieurs enjeux à élucider.

L'enjeu législatif

Le TFUE reconnaît la codécision comme la «*procédure législative ordinaire*» de la PAC en remplacement de la procédure de simple consultation. Cependant, cette codécision agricole suscite des *problèmes d'interprétation importants*, dans la mesure où des exceptions à la procédure ordinaire, en faveur du Conseil, sont introduites, notamment en ce qui concerne les «*mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives*» (article 43.3 TFUE) ainsi que le cadre des règles de la concurrence (article 42.2, deuxième alinéa TFUE).

Faute d'une claire délimitation des compétences législatives du Parlement européen et du Conseil, des problèmes politiques et juridiques risquent de surgir, même si une longue jurisprudence confirme une interprétation restrictive des exceptions. Il est impensable que le PE accepte des réserves générales d'exécution en faveur du Conseil qui pourraient conditionner, voire vider de sens, les pouvoirs de codécision acquis avec le nouveau traité, et en particulier dans le cadre des réformes fondamentales de la PAC où la fixation des aides et des prix constitueraient des éléments essentiels.

Les négociations sur la portée des exceptions de l'article 43.3 TFUE sont en cours (novembre 2011) dans le cadre des *actes dits d'alignement* de la PAC au traité de Lisbonne. Mais même si un accord survient à court terme, la *réforme de 2013 relancera* probablement les débats sur les compétences législatives du Conseil.

D'ailleurs, le TFUE reconnaît une *compétence partagée* entre l'Union et les États membres dans le domaine agricole dans son ensemble (article 4.2.d). Sur cette base, le *principe de subsidiarité* sera d'application et les *parlements nationaux* veilleront à son respect (procédures du «*carton jaune*» et «*carton rouge*») (article 12.b TUE; et Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne).

Le Parlement européen devra donc renforcer les liens avec ses homologues nationaux en vue de la prochaine réforme de la PAC (ou d'autres politiques communes, d'ailleurs). Au-delà des rencontres périodiques déjà existantes au niveau horizontal et/ou des commissions parlementaires, il serait probablement adéquat de créer des *structures de coordination plus réduites, efficaces et stables*. D'autre part, des "*experts nationaux*" provenant des parlements nationaux pourraient intégrer ces unités consultatives.

L'enjeu budgétaire

Le Traité de Lisbonne implique également des changements significatifs au niveau financier. En premier lieu, il introduit une *procédure législative spéciale* pour l'adoption du budget annuel, selon laquelle les deux lectures actuelles sont remplacées par une lecture unique avec trois votes parlementaires (article 314 TFUE). En deuxième lieu, en éliminant la distinction entre «*dépenses obligatoires*» et «*dépenses non obligatoires*», les deux branches de l'autorité budgétaire décideront désormais conjointement de l'ensemble des dépenses agricoles. Enfin, le *cadre financier pluriannuel*, qui inclut implicitement le principe de discipline budgétaire dans le domaine agricole, devient un acte législatif nécessitant l'approbation du PE.

Dans ce contexte, le budget agricole deviendra un sujet majeur des débats financiers à venir. La révision du *Règlement financier* de l'Union (Règlement CE 1605/2002, JO L 248 du 16.9.2002), prévue par l'article 322.1 TFUE, a déjà eu lieu (Règlement UE 1081/2010, JO L 331 de 26.11.2010). *Trois domaines* restent cependant à définir et donc à suivre par le Parlement en général et par la COMAGRI en particulier:

- La modification du *Règlement (CE) 1290/2005 sur le financement de la PAC*. Une proposition a été déjà présentée par la Commission dans le cadre du paquet législatif relatif à la réforme de la PAC de 2013 (COM (2011) 628).
- La révision de *l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière* de 2006. Conformément à l'article 17.1 TUE, la Commission prendra l'initiative pour parvenir à un nouvel accord interinstitutionnel. La proposition a été présentée en juin 2011 dans le cadre du paquet des nouvelles perspectives financières 2014/2020 (COM (2011) 403)¹⁷.
- En outre, il faudra définir la *procédure spéciale* pour le *règlement fixant le cadre financier pluriannuel*. Cette proposition a également été incluse dans le paquet budgétaire 2014/2020 (COM (2011) 398)¹⁸.

L'enjeu de l'application des actes agricoles

Le TFUE introduit de nouveaux actes juridiques, *délégués* et d'*exécution* (articles 290-291).

Concernant les *actes d'exécution*, de nouvelles règles de *comitologie* ont déjà été adoptées selon la procédure législative ordinaire en remplacement des décisions 1999/468/CE et 2006/512/CE (Règlement UE 182/2011, JO L 55 du 28.2.2011). Les procédures de gestion et de réglementation, très utilisées dans le cadre de la PAC, sont remplacées par une *procédure d'examen*. L'actuelle procédure consultative reste en vigueur.

Concernant les *actes délégués*, il y aura un alignement progressif d'ici à 2014: les actes de base seront révisés et il faudra examiner la portée des éventuelles délégations au cas par cas. La Commission s'est engagée, dans une déclaration au PE, à finaliser les modifications législatives nécessaires pour mettre sur pied les actes délégués avant la fin de la législature actuelle.

Concernant la PAC, les travaux d'alignement ont été commencés par la COMAGRI avec le soutien technique horizontal des responsables de la coordination législative. Mais il reste encore beaucoup à faire: plus de *quarante actes législatifs agricoles* sont concernés par cet exercice d'actualisation.

¹⁷ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/draft_IIA_2014_COM-403_en.pdf

¹⁸ Voir: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/proposal_council_regulation_COM-398_en.pdf.

2.3. Le défi agricole: la refondation de la PAC dans le cadre des nouvelles perspectives financières (PAC 2020)

Les propositions législatives sur la PAC 2020 ont été présentées par la Commission en octobre 2011¹⁹. Les négociations à entamer sur ce paquet législatif seront contaminées par les débats sur les nouvelles perspectives financières 2014/2020 dans un contexte récessif où l'on peut vraisemblablement s'attendre à une stabilisation des crédits agricoles²⁰. Il est à noter, indépendamment des facteurs agro-budgétaires, que les propositions de la Commission anticipent déjà les objectifs et les instruments de la nouvelle «PAC 2013».

Objectifs et nouveaux mécanismes de la PAC 2020

Cette note n'a pas pour but d'expliquer les lignes directrices de la nouvelle PAC. Quatre notes du Département Thématique B ont déjà été publiées sur ce sujet, ainsi que plusieurs études externes, en vue de soutenir les travaux de la COMAGRI²¹. Cependant, sur la base des propositions présentées et des résolutions adoptées par le PE, on peut déjà avancer quelques idées qui seront débattues d'ici à 2013:

- Trois objectifs stratégiques orienteront la réforme: assurer la sécurité alimentaire à long terme des Européens, et contribuer à répondre à la demande mondiale croissante en denrées alimentaires; produire de façon durable des aliments diversifiés, de qualité, tout en préservant les ressources naturelles et la biodiversité; assurer la viabilité des territoires ruraux. Pour atteindre ces objectifs, les deux piliers de la PAC seront maintenus.
- Concernant les mécanismes de soutien direct, on assistera au passage du «découplage» (*decoupling*) au «ciblage» (*targeting - tailoring*). La phase du découplage des aides agricoles en faveur d'un soutien générique aux revenus, entamée depuis 2003, passera le relais à une phase de recouplage des instruments sur des objectifs ou fonctions spécifiques. Les paiements uniques aux exploitations seront remplacés par un système d'aides par étages, avec cinq composantes: 1) une «aide de base» à l'hectare, découplée et uniforme dans un État membre ou une région, mais hétérogène sur l'ensemble du territoire européen, réservée aux seuls agriculteurs actifs et plafonnée en fonction du nombre d'emplois (*capping*); 2) un soutien complémentaire en compensation des coûts liés à la fourniture des biens publics environnementaux non rémunérés par le marché (*greening component*); 3) une aide spécifique aux jeunes agriculteurs; 4) un soutien additionnel aux revenus dans les zones marquées par des contraintes naturelles; et, en dernier lieu, 5) des aides couplées à la production (liées au nombre d'hectares, au rendement ou au nombre de têtes de bétail) en faveur de certaines zones ou types d'agriculture pour des raisons économiques et/ou sociales. De plus, les enveloppes nationales des paiements directs seront redistribuées partiellement en faveur des pays ayant une aide à l'hectare inférieure à la moyenne communautaire.
- Concernant l'intervention publique des marchés, les outils en vigueur seront adaptés en tant que «filets de sécurité», se limitant aux cas de crise des prix ou de possible

¹⁹ COM (2011) 625 à 630 (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm). Pour une analyse des propositions du point de vue parlementaire, voir la note du DT B: *The CAP towards 2020: An Analysis of the legislative proposals from the perspective of the European Parliament*, IP/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.070, (projet) (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>)

²⁰ *The CAP in the Multifinancial Framework 2014/2020*, IP/B/AGRI/NT/2011-12, PE 460.067, 2011 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=49111>).

²¹ Notes PE 438.617, PE 460.067, PE 460.070. Toutes les notes internes et études externes sont disponibles sur: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>.

perturbation des marchés. En outre, la réforme réaffirmera la suppression des mécanismes de contrôle de l'offre (quotas laitiers et sucriers, droits de plantation des vignobles). Dans ce contexte, on s'attend à un rééquilibrage de la chaîne alimentaire. En vue de mieux répartir la valeur ajoutée, les organisations de producteurs et les interprofessions seront renforcées au niveau européen en permettant la négociation collective des prix dans certaines limites et sans mettre en cause les règles de la concurrence. De plus, il est prévu d'améliorer la transparence dans la formation des prix et le recours éventuel aux marchés dérivés par les producteurs.

- En dernier lieu, concernant le *développement rural*, la réforme simplifiera la large palette d'outils existants au sein du second pilier de la PAC pour se concentrer sur le soutien de la compétitivité, l'innovation, l'installation des jeunes agriculteurs, la gestion durable des ressources naturelles et le développement territorial équilibré. Les mesures à appliquer seront rassemblées en paquets territoriaux avec la fixation parallèle d'objectifs quantifiés qui pourraient être associés à des dispositifs d'incitation. Est prévue également une meilleure coordination des mesures rurales avec le reste des Fonds structurels. Par ailleurs, le deuxième pilier de la PAC mettra à disposition des États membres une boîte à outils de «*gestion individuelle des risques*» (assurances, fonds mutualisés...).

Feuille de route des travaux parlementaires

Le calendrier officiel de la réforme prévoit l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014/2020 en *décembre 2012* et l'adoption des textes de la réforme de la PAC (ainsi que d'autres politiques telles que la cohésion, la recherche ou la pêche) au cours du *printemps 2013* en vue de son application effective en *janvier 2014*.

Ce calendrier est très serré. Il existe en outre des facteurs non négligeables qui pourraient déboucher sur des *blocages dans les négociations*: 1) le chevauchement des négociations budgétaires et agricoles; 2) les débats encore en cours sur la portée des exceptions à la codécision agricole en faveur du Conseil; 3) le manque de quelques éléments clés de la réforme (notamment dans le cadre du développement rural: critères objectifs de répartition du budget du deuxième pilier; détails sur l'approche stratégique intégrée des Fonds structurels et du FEDER; nouveau classement des zones agricoles défavorisées; nouveau paquet promotion). Les éventuels blocages empêcheraient le respect du calendrier par les institutions européennes. Dans ce contexte, les perspectives financières en vigueur seraient prolongées.

Par ailleurs la COMAGRI, avec le concours du Département Thématique B, a déjà élaboré une première feuille de route des travaux parlementaires sans tenir compte des éventuels retards ou blocages dans les négociations budgétaires ou agricoles:

- *Octobre 2011*: Nomination des rapporteurs.
- *Novembre 2011*: Rencontre avec les ministres du Conseil Agriculture et présentation par la Commission des volets plus importants de l'étude d'impact qui accompagne les propositions législatives.
- *Décembre 2011*: Présentation (à huis clos) aux députés des analyses des propositions législatives par le Département Thématique B et organisation des premiers échanges de vues au sein de la COMAGRI.
- *Janvier 2012*: Continuation des échanges de vues au sein de la COMAGRI avec participation éventuelle des spécialistes et des représentants du secteur agricole.

- *Février/mars 2012*: Organisation de 5 ateliers (*Workshops*) sur les sujets sensibles de la réforme par des spécialistes académiques: nouveaux paiements directs; biens publics environnementaux; développement rural; mécanismes de lutte contre la volatilité des prix; politique de la concurrence dans le domaine agricole.
- *Juillet 2012*: Organisation d'une rencontre avec les Parlements nationaux sur la réforme de la PAC.
- *Fin du printemps 2012*: Présentation des rapports du PE (prévision).
- *Début 2013*: Vote de la position du PE.

Dans ce contexte, le Parlement européen devrait:

- renforcer la capacité législative (amendements) et de négociation du PE (trilogues).
- établir des structures permanentes de coordination avec les services responsables de la réforme à la DG AGRI de la Commission.
- définir le soutien de la nouvelle direction d'évaluation et de la valeur ajoutée aux travaux de la COMAGRI et du DT B.
- enfin, le Président du PE pourrait prendre l'initiative d'organiser un grand événement (conférence) en vue de catalyser la réflexion sur la nouvelle PAC autour des propositions de la COMAGRI et/ou de la Plénière, notamment en cas de blocage des négociations.

Une fois la *réforme adoptée* (en 2013 ou 2014), il faudrait également effectuer un suivi attentif de la phase de mise en œuvre de la nouvelle PAC durant la période couverte par les perspectives financières 2014/2020 (actes délégués et d'exécution). Il faudrait aussi réaliser le suivi des *nouvelles propositions législatives* à présenter par la Commission durant cette période (sur l'élimination des *quotas laitiers et sucriers* et des *droits de plantation des vignobles*, la réforme du secteur des *fruits et légumes*, ou dans le cadre de la *révision à mi-parcours de la réforme 2013*).

2.4. Le défi de la mondialisation agricole

Contexte

La mondialisation cache *trois vrais défis agricoles* au niveau institutionnel: un volet commercial (dans le cadre l'OMC), un volet environnemental (dans le cadre de Kyoto) et un volet sécurité alimentaire (à définir au sein du G20).

La *quatrième conférence ministérielle de l'OMC*, qui s'est tenue à *Doha* en novembre 2001, a lancé un nouveau cycle des négociations multilatérales. Un nouvel accord sur l'agriculture était prévu à l'intérieur du «*Programme de Doha pour le développement*». Cependant, les échéances convenues n'ont guère été respectées. Le dernier paquet sur les *modalités des engagements* a été présenté en décembre 2008. Après quelques jours de négociations, le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a confirmé l'échec des pourparlers sur les projets de textes présentés. L'agriculture reste donc (une fois de plus) un obstacle majeur pour le succès des négociations de l'OMC.

Même s'il y a eu convergence des positions sur la plupart des points, les divergences sur le *mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS)* en faveur des pays en développement (qui permettrait de neutraliser une poussée des importations des produits alimentaires) n'ont pu être surmontées. En gros, la divergence oppose ceux (notamment les États-Unis) qui voudraient un seuil de déclenchement élevé afin d'éviter que la sauvegarde ne soit activée

par une croissance normale des échanges, et ceux (l'Inde et la Chine en particulier) qui préféreraient un seuil de déclenchement plus bas.

Outre le MSS, d'autres points restaient à conclure au moment de la suspension des négociations: le *coton* (produit stratégique pour quelques pays exportateurs de l'Afrique), les questions relatives aux *indications géographiques et aux brevets* se rapportant au matériel génétique et aux savoirs traditionnels dans le domaine de la propriété intellectuelle, la *banane* (en principe à régler via un accord séparé impliquant l'UE, les pays ACP et les fournisseurs latino-américains).

Les négociations pour surmonter l'impasse se sont poursuivies entre 2009 et 2011, sans aboutir. À ce stade, on parle d'un «*plan B*» qui pourrait exclure le volet agricole, mais il est difficile d'imaginer que les négociations multilatérales «laisseront tomber» l'agriculture de manière définitive. Un nouvel accord au sein de l'OMC aurait un impact non négligeable sur le secteur, notamment dans le domaine de la protection aux frontières (tarifs et contingents d'importations).

Le multilatéralisme concerne aussi le niveau *environnemental* (dans le cadre des Accords multilatéraux environnementaux - AME) et tout particulièrement dans le domaine du *changement climatique*. La prochaine Conférence de Durban devrait en principe remplacer le protocole de Kyoto par un autre accord sur le changement climatique.

Enfin, il faut signaler que la *sécurité alimentaire mondiale* est devenue un sujet de premier ordre. Pour nourrir une population mondiale qui devrait dépasser les 9 milliards d'habitants en 2050, la production agricole devrait, selon la FAO, augmenter de 70 % au niveau global et de près de 100 % dans les pays en développement. Ce défi se confronte aux fortes tensions subies par les marchés agricoles depuis 2008, se traduisant par des crises profondes, voire des émeutes de la faim. C'est dans ce contexte que, pour la première fois, *le G20* a décidé de débattre de l'agriculture.

Un nouvel accord agricole aurait un impact majeur sur la PAC post 2013

Les dernières discussions de Genève avaient prévu des changements majeurs sur le *soutien interne* (prix et aides) à l'agriculture, sur *l'accès aux marchés* (tarifs) et sur la *concurrence à l'exportation*.

Les dernières positions européennes acceptaient une réduction moyenne des tarifs de 60 % dans le cadre de l'accès aux marchés, sans doute *le sujet le plus sensible* pour la PAC. Mais l'UE conditionnait son offre à des clarifications d'autres pays développés sur l'élimination de diverses formes de soutien aux exportations. D'ailleurs, l'UE a toujours réaffirmé sa volonté d'équilibre dans la poursuite de la réforme du système international d'échanges agricoles, en assurant des engagements spécifiques en faveur de quelques *produits dits «sensibles»* de l'agriculture européenne, ainsi qu'une prise en compte effective des *considérations d'ordre non commercial* (concernant l'environnement, le développement rural, le bien-être des animaux et la protection des appellations d'origine).

Le PE a toujours soutenu les efforts des représentants européens pour faire progresser le Cycle de Doha et aboutir à un accord équilibré. Une *coopération renforcée* entre la COMAGRI et l'INTA serait souhaitable en vue du suivi des négociations de Doha. De plus, l'avis conforme du Parlement sera toujours nécessaire pour l'entrée en vigueur du nouvel accord multilatéral.

Quels que soient le résultat des négociations en cours, et la date de leur conclusion, le nouvel accord sur l'agriculture devrait *faire partie de la PAC 2020*. Il conviendra d'évaluer les effets d'un tel accord sur les actes de base agricoles déjà approuvés en codécision.

Le renouvellement du protocole sur le changement climatique et l'agriculture

Le renouvellement du Protocole de Kyoto, attendu avant 2013, devra être intégré dans les négociations de la nouvelle PAC. Ce cadre pourrait déboucher sur de nouvelles contraintes environnementales (contrôle des émissions), un soutien direct aux réservoirs de carbone et/ou un suivi accru de l'empreinte-carbone («*carbon print*») dans les produits agroalimentaires.

Les avancées au sein du G20 en faveur de la sécurité alimentaire mondiale

Les derniers sommets du G20 agricole sont parvenus à s'entendre sur un *plan d'action* en faveur de la sécurité alimentaire mondiale, reposant sur *cinq objectifs*: augmenter la production et la productivité agricoles; améliorer l'information et la transparence des marchés; accroître la coordination politique internationale (notamment au niveau des stocks); réduire les effets de la volatilité des prix pour les pays les plus vulnérables; réguler les marchés financiers liés aux marchés physiques des matières premières («*marchés des produits dérivés*»). Toutefois, ces avancées devront être concrétisées dans l'avenir au niveau intergouvernemental.

2.5. Le défi de la relance économique: de la crise de la PAC à la PAC de la crise

Contexte

La crise économique et financière actuelle bouleverse plusieurs paramètres de la politique agricole commune:

- Tout d'abord, la *volatilité systémique des prix agricoles* est confirmée. Au-delà de l'impact du climat économique général, elle est due à plusieurs facteurs: 1) le déséquilibre accru entre *l'offre et la demande mondiales* d'aliments, exacerbé par des phénomènes climatiques ponctuels dans les principaux pays producteurs; 2) les niveaux très bas des *stocks globaux*; 3) la redécouverte des marchés des matières premières par les *investisseurs financiers* internationaux dans un contexte d'excès des liquidités (*hedge funds*, fonds souverains, fonds de pensions); 4) l'interdépendance croissante entre les *marchés énergétiques (pétrole) et les marchés agricoles*, moyennant une demande accrue des produits agricoles pour la fabrication des *biocarburants*; et 5) les réactions provenant de quelques autorités gouvernementales (restrictions aux exportations, renforcement des achats pour la constitution de stocks stratégiques, etc.). Les dernières prévisions de l'OCDE et de la FAO concernant la période *2011/2020* confirment que les prix agricoles devraient rester à la fois fermes et volatils. Par ailleurs, les analyses sur le *changement climatique* suggèrent que les conditions météorologiques inhabituelles vont probablement s'accroître, ce qui pourrait rendre la production, très concentrée dans quelques régions de la planète, encore plus volatile en raison de déficits récurrents. Dans ce contexte, des *mesures de régulation et de stabilisation des marchés agricoles* devront être mises sur pied au sein des politiques publiques (la PAC d'après 2013 incluse) et dans le cadre multilatéral en cours de négociation dans l'OMC. En parallèle, des mesures poussées de *contrôle des marchés des "commodities"* à terme devraient s'appliquer au niveau global et européen (voir le paquet Barnier sur la régulation financière et des dérivés).

- Il faut également tenir compte de l'impact des attentes économiques sur *l'évolution des marchés des matières premières agricoles* et notamment sur la *demande mondiale de denrées alimentaires*. Dans ce contexte, on peut déjà constater que la crise a mis *fin à l'explosion des prix agricoles* enregistrée pendant la *période 2006/2008*. Depuis *juin 2008*, les cours internationaux des produits agricoles et alimentaires sont retombés aux niveaux d'avant 2006 (Tableau 3). *Mais en 2009*, quelques incidents ont suffi pour que les marchés agricoles *rebondissent à nouveau*: la sécheresse en Amérique du Sud, la détermination de l'administration américaine à développer les programmes éthanol et, enfin, des prévisions de recul de la production mondiale de grains en 2009/2010. De *juin 2010 jusqu'à février 2011* les prix agricoles n'ont cessé d'augmenter jusqu'à atteindre des niveaux inégalés. Ensuite, les risques d'une stagnation de la croissance économique mondiale ont provoqué la *stabilisation des prix depuis mars 2011* jusqu'à aujourd'hui. À ce stade, une *conclusion* peut être tirée: les attentes de croissance économique ont un impact certain sur l'évolution des *marchés agricoles à terme* et confirment une volatilité accrue des cours. Selon les estimations de l'OCDE et de la FAO sur la période 2011/2020, un choc sur la croissance du PIB mondial de l'ordre de plus ou moins 1 % peut engendrer une variation de quelque plus ou moins 7 % des prix de production. En autres termes, une *nouvelle récession* (en 2012 ou 2013) déboucherait sur une contraction de la demande mondiale, contrecarrant l'actuelle envolée des prix agricoles.

Tableau 3: Évolution des prix des matières premières alimentaires 2007/2011
(À prix constants 2000/2004 = 100)



Source: FAO (Food Price Indices). October 2011

<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/en/>

- Il existe aussi un impact (asymétrique mais global) de la crise sur les *finances publiques*, soit sur le *budget communautaire* (au niveau des ressources propres et des dépenses), soit sur les *budgets nationaux*. Cet impact conditionnera lourdement la négociation du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union et, il va de soi, des crédits alloués à la PAC.
- En dernier lieu, la crise a des effets sur les *revenus* des agriculteurs, sur les *coûts de production* et sur l'utilisation des *facteurs de production*. Il ressort de l'expérience

du passé que les récessions provoquent aussi des *restructurations des filières*. À ce stade, il est difficile de quantifier ces effets qui, sans doute, seront très divers selon les secteurs, les capacités productives et financières des exploitations, et leurs niveaux d'endettement. Du point de vue des produits transformés, on peut déjà constater un accroissement de la demande des *produits de la distribution (marques blanches)* par les consommateurs. Les processus de concentration des exploitations et des coopératives vont s'accélérer également. D'ailleurs, la crise *revalorise le rôle stabilisateur des aides de la PAC* (à hauteur de 40 milliards d'euro annuels), surtout dans un contexte de *restriction du crédit bancaire*. Les aides agricoles, annuelles et garanties, sont donc un soutien financier de premier ordre pour les exploitations. En outre, il faut compter sur le fait que les *aides nationales* allouées jusqu'à aujourd'hui dans les nouveaux États membres en tant que complément des aides communautaires vont chuter de façon drastique suite à la lourde crise des finances publiques subie par plusieurs pays.

De la crise de la PAC à la PAC de la crise

Il faut réinventer le *modèle européen de l'après-crise*. Franklin Roosevelt, en 1933, a dit: «*ne gâchez jamais une bonne crise*». Le Parlement européen avec ses pouvoirs législatifs et budgétaires renforcés par le Traité de Lisbonne ne peut rester indifférent à cet enjeu majeur. Au-delà des plans de relance intergouvernementaux approuvés, du rôle crucial joué par la BCE en faveur de la stabilité financière et bancaire et, enfin, du nouveau traité qui sera vraisemblablement adopté dans les années qui viennent pour renforcer la gouvernance économique de la zone Euro, il manque une réponse européenne face à la crise globale qui *utilise les politiques communes* (la PAC incluse) et le *budget communautaire* comme catalyseurs de la relance économique.

Le *cadre financier pluriannuel 2014/2020* devra matérialiser cette ambition. Sur cette base, la PAC a déjà fait preuve de générosité avec le *plan de relance de l'économie européenne (European Recovery Plan)* approuvé par le Conseil européen en décembre 2008. Des crédits agricoles à hauteur de 5 milliards d'euro ont été alloués en faveur des infrastructures énergétiques, l'internet à haut débit dans les zones rurales et les mesures de développement rural. Le succès de la *stratégie «Europe 2020»* exigera une nouvelle réduction du budget agricole en faveur d'autres politiques comme la recherche, l'éducation ou les infrastructures de transport (+ 10 % prévus pour la période 2014/2020 par rapport à la période précédente), les politiques en faveur des citoyens (+49 %) et les politiques de développement et de voisinage (+ 23 %).

Cependant, comme il est plus que probable que les finances des États membres connaîtront encore des difficultés d'ici à 2013 (en raison des déficits budgétaires, de l'endettement public, du coût du chômage, des engagements déjà pris dans les plans nationaux de relance, etc.), il y a fort à parier que la négociation du nouveau cadre pluriannuel de l'Union deviendra très difficile (d'autant que rien ne dit que la crise soit terminée à ce moment-là).

Concernant spécifiquement l'agriculture, la dernière réforme de la PAC (dite «*bilan de santé*» - «*Health Check*») a assoupli les régimes de régulation et de contrôle de l'offre en vigueur. L'intervention publique reste désormais un *filet de sécurité* pour les principales productions communautaires. Parallèlement, de nouveaux outils ont été mis en place à titre facultatif pour la gestion des risques individuels, notamment les assurances récolte et les fonds de mutualisation sanitaire. Mais le succès de ces *nouveaux mécanismes de gestion des risques* est très dépendant de la détérioration de la capacité de cofinancement des États membres. D'ailleurs, le «*bilan de santé*» n'a pas vraiment renforcé le pouvoir

économique des agriculteurs au sein des filières. Finalement, on constate que, malgré la disparition de l'intervention publique comme débouché en soi, *les marchés à terme* en Europe restent encore dans une phase très embryonnaire.

À l'heure actuelle, un large consensus dans les analyses se dégage sur la persistance des fluctuations des prix à l'avenir, confirmant les prévisions de l'OCDE et de la FAO, déjà citées. Elles sont dues à l'ouverture et à la mondialisation des marchés, au changement climatique qui va accroître la fréquence et l'amplitude des aléas naturels et à la recrudescence des crises sanitaires.

Dans ce contexte, la *réforme de la PAC de 2012/2013* devra se pencher sur les réponses à apporter face à l'instabilité systémique des marchés agricoles. Il faudra faire un suivi attentif de l'application par les États membres des nouveaux mécanismes de la PAC en vue de combattre la volatilité des prix (assurances, fonds de mutualisation, interprofessionnelles, marchés à terme, etc.). Dans la mesure où la plupart de ces instruments sont facultatifs pour les États, on pourrait même envisager d'utiliser les *mécanismes de coopération renforcée* formalisés par le traité de Lisbonne pour les développer. En outre, le *nouvel accord agricole de l'OMC* devra encadrer des mesures de stabilisation des marchés mondiaux.

Il faudra également élaborer à terme un volet agricole en faveur d'un *nouveau modèle de croissance* après la crise, axé sur *l'économie verte*. Sur ce plan, l'ensemble des politiques européennes (et notamment la PAC) ont face à elles un vrai *green deal* à surmonter (sur base des technologies durables, de la thermochimie et de la chimie verte, des biocarburants, des nano-aliments, de la gestion climatique, des bio-matériels, etc.). Une *cellule de prospective* se révèle nécessaire au sein du PE pour faciliter la réflexion sur l'avenir économique et technologique. STOA pourrait se charger de la mettre en œuvre.

Tableau 4: La politique agricole commune et les cadres budgétaires pluriannuels²²

	2007-2013	2014-2020 (Proposition Commission)	Variation
Soutien au marché et aides directes	306 173	281 825	- 7,9 %
Développement rural	98 148	89 895	- 8,4 %
TOTAL PAC (millions €):	404 321	371 720	- 8 %

Albert Massot

²² Parlement européen, Commission des budgets, note du secrétariat du 5 septembre 2011. Crédits d'engagement en millions d'euro, à prix constants 2011.

3. LA CULTURE ET L'ÉDUCATION

Au Parlement européen, **l'éducation, la culture, la jeunesse, le sport et les volets culturels et éducatifs de la politique des médias** relèvent des responsabilités de la **commission CULT**.

CULT est sur un pied d'égalité avec les gouvernements des États membres pour ce qui regarde l'adoption de la législation et le contrôle des programmes de l'Union dans ces domaines. La commission organise également, de manière régulière, des auditions publiques qui lui permettent de recueillir l'avis d'experts sur ses travaux.

Le texte ci-après se rapporte aux domaines de responsabilité de la commission de la culture et de l'éducation²³ tels qu'ils sont définis par le règlement intérieur du Parlement. Toutefois, quelques thèmes, plus larges et pour lesquels CULT n'est peut-être pas toujours la commission principale, sont également abordés.

3.1. Base juridique

L'organisation et le contenu des politiques citées ci-dessus relèvent de la responsabilité de chaque État membre, conformément au principe de subsidiarité. En la matière, le traité ne prévoit pas l'harmonisation des dispositions légales et réglementaires nationales. Par suite, l'Union joue là un rôle d'appui.

Le **traité de Lisbonne** n'a apporté aucun changement significatif dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle (voir articles 165 et 166 du nouveau «traité sur le fonctionnement de l'Union européenne»), limitant le rôle de l'Union dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle *«...aux actions qui appuient, coordonnent ou complètent les actions des États membres»*. Il convient toutefois de mentionner de nouveaux éléments. Par exemple, le traité contient une disposition parfois décrite comme une «clause sociale» horizontale. L'article 9 TFUE prévoit que *«[d]ans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un [...] niveau élevé d'éducation [et] de formation»*.

L'inclusion de la jeunesse en tant que concept de la politique européenne est un phénomène relativement récent; elle est mentionnée pour la première fois en 1993 dans le traité de Maastricht.

²³ La commission est responsable:

1. des aspects culturels de l'Union européenne, et en particulier:
 - (a) de l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture,
 - (b) de la protection et de la promotion de la diversité culturelle et linguistique,
 - (c) de la conservation et de la sauvegarde du patrimoine culturel, des échanges culturels et de la création artistique;
2. de la politique de l'éducation de l'Union, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur européen, de la promotion du système des écoles européennes et de l'éducation et la formation tout au long de la vie;
3. de la politique audiovisuelle et des aspects culturels et éducatifs de la société de l'information;
4. de la politique de la jeunesse et du développement de la politique des sports et des loisirs;
5. de la politique de l'information et des médias;
6. de la coopération avec les pays tiers dans les domaines de la culture et de l'éducation et des relations avec les organisations et institutions internationales concernées.

L'article 165 TFUE prévoit les échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs. L'action visant à promouvoir la formation professionnelle en vertu de l'article 166 inclut également expressément les jeunes.

En ce qui concerne le **sport**, le **traité en fait une compétence explicite de l'UE pour la première fois** (article 165).

L'action de l'Union européenne concernant la **culture** relève de l'article 167 TFUE qui définit les principes et le cadre actuel de la politique européenne en la matière, notamment en ce qui concerne le contenu matériel et les procédures de décision.

La politique audiovisuelle de l'UE est principalement régie par les articles 167 et 173 du traité. L'acte législatif clé en matière audiovisuelle est la directive «Services de médias audiovisuels», entrée en vigueur en décembre 2007. Le principal instrument européen d'aide au secteur (en particulier cinématographique) continue d'être le programme «MEDIA».

3.2. Cadre financier pluriannuel 2014-2020 – relever les défis de la stratégie «Europe 2020»

La stratégie «Europe 2020» fixe des objectifs ambitieux pour une croissance inclusive et durable, afin d'atteindre de hauts niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale. Pour faire face aux transformations et à l'impact des crises et répondre à l'aggravation des problèmes mondiaux, la stratégie reconnaît que l'Europe peut compter sur plusieurs forces, dont «le talent et la créativité de [sa] population».

L'investissement dans le capital humain et social est une condition essentielle pour atteindre ces objectifs ambitieux de croissance. Ces investissements peuvent avoir un meilleur retour encore s'ils se concentrent sur la jeune génération, qui doit disposer des compétences nécessaires pour réussir dans une réalité sociale et économique de plus en plus complexe et en évolution rapide et qui doit avoir la possibilité de partager un sentiment de propriété et d'appartenance à un projet commun auquel elle peut contribuer. «Les pays qui investissent dans leur jeunesse récoltent les bénéfices de cet investissement grâce à une croissance et une sécurité sociale renforcées pour les générations à venir».²⁴

Le budget total proposé pour l'éducation est de 60 % supérieur à celui de la période 2007-2013. Grâce à cette hausse, l'Union européenne disposerait de plus de 15 milliards d'euro, contre 8,7 milliards dans le CFP actuel (titre I: croissance intelligente et inclusive).

Les propositions pour la culture et les médias représentent une hausse de 37 % et un budget total de 1,6 milliard d'euro, contre 1,2 milliard dans le CFP actuel (titre 3: sécurité et citoyenneté).

Ce financement sera complété par un soutien important des fonds structurels, en particulier du Fonds social européen, de loin la contribution financière la plus importante dans le budget européen en matière d'investissement dans les personnes.²⁵

²⁴ Banque mondiale, *Child and Youth Development*, août 2010.

²⁵ Par exemple, pour la période 2007-2013, environ 72,5 milliards d'euro ont été investis dans l'éducation et la formation dans les régions d'Europe et des niveaux similaires d'investissements peuvent être attendus à l'avenir.

À une époque aussi difficile que celle d'aujourd'hui, cette augmentation substantielle s'accompagne de bonnes perspectives en termes non seulement de croissance attendue du nombre de personnes pouvant bénéficier de la mobilité (de 400 000 à 700 000 par an), mais aussi en termes d'investissement accru en capital humain et de modernisation des systèmes d'éducation et de formation, qui aideront l'Union européenne à devenir une économie intelligente, durable et inclusive.

Si la plupart des investissements en capital humain doivent se faire au niveau national, le signe donné par le nouveau CFP est clair: **les crises renforcent la nécessité d'une bonne éducation.**

La stratégie «Europe 2020»²⁶ renforce le rôle central de l'éducation et de la formation. Elle propose des réformes stratégiques, notamment des systèmes d'éducation et de formation, afin de réduire les risques, pour l'Union, de pertes permanentes de richesses, de relance médiocre avec des taux élevés de chômage et des troubles sociaux, et de déclin relatif sur la scène mondiale. Ces objectifs ne seront pas atteints sans un investissement fort dans le capital humain.

Les progrès seront mesurés par rapport aux **grands objectifs européens** à atteindre d'ici à 2020 et que les États membres devront traduire dans leurs budgets nationaux. **Un grand objectif²⁷ concerne directement l'éducation et la formation:**

- d'ici à 2020, le taux d'abandon scolaire (TAS) devra être ramené à moins de 10 % (moyenne actuelle de 15 %) et au moins 40 % de la génération la plus jeune (30–34 ans) devra détenir un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent (contre 31 % actuellement).

En outre, cinq initiatives phares de la stratégie «Europe 2020» dépendent de la modernisation de l'éducation et de la formation: **Jeunesse en mouvement, Stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois**, ainsi que la **stratégie numérique, l'Union pour l'innovation** et la **plate-forme contre la pauvreté.**

Avec un nombre croissant de citoyens européens qui cherchent des possibilités d'éducation et de formation au-delà des frontières nationales, l'UE a un rôle important à jouer pour garantir que les possibilités offertes par le marché unique seront disponibles pour tous.

Si les États membres pourraient être tentés de procéder à des coupes budgétaires aveugles dans l'éducation et la formation, le CFP va dans la direction opposée: **l'éducation, et les secteurs connexes, ont obtenu la hausse en pourcentage la plus élevée dans le budget à long terme de l'UE.**

Même si elle est moins importante, la hausse de financement des actions culturelles revêt évidemment une importance majeure. La diversité culturelle de l'Europe est l'une de ses plus grandes forces, enrichissant et inspirant les citoyens, générant de l'emploi et contribuant à la cohésion sociale, à l'innovation, au développement durable et à d'autres objectifs communs de l'UE, et fournissant des bénéfices économiques réels. Le rôle économique croissant du secteur de la culture et des industries créatives correspond largement aux objectifs de la

²⁶ EUROPE 2020 http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_fr.pdf

²⁷ Deux autres grands objectifs sont particulièrement liés à l'éducation et la formation tout au long de la vie et à la capacité des systèmes d'éducation et de formation à enseigner les compétences dont l'Europe a besoin pour rester compétitive, pour créer des emplois et réduire ainsi la pauvreté: 75 % de la population entre 20 et 64 ans devraient avoir un emploi; 20 millions de personnes en moins devraient être menacées par la pauvreté.

stratégie «Europe 2020». Il s'agit après tout d'un secteur d'une valeur annuelle de quelque 600 milliards d'euro, soit 2,6 % du produit intérieur brut de l'UE²⁸ et même la crise économique n'a pas entravé sa croissance «exponentielle», pas même dans le secteur des biens (culturels) de luxe.

D'une manière générale, ce financement accru est plus que bienvenu et est la solution adéquate aux grands objectifs de la stratégie «Europe 2020», en particulier en période de réduction des budgets et de besoins urgents. Toutefois, le budget de l'UE et les budgets nationaux seront confrontés à des contraintes lourdes lors des dix prochaines années; l'Union européenne devrait en profiter et faire des efforts en vue d'une rationalisation, d'une simplification et d'actions ciblées garantissant la valeur ajoutée de chaque euro investi.

3.3. La valeur ajoutée européenne et l'impact des programmes de l'UE en matière de culture et d'éducation

L'UE a fait des progrès considérables dans le domaine de l'éducation (par rapport à la culture, par exemple) ces dernières années. Les politiques de l'éducation de l'Union sont guidées par le principe qu'il faut **rendre plus facile la mobilité des apprenants et des enseignants et promouvoir l'«éducation et la formation tout au long de la vie»**²⁹. Comme mentionné plus haut, l'UE stimule également directement la mobilité en octroyant des prêts aux individus, notamment via les sous-programmes d'éducation et **Jeunesse en action**.

Contrairement à d'autres secteurs, l'influence budgétaire de l'UE dans les domaines dont CULT est responsable n'est pas très importante. Toutefois, les programmes et actions de l'UE, notamment le programme d'éducation et de formation tout au long de la vie, permettent de faire des économies d'échelle évidentes en maximisant les synergies et en organisant les programmes de mobilité que les États membres ne seraient pas capables de financer sans aide. Ces programmes et actions ont **des effets pratiques importants sur la vie des Européens**. Par exemple, le nombre croissant **d'apprenants et d'enseignants en mobilité**, la création de **l'espace européen de l'enseignement supérieur (EEES)**³⁰ et d'autres programmes (p. ex. Erasmus ou Comenius) sont relativement bien connus et populaires auprès du public, avec des effets positifs pour l'image de l'«UE». Il convient également de mentionner la **directive «Services de médias audiovisuels»** (directive SMA) et son prédécesseur, «Télévision sans frontières», qui ont permis à l'UE de créer un marché commun fonctionnel dans les services télévisuels.

L'éducation et la formation jouent un rôle clé dans l'emploi et la compétitivité en augmentant l'employabilité et en stimulant la croissance à long terme.

Le spécialiste de l'éducation de l'OCDE Andreas Schleicher³¹ affirme que *«dans toute une série de pays, les pertes économiques de la sous-performance éducative sont significativement plus élevées que les coûts de la crise financière»*, et les pays en paient le prix année après année.

²⁸ Comme le souligne la députée européenne Marie-Thérèse Sanchez-Schmid dans son rapport intitulé *«Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives»*.

²⁹ À savoir la nécessité d'améliorer les compétences et les connaissances de manière formelle/informelle.

³⁰ L'espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) a été lancé pour le dixième anniversaire du processus de Bologne en mars 2010, pendant la conférence ministérielle de Budapest-Vienne. En tant que principal objectif du processus de Bologne depuis sa création en 1999, l'EEES était destiné à assurer des systèmes d'enseignement supérieur plus comparables, compatibles et cohérents en Europe.

³¹ Un des auteurs de l'étude OCDE/PISA de 2010 intitulée *«The High Cost of Low Educational Performance»*.

La coopération politique au niveau européen dans les domaines de l'éducation et la formation fournit, depuis 2000, un soutien appréciable aux réformes éducatives des pays et contribue à renforcer la mobilité des apprenants et des enseignants, à promouvoir la coopération européenne entre les établissements éducatifs et à améliorer la qualité de l'éducation et de la formation professionnelle. La mobilité est au cœur de l'intégration européenne (du marché du travail et de la citoyenneté européenne) et peut être considérée incontestablement comme une des «réalisations» de l'Union européenne, même si c'est loin de suffire pour atteindre pleinement les objectifs.

L'UE essaie de créer de meilleures conditions globales de mobilité en rendant plus aisées les comparaisons et les interactions (compatibilité) entre les systèmes nationaux d'éducation. Exemple, le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS), qui divise les cours en «crédits» académiques, et rend ainsi plus facile pour les étudiants de changer de cours et pour les instituts d'enseignement supérieur de comparer leurs programmes respectifs. L'UE a également développé des mécanismes de contrôle de la qualité, de manière à ce que les pays puissent avoir confiance dans les normes académiques des autres. Une autre contribution pratique est le cadre européen des certifications (CEC), qui est un système de comparaison des certifications délivrées dans différents pays.

Comme pour **Jeunesse en action**, l'évaluation a confirmé l'efficacité du programme pour atteindre les objectifs liés aux jeunes. Les échanges de jeunes en particulier ont contribué au sentiment d'appartenance à l'UE et à la participation à la vie démocratique; le SVE³² (service volontaire européen) est la contribution principale à l'employabilité, au développement personnel, à la mobilité et aux compétences linguistiques, et les initiatives pour la jeunesse contribuent spécifiquement à encourager l'esprit d'entreprise et la créativité.

La coopération culturelle est censée **contribuer substantiellement à la valeur ajoutée européenne**. En conséquence, c'est l'un des principaux critères de préférence des programmes Culture, sur la base desquels un projet culturel se voit allouer des fonds de l'UE. Le concept fait référence aux aspects pratiques de la conception du projet, comme la participation des partenaires ou la volonté de s'adresser à des groupes-cibles de toute une série de régions d'Europe. Dans le même temps – et en connexion avec l'important **critère de visibilité** –, il est associé à l'idée de la création d'un «espace culturel européen» et d'une «identité (culturelle) européenne».

En ces temps de contraintes budgétaires, il convient de souligner que **dans la culture et l'éducation, l'impact de l'action européenne ne se limite souvent pas à l'intervention financière**. Par exemple, les résultats d'une étude du Parlement européen³³ montrent que dans le contexte économique actuel, où les budgets publics font face à des contraintes sans précédent, il est important de noter que **toutes les interventions ne requièrent pas un investissement important**. Par exemple, les éléments de l'étude ont montré l'importance d'un environnement scolaire encourageant, positif et aidant pour réduire le risque d'abandon scolaire. Des mesures simples et ciblées impliquant les bons acteurs peuvent être plus efficaces que l'argent et donner des résultats à plus long terme.

³² http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/european-voluntary-service_fr.htm

³³ «Reducing early-school leaving in the European Union»
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=42311>

3.4. Éducation, formation, jeunesse et sport

Le programme d'éducation et de formation tout au long de la vie (LLP) permet aux personnes, à tous les stades de leur vie, de participer à des expériences d'apprentissage stimulantes et d'aider à développer le secteur de l'éducation et la formation dans toute l'Europe.

Avec un budget de près de 7 milliards d'euro pour 2007 à 2013, le programme finance toute une série d'actions, notamment des échanges, des visites d'étude et des activités de création de réseaux. Les projets visent non seulement les étudiants et apprenants individuels, mais aussi les enseignants, formateurs et autres impliqués dans l'éducation et la formation. En outre, il y a d'autres projets dans des domaines pertinents pour tous les niveaux d'éducation, comme l'apprentissage des langues, les TIC, etc.

La plupart des recommandations résultant des évaluations/examens³⁴ des programmes actuels tendent à pointer dans la même direction: la nécessité d'une architecture de programme plus cohérente et ciblée, avec moins de projets à petite échelle et dispersés et évitant le chevauchement des actions. En bref, il y a un besoin urgent de rationalisation et de simplification en vue de diminuer les coûts de gestion et de faciliter la vie du demandeur, et afin de garantir que l'argent du contribuable servira les objectifs à long terme de l'UE. En conséquence, la Commission européenne propose de rapprocher l'apprentissage formel et non formel, ainsi que les programmes de l'UE et internationaux pour essayer de renforcer les synergies mutuelles.

Les programmes soutiendront tous les bénéficiaires par trois types d'action où la valeur ajoutée européenne est la plus visible et largement reconnue:

- mobilité d'apprentissage des individus;
- coopération en matière d'innovation;
- soutien de la réforme politique.

Les principales catégories de bénéficiaires sont les suivantes:

- les écoles, y compris les élèves et le personnel;
- les jeunes, y compris leurs organisations et leur personnel;
- la formation professionnelle, y compris les apprenants adultes;
- l'enseignement supérieur, y compris l'éducation et la formation professionnelle au niveau supérieur.

Cette approche stratégique garantira le succès continu (et, espérons-le, croissant) des programmes actuels d'éducation et de formation tout au long de la vie (LLP), Erasmus Mundus et Jeunesse – axés sur la croissance de la mobilité transnationale en matière d'apprentissage.

En outre, les actions visant à renforcer les compétences et à aider à s'attaquer aux taux élevés de chômage des jeunes dans de nombreux États membres (40 % dans certains pays) seront stimulées pour la période 2014-2020. Elles sont actuellement soutenues par le programme Leonardo da Vinci, qui aide les personnes à bénéficier de l'éducation et de la formation dans un autre pays de l'UE dans les domaines comme la formation

³⁴ *Évaluation intermédiaire du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie*, COM(2011) 413 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0413:FIN:FR:PDF>

professionnelle initiale ainsi qu'à développer et transférer les politiques innovantes d'un État membre à l'autre. En outre, la Commission propose de développer, avec la participation de la Banque européenne d'investissement, un programme visant à fournir des garanties pour les étudiants mobiles en master («masters Erasmus»), étant donné qu'actuellement il y a très peu de soutien financier disponible pour ceux qui veulent étudier dans un autre État membre au niveau master.

En 2008, avant le début de la récession actuelle, le chômage des 15-24 ans dans l'UE-27 était en moyenne de 15,5 %, contre 5,9 % pour les 25-74 ans³⁵.

En **septembre 2011**, **5 308 000 jeunes** (de moins de 25 ans) étaient sans emploi dans l'UE-27, dont 3 290 000 dans la zone euro. Par rapport à septembre 2010, le chômage des jeunes a augmenté de 41 000 unités dans l'UE-27 et de 71 000 unités dans la zone euro. En septembre 2011, le taux de chômage des jeunes était de 21,4 % dans l'UE-27 et de 21,2 % dans la zone euro. En septembre 2010, il était respectivement de 20,9 % et 20,8 %. Les taux les plus faibles ont été observés en Autriche (7,1 %) et aux Pays-Bas (8,0 %), les plus élevés ayant été constatés en Espagne (48,0 %) et en Grèce (43,5 % en juillet). En septembre 2011, le taux de chômage était de 9,1 % aux États-Unis. En août 2011, il était de 4,3 % au Japon.³⁶

Ces données montrent clairement que les jeunes sont confrontés à des problèmes socio-économiques spécifiques, indiquant que les **politiques de la jeunesse** ont besoin d'un changement de direction, d'une approche plus intégrée, d'un plus grand nombre d'actions au niveau de l'UE et d'un soutien aux États membres³⁷.

Dans le difficile contexte social ³⁸ et économique actuel, les jeunes sont confrontés à des niveaux croissants d'**exigences** de connaissances et de **compétences multiples**, un besoin qui ne peut être satisfait par le secteur de l'éducation à lui seul. «L'apprentissage à l'école et en entreprise ne suffit plus pour "durer" toute la vie. Le capital humain consiste plus que jamais à apprendre à apprendre et est axé sur les compétences sociales, l'adaptabilité, etc.».³⁹

Avec l'objectif global de renforcer les synergies entre le secteur de la **jeunesse** et les activités d'apprentissage formel, les activités relatives aux jeunes seront intégrées dans le nouveau programme, établissant des ponts avec l'éducation formelle grâce aux échanges de jeunes, à l'année européenne du volontariat, à la formation et la création de réseaux de jeunes travailleurs et au dialogue structuré avec les organisations de jeunes.

Le sport est le seul exemple, dans les compétences de CULT, d'un domaine où l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne peut faire une différence significative en termes d'instruments disponibles. **Le traité fait du sport une compétence explicite de l'UE pour la première**

³⁵ Données tirées de l'enquête sur la main-d'œuvre d'Eurostat.

³⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics

³⁷ Les jeunes sont les plus touchés par la pauvreté, d'après le Secours catholique http://www.lemonde.fr/societe/article/2011/11/08/les-jeunes-sont-les-plus-touchees-par-la-pauvrete-selon-le-secours-catholique_1600255_3224.html

³⁸ **Les récentes protestations des «Indignados» doivent être prises très au sérieux.** Il existe un sentiment qui unit les **jeunes** dans toute l'Europe, à savoir la conviction qu'ils ne seront pas capables d'atteindre le même niveau de prospérité que leurs parents. Ils estiment qu'ils n'ont pas d'avenir. Ils sont bien formés et ne trouvent aucun emploi. Ce sentiment couve depuis des années, affectant cette génération, qui a grandi dans un monde façonné par les crises économiques et autres, mais qui n'est jamais descendue dans la rue pour lutter pour ses intérêts. Les élites politiques tendent à être déconcertées lorsque les personnes prennent la démocratie au sérieux et décident de la pratiquer elles-mêmes. La vérité est que si on ne réagit pas bien à cette situation, il existe un réel danger de manipulation de ces mouvements.

³⁹ BEPA - Bureau des conseillers de politique européenne (2007), *Investing in youth: an empowering strategy*.

fois. C'est important parce que les articles du traité relatifs à la libre circulation, aux «entreprises», etc. – tels qu'interprétés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ont un impact considérable sur le sport professionnel, qui est bien sûr une activité économique.

Pour 2014-2020, le sport disposera pour la première fois de son propre chapitre et de son propre budget, avec un budget annuel moyen proposé de 30 millions d'euro, permettant à l'UE de se concentrer sur des questions qui ne peuvent être traitées efficacement au niveau national.

Le programme soutiendra les activités visant à développer la dimension européenne du sport. Il se concentrera sur le renforcement de la bonne gouvernance et la base de connaissance relative au sport pour stimuler l'inclusion sociale, promouvoir les carrières doubles par l'éducation et la formation des sportifs et combattre les menaces comme le dopage dans le sport amateur.

Erasmus pour tous – un programme de l'UE dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport

Le nouveau **programme unique** «Erasmus pour tous» englobera l'actuel **programme d'éducation et de formation tout au long de la vie**, ainsi que les programmes **Jeunesse en action, Erasmus Mundus et Sport**.

Au lieu de conserver une multiplicité de dénominations reflétant différents sous-programmes, **Erasmus pour tous** permettra d'utiliser le nom Erasmus, largement connu du grand public et fortement associé, dans l'esprit des citoyens, dans l'UE et hors de l'UE, à l'apprentissage et à la coopération européenne.

Le nom s'impose de lui-même car peu de programmes lancés par l'Union européenne, voire aucun, ont eu une portée européenne comparable à celle du programme Erasmus⁴⁰. En plus, comme la mobilité est au centre d'Erasmus, le nouveau programme intégré de l'UE en matière d'éducation et de formation place véritablement la mobilité (au sens large) au centre de toutes les actions de l'UE dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport.

Politique linguistique (multilinguisme)

L'UE n'établit que des principes communs (et un «plan d'action») sur la politique linguistique puisqu'il appartient à chaque État membre d'organiser son programme éducatif. L'élément central de l'approche de l'UE est l'idée que les élèves doivent apprendre leur langue maternelle et deux autres langues. Cette politique de «langue maternelle + 2» est déjà adoptée dans la majorité des États membres, et il est difficile d'envisager des changements majeurs dans les dix prochaines années.

D'ici la fin 2012, l'UE disposera d'un observatoire du multilinguisme en ligne.

Poliglotti4.eu⁴¹ (c'est son nom) est un projet promouvant le multilinguisme en Europe – le résultat des délibérations de la plate-forme de la société civile sur le multilinguisme de l'UE. Le site web du projet reprend les meilleures pratiques en matière de politique linguistique

⁴⁰ La grande majorité des universités européennes participent à Erasmus. Plus de 2,2 millions d'étudiants ont participé au programme depuis son lancement en 1987, ainsi que 250 000 enseignants de l'enseignement supérieur et autres travailleurs depuis 1997.

⁴¹ <http://www.poliglotti4.eu/en/index.php>

et d'apprentissage des langues, et fournit aux législateurs, aux enseignants, aux apprenants et aux organisations de la société civile un outil puissant d'évaluation et d'amélioration de leurs activités dans les secteurs de l'éducation et de l'apprentissage non formels et informels⁴².

3.5. Politique culturelle – renforcer la créativité en Europe

Comme la commissaire A. Vassiliou en a informé la commission CULT lors d'un échange de vues récent, la Commission propose un programme-cadre qui retiendra les intitulés des parties importantes du programme Culture actuel: **Culture; MEDIA; MEDIA Mundus** et **ICC – Industries culturelles et créatives**.

La Commission propose la création d'un «guichet unique» pour toutes les industries culturelles et créatives, qui permettra à Culture et MEDIA de se concentrer sur leurs secteurs respectifs et leurs besoins spécifiques.

Un nouvel élément du programme sera un instrument financier innovant géré par la Banque européenne d'investissement pour soutenir l'accès au financement des ICC.

Un aspect intéressant de Culture dans lequel le PE pourrait devenir actif est lié à la promotion de **l'investissement privé dans le secteur culturel**⁴³. La plupart des pays européens atteignent les limites de leurs budgets, en particulier vu la crise économique récente, et devraient dès lors se montrer plus disposés à expérimenter les systèmes de soutien privé à la culture. Toutefois très peu de **nouvelles mesures politiques de promotion de l'investissement privé dans la culture** ont été mises en œuvre, ce qui montre que les politiques sont en retard dans leurs réponses aux tendances et défis actuels.

Le nouveau programme proposé aujourd'hui par la Commission se basera sur les bons résultats et les fondements du programme actuel et aura les principaux objectifs suivants: soutenir la capacité des ICC à agir au niveau transnational; promouvoir la circulation transnationale des œuvres culturelles et créatives; aider les opérateurs à atteindre de nouveaux publics en Europe et au-delà; renforcer la capacité financière des secteurs culturels et créatifs; renforcer la coopération politique transnationale afin de stimuler le développement, l'innovation, la recherche de publics et l'élaboration de nouveaux modèles d'entreprise.

Le volet Culture continuera de soutenir les projets de coopération transfrontalière. Pour la période 2014-2020, on s'attend à ce qu'au moins 8 000 organisations culturelles participent aux programmes de coopération.

Le volet MEDIA continuera de soutenir la distribution de films européens, aidera le secteur à bénéficier de la numérisation et s'ouvrira à de nouveaux secteurs comme les jeux vidéo.

En plus de la numérisation et de la distribution, le PE est susceptible de demander un soutien accru au sous-titrage.

⁴² Le projet est financé par le programme européen d'éducation et de formation tout au long de la vie.

⁴³ Voir étude du PE réalisée par l'IMO - Institute for International Relations «*Promouvoir l'investissement privé dans la culture*».

En intégrant le programme MEDIA Mundus, on s'attend à ce que le volet MEDIA encourage les professionnels audiovisuels à étendre leurs activités au-delà de l'Europe.

Le nouveau programme pour la culture sera appelé **Europe créative**.

3.6. Politique de la communication

Le traité de Lisbonne a eu un impact immédiat sur le travail des institutions de l'UE en 2010. Il se concentre sur la fourniture de résultats aux citoyens de l'UE grâce à une prise de décision plus intégrée et démocratique. Il renforce le rôle du Parlement européen (PE) dans le façonnement de l'Europe.

En tant que représentant des intérêts des citoyens de l'Europe, le PE a l'obligation de communiquer sur ce qu'est l'Europe, d'articuler les intérêts de l'Europe et d'agir en fonction de ceux-ci. Dans ses rapports, le Parlement a à maintes reprises fait des propositions détaillées pour améliorer la relation entre l'UE et ses citoyens.

En réalité, le PE affirme depuis de nombreuses années que la politique de communication devrait avoir une base juridique spécifique dans le traité, mais ce n'est pas le cas. En pratique, les institutions européennes et les États membres ont chacun mis en place leurs propres politiques de communication, même si on considère souvent que les derniers n'en font pas assez pour expliquer le travail et les politiques de l'UE à leurs citoyens.

Comme l'écrasante majorité des citoyens de l'UE perçoivent l'UE comme une entité sans faire la distinction entre les institutions, il est important de créer une politique de communication de l'UE plus uniforme. Le Conseil, la Commission et le Parlement ont fait un premier pas dans cette voie en signant une «déclaration commune» en 2008 intitulée «Communiquer sur l'Europe en partenariat». Les trois institutions se sont engagées à fixer un nombre limité de priorités de communication sur une base annuelle, en tant que moyen pour mieux cibler la couverture médiatique des travaux de l'UE.

Pour la prochaine période, la seule solution est que la **politique de la communication devienne plus importante**, conformément aux tendances actuelles, en réaction à l'hostilité ou à l'apathie accrues des citoyens européens envers l'UE.

La crise financière actuelle et l'absence apparente de solutions, ainsi que les réponses politiques fortes des dirigeants de l'UE n'aident pas à modifier cette tendance, comme le montre la dernière étude EB/PE intitulée «*Les Européens et la crise*», réalisée par TNS Opinion entre le 3 et le 18 septembre 2011.⁴⁴

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=FR&id=40>

3.7. Conclusion

Le défi pour les députés européens, comme pour la plupart des observateurs, consiste à évaluer dans quelle mesure les idées et les réformes qui semblent crédibles «sur le papier» sont réellement mises en pratique.

Une difficulté pour le PE est qu'une grande partie du travail au niveau de l'UE dans les domaines couverts par la commission CULT est effectuée par la Commission et les États membres via la «méthode ouverte de coopération» (MOC) dont l'objectif est de fixer des objectifs communs, échanger des idées et suivre les progrès. Par définition, il est difficile pour un parlement de jouer un grand rôle dans les efforts de réforme à long terme qui ne consistent pas principalement à légiférer. Dans tous les cas, le PE n'a aucun rôle formel dans la MOC. Toutefois, le PE souhaitera influencer le nouveau «cadre» de la coopération européenne en matière d'éducation, de formation et de culture après 2014.

En ce qui concerne les défis futurs, comme mentionné plus haut pour l'éducation, le fait qu'une grande partie du travail de l'UE sur la politique de la jeunesse soit mise en œuvre dans le cadre de la MOC rend la participation du PE difficile, même s'il peut utiliser l'adoption de rapports d'initiative et d'autres instruments pour faire connaître sa position. **Le PE a un besoin spécifique de se construire un rôle plus clair dans le «dialogue structuré».** Le Parlement représente déjà les jeunes, en tant qu'organe élu, mais il tirerait profit de plus de contacts avec les associations de la jeunesse.

Comme pour le CFP, la question est de savoir comment le budget proposé dans ces domaines sera alloué aux différents programmes et actions, quels critères seront utilisés et dans quelle mesure les résultats des évaluations et des examens seront pris en compte dans l'allocation des fonds. Le débat interinstitutionnel se poursuivra désormais dans les deux années à venir. Le message de la commission CULT est clair: elle salue fortement la hausse du financement, mais émet de sérieux doutes sur certains des éléments des nouveaux programmes (p. ex. changement de nom).

Un autre élément qui doit être pris en considération est la **responsabilité**, en particulier en période de «surveillance» du budget de l'UE par des citoyens qui demandent à voir les résultats des investissements. Des rapports transparents et détaillés sur la destination des fonds et leur utilisation sont plus que bienvenus.

Ana Maria Nogueira

Tableau 5: Éducation & culture: comparaison entre les cadres financiers 2007-2013 et 2014-2020 (en prix constants de 2011 - en millions EUR)

2007-2013		2014-2020 (proposition de la Commission européenne)		Variation
Éducation et formation tout au long de la vie	9 499	Erasmus pour tous	15 210	+ 60 %
Jeunesse en action				
Erasmus Mundus				
Sport				
Culture	1 171	Europe créative	1 600	+ 37 %
MEDIA				
MEDIA Mundus				
ICC				

Note: ce financement est (et continuera d'être) complété par un soutien important au titre des fonds structurels - principalement le Fonds social européen qui constitue, de loin, la principale contribution financière de l'Union à l'investissement dans les personnes: pour la période 2007-2013, environ 72,5 milliards d'euro ont été investis dans l'éducation et la formation dans les régions d'Europe, et des niveaux similaires d'investissements peuvent être attendus à l'avenir.

Le Fonds social européen soutient des politiques et priorités visant à réaliser des avancées vers le plein emploi, à renforcer la qualité et la productivité au travail, à augmenter la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs dans l'Union, à améliorer les systèmes d'éducation et de formation et à promouvoir l'inclusion sociale, contribuant ainsi à la cohésion économique, sociale et territoriale.

4. LA PÊCHE

4.1. Contexte: les tendances principales

La demande mondiale de produits de la pêche n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, et elle est toujours à la hausse. Dans le même temps, il est clair que le problème majeur de la pêche mondiale est le mauvais état des stocks halieutiques. Les dernières statistiques de la FAO, basées sur les données de 2008, indiquent une tendance croissante de la proportion de stocks surexploités, épuisés ou en voie de reconstitution depuis les années 1970, culminant à 32 % des stocks. En outre, il a été estimé que 53 % des stocks étaient pleinement exploités et donc que les captures actuelles étaient au niveau ou proche du niveau de la production durable maximale, sans place pour un nouveau développement. Ce pourcentage combiné est le plus haut jamais enregistré et on estime que 15 % seulement des stocks sont sous-exploités ou modérément exploités. La pêche excessive, la pollution, les techniques de pêche nuisibles et la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (IUU) ont été identifiées comme les causes majeures du déclin dramatique des stocks halieutiques⁴⁵.

En Europe, les pêches soumises à la politique commune de la pêche (PCP) ont subi un taux encore plus élevé de surpêche que la moyenne mondiale: 63 % des stocks halieutiques évalués dans l'Atlantique et 82 % en Méditerranée⁴⁶. Une analyse d'impact récente effectuée par la Commission européenne a prédit que seulement 6 % des stocks halieutiques européens seraient gérés à des niveaux durables d'ici à 2022 si le statu quo se maintenait et si la pêche se poursuivait au taux actuel⁴⁷. D'après l'évaluation de la Commission, la PCP actuelle n'a pas fonctionné suffisamment bien pour empêcher des problèmes comme la surpêche, la surcapacité des flottes, les subventions lourdes, la faible résilience économique et le déclin du volume de poissons capturés par les pêcheurs européens⁴⁸.

Le domaine principal de la PCP - conservation des stocks halieutiques - a été déterminé au début des années 1980 dans des circonstances très différentes de celles d'aujourd'hui: un «vivier commun» bien plus petit, une Communauté de 10 États membres seulement et une abondance relative des poissons de fond. Depuis cette époque, la politique a subi deux révisions et des réformes en 1992 et 2002, et elle est désormais en cours de refonte dans le cadre d'une nouvelle réforme.

La première révision de 1992 semble avoir fait relativement peu de différences dans la manière de mener la PCP. Toutefois, la gestion à long terme et la régulation des efforts, qui apparaissent désormais comme des instruments de base pour parvenir à reconstituer les stocks de poissons de fond, ont été intégrées au règlement de 1992, même si elles n'ont pas été utilisées jusqu'à la fin de cette période. Une innovation importante dans les années 1990 a été la tentative de s'attaquer à la surcapacité et la restructuration des flottes des États membres grâce à des plans d'orientation pluriannuels (POP); une tentative

⁴⁵ FAO (2010), *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, 197 pp.

⁴⁶ Commission européenne (2011), communiqué de presse: *Possibilités de pêche dans les eaux UE en 2012: atteindre une réduction équilibrée de la surpêche*, 25 mai 2011, Bruxelles, IP/11/638.

⁴⁷ SEC(2011) 891 final, document de travail des services de la Commission, analyse d'impact, Bruxelles, 13 juillet 2011.

⁴⁸ COM(2009) 163 final, Livre vert: *Réforme de la politique commune de la pêche*, Bruxelles, 22 avril 2009.

de gestion basée sur les performances, conditionnant l'accès aux fonds structurels à la réalisation des objectifs des POP, a été avortée⁴⁹.

Les réformes de 2002, avec l'accent renouvelé sur la gestion à long terme, l'adoption incrémentale d'une approche basée sur les écosystèmes et la création de conseils consultatifs régionaux (CCR), pourraient être considérées comme marquant une transition essentielle de la phase de développement antérieure, explicative et pas particulièrement bien coordonnée ou cohérente, vers une forme plus robuste, stratégique et guidée par des perspectives de gestion intégrée à l'avenir⁵⁰. Ce changement de direction se reflète non seulement dans le réaligement de la PCP, mais aussi dans des initiatives parallèles concernant la gestion du milieu marin⁵¹ et une approche plus coordonnée du développement de l'économie maritime dans son ensemble⁵². Toutefois, les résultats de la réforme de 2002 ont été décevants, d'un point de vue environnemental, économique et social. Il n'y a pas eu de progrès réel en matière de reconstitution des stocks halieutiques. La baisse des captures a continué, tandis que la capacité de pêche des flottes s'est accrue et que la fragilité économique du secteur s'est renforcée. Le secteur a également été frappé par une hausse des importations, la volatilité des prix des carburants et la crise financière.

Malgré les réformes antérieures, la PCP est largement un produit des années 1970 et a conservé son caractère d'instrument descendant. de gestion de la pêche Ironiquement, la subsidiarité entrave cette forme de gestion de la pêche dans la mesure où la Commission peut uniquement décider de la gestion mais ne peut pas contrôler sa mise en œuvre. Les États membres doivent mettre en œuvre la PCP en la transposant directement dans leur droit national et sont responsables de sa mise en œuvre⁵³. De nombreuses choses ont changé depuis la création de la PCP: l'état de nombreux stocks a empiré, la taille et la structure du secteur de la pêche ont évolué, les questions environnementales ont acquis une importance inattendue et les concepts de bonne gouvernance ont évolué, pour ne pas citer l'élargissement et la diversité de l'UE. Toutefois, pendant tout ce temps, on n'a pas repensé fondamentalement la nature de la PCP: les détails peuvent avoir changé, mais ses caractéristiques architecturales au sens large sont demeurées inchangées⁵⁴.

4.2. Principaux défis: réformer la PCP

Dans ce contexte, la Commission a examiné la PCP afin de définir la nouvelle réforme. En 2009, le livre vert sur la réforme de la PCP⁵⁵ a conclu que la politique n'avait pas atteint ses objectifs essentiels: les stocks halieutiques sont touchés par la surpêche, la situation

⁴⁹ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*, in: Sissenwine M., Symes D., *Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission*, 75 pp.

⁵⁰ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*, in: Sissenwine M., Symes D., *Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission*, 75 pp.

⁵¹ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»).

⁵² COM(2007) 575 final, Livre vert: *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, Bruxelles, 10 octobre 2007.

⁵³ Sissenwine, Michael (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 1 - Challenges, performance and the future*, in: Sissenwine M., Symes D., *Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission*, 75 pp.

⁵⁴ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*, in: Sissenwine M., Symes D., *Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission*, 75 pp.

⁵⁵ COM(2009) 163 final, Livre vert: *Réforme de la politique commune de la pêche*, Bruxelles, 22 avril 2009.

économique d'une partie de la flotte est fragile malgré les niveaux élevés de subventions, les emplois dans le secteur de la pêche ne sont pas attractifs et la situation de nombreuses communautés côtières dépendant de la pêche est précaire. L'issue du processus de consultation qui a suivi le livre vert a confirmé cette analyse⁵⁶.

Sur la base de ce livre vert très apprécié, en juillet 2011, la Commission a proposé un paquet de réformes de la PCP composé des textes suivants:

- une proposition législative relative au règlement de base (remplaçant le règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil)⁵⁷;
- une proposition législative relative à la politique de marché (remplaçant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil)⁵⁸;
- une communication relative à la dimension extérieure de la PCP⁵⁹;
- un rapport sur le règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil concernant les chapitres *Conservation et durabilité* et *Adaptation de la capacité de pêche*, et sur l'article 17, paragraphe 2, relatif à la restriction d'accès des flottes à la zone des douze mille marins⁶⁰.

Ce paquet a été soumis au Parlement européen et au Conseil pour adoption dans le cadre de la procédure législative ordinaire (codécision). La Commission vise l'adoption et l'entrée en vigueur du nouveau cadre pour le 1^{er} janvier 2013.

La durabilité est au cœur de la réforme proposée. Une pêche durable est une pêche pratiquée à des niveaux qui ne compromettent pas la reproduction des stocks et qui permettent d'obtenir des rendements élevés à long terme. La Commission propose que, d'ici 2015, les stocks soient exploités à des niveaux durables qui assurent le «rendement maximal durable», conformément aux engagements pris par l'UE au niveau international⁶¹. Une approche par écosystème sera adoptée pour toutes les pêches, avec des plans de gestion à long terme basés sur les meilleurs avis scientifiques disponibles. La Commission propose également d'éliminer, d'ici 2016, les rejets de poissons parfaitement bons pour des raisons bureaucratiques. Un nouveau point de vue consistant à développer la PCP dans le cadre de l'économie maritime plus large est également proposé, afin de renforcer la cohérence des politiques dans les zones maritimes et côtières de l'UE et d'améliorer la qualité de vie dans les régions côtières.

Comme indiqué dans la communication globale de la PCP⁶², la réforme devrait contribuer à la stratégie Europe 2020 «en œuvrant en faveur de la mise en place d'une croissance durable et inclusive, du renforcement de la cohésion dans les régions côtières et de l'amélioration des performances économiques du secteur. De par son objectif de garantir une exploitation durable des ressources marines vivantes, la réforme est également une

⁵⁶ Commission européenne (2010), *Synthèse de la consultation sur la réforme de la politique commune de la pêche*, SEC(2010)428 final, 16 avril 2010.

⁵⁷ COM(2011) 425 final, *Proposition de règlement relatif à la politique commune de la pêche*, Bruxelles, 13 juillet 2011.

⁵⁸ COM(2011) 416 final, *Proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture*, Bruxelles, 13 juillet 2011.

⁵⁹ COM(2011) 424 final, *Communication de la Commission relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche*, Bruxelles, 13 juillet 2011.

⁶⁰ COM(2011) 418 final, *Rapport de la Commission concernant les rapports à présenter en vertu du règlement (CE) n° 2371/2002 du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche*, Bruxelles, 13 juillet 2011.

⁶¹ Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg 2002.

⁶² COM(2011) 417 final, *Réforme de la politique commune de la pêche*, Bruxelles, 13 juillet 2011.

composante essentielle de l'initiative phare relative à une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»⁶³.

À ce stade, il est difficile de dire exactement de quelle manière l'intégration de la pêche de l'UE dans la stratégie Europe 2020 se fera, et évidemment à quoi ressemblera la forme finale du paquet de réformes. Vu l'état précaire des stocks halieutiques et, implicitement, du secteur de la pêche, la réforme constitue un grand pas dans la bonne direction, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance de points de référence pour une pêche durable et une élimination progressive des rejets.

Toutefois, la proposition ne semble pas toucher au cadre de décision. Le livre vert de 2009 s'était efforcé de concentrer la décision sur des principes à long terme, à l'inverse du cadre actuel de la PCP, qui ne fait pas de distinction entre les principes et la mise en œuvre: toutes les décisions sont prises au Conseil au niveau politique le plus élevé. Cela a eu pour résultat de mettre l'accent sur les considérations à court terme (fixation annuelle des TAC), aux dépens de la durabilité environnementale, économique et sociale de la pêche européenne à plus long terme⁶⁴, et de favoriser ainsi des décisions politiques répondant davantage aux pressions locales qu'aux intérêts du grand public. De même, les recommandations sur les mesures de conservation sont souvent affaiblies par certaines décisions du Conseil. Les recommandations de la Commission au Conseil sont parfois en retrait par rapport aux avis scientifiques en réponse à la pression de l'industrie de la pêche et/ou pour éviter de faire une recommandation au Conseil qui n'aurait aucune chance d'être adoptée. Le résultat est que les décisions ne sont pas suffisamment protectrices pour empêcher la pêche excessive ou l'épuisement des stocks⁶⁵. Toutefois, les options avancées par le livre vert pour remédier à cette situation ne semblent pas abordées par la proposition de la Commission.

4.3. Cadre financier: le futur Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

En 2008, le secteur de la pêche absorbait juste un peu moins de 0,8 % du budget de l'UE. Environ 60 % de ce montant était consacré à des actions structurelles au titre du Fonds européen de la pêche (FEP), 18 % à la pêche en eaux internationales et au droit de la mer, 6 % aux contrôles, 5 % à la conservation et à la gestion des stocks, 4 % aux dépenses administratives et 3 % à l'organisation commune des marchés.

En décembre 2011, la Commission proposera un nouveau mécanisme de financement de la politique de la pêche et des affaires maritimes, conformément au cadre financier pluriannuel. La réforme de la PCP engendrera une réorientation majeure des fonds alloués à la PCP et à la politique maritime intégrée, qui comprendra notamment⁶⁶:

- le redéploiement des subventions directes pour les flottes, qui se sont révélées inefficaces, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020, en accordant

⁶³ COM(2011) 21 final, *Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources — initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020*, Bruxelles, 26 janvier 2011.

⁶⁴ COM(2009) 163 final, Livre vert: *Réforme de la politique commune de la pêche*, Bruxelles, 22 avril 2009.

⁶⁵ Sissenwine, Michael (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 1 - Challenges, performance and the future*, in: Sissenwine M., Symes D., *Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission*, 75 pp.

⁶⁶ COM(2011) 500 final, *Un budget pour la stratégie Europe 2020 - Partie II: fiches thématiques*, Bruxelles, 29 juin 2011.

notamment des incitations à l'industrie de la pêche pour se réformer, innover et pratiquer une pêche durable;

- la réduction de l'écart d'innovation entre la pêche et les autres secteurs de l'économie, en garantissant la viabilité et la compétitivité des flottes de pêche de l'UE et en contribuant à la croissance et à l'emploi dans les communautés dépendantes de la pêche;
- la facilitation de la transition vers une pêche ayant une faible incidence, avec l'élimination des rejets et le faible impact sur les écosystèmes marins;
- la participation à une gestion durable des écosystèmes marins et des écosystèmes dépendant de l'aquaculture;
- le soutien renforcé aux actions collectives englobant la commercialisation et la production, en accordant un rôle important aux organisations de producteurs;
- l'attention accrue accordée à la viabilité des communautés côtières et de l'intérieur dépendantes de la pêche, par l'augmentation notamment de la valeur ajoutée des activités liées à la pêche et la diversification vers d'autres secteurs de l'économie maritime;
- une aquaculture compétitive et durable fournissant des produits sains et très nutritifs aux consommateurs de l'UE;
- un renforcement du contrôle et de la collecte des données, afin d'assurer un meilleur respect des règles et l'application d'une politique fondée sur la connaissance à part entière;
- une politique maritime intégrée axée sur la promotion d'une croissance durable dans les secteurs et les régions maritimes.

La réforme de la politique maritime et de la pêche sera centrée sur un nouveau fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui sera structuré autour de quatre piliers⁶⁷:

- une **pêche** «verte» et intelligente (gestion partagée) pour faciliter la transition vers une pêche durable, plus sélective, ne produisant pas de rejets, plus respectueuse des écosystèmes marins et contribuant de ce fait à la gestion durable des écosystèmes marins; et pour accorder une aide ciblée sur l'innovation et la valeur ajoutée, afin de rendre le secteur de la pêche économiquement viable et résistant aux chocs extérieurs et à la concurrence de pays tiers;
- une **aquaculture** «verte» et intelligente (gestion partagée) pour mettre en place une aquaculture économiquement viable, compétitive et verte, capable de faire face à la concurrence mondiale et de fournir des produits de forte valeur nutritive aux consommateurs de l'UE;
- un **développement territorial** durable et solidaire (gestion partagée) pour enrayer le déclin de nombreuses communautés côtières et de l'intérieur dépendantes de la pêche, par une plus grande valeur ajoutée accordée à la pêche et aux activités liées à la pêche et par diversification vers d'autres secteurs de l'économie maritime;
- une **politique maritime intégrée** (gestion directe centralisée) pour défendre les priorités transversales qui ont un véritable potentiel de générer des économies et de la croissance mais que les États membres ne mettront pas en œuvre eux-mêmes – telles que la connaissance du milieu marin, l'aménagement de l'espace maritime, la

⁶⁷ COM(2011) 500 final, *Un budget pour la stratégie Europe 2020 - Partie II: fiches thématiques*, Bruxelles, 29 juin 2011.

gestion intégrée des zones côtières et la surveillance maritime intégrée, ainsi que l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique sur les zones côtières.

Outre les quatre piliers, le FEAMP comprendra des mesures d'accompagnement en matière de collecte de données et conseil scientifique, contrôle, gouvernance, marchés de la pêche (y compris les régions ultrapériphériques), paiements volontaires aux organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) et assistance technique. Il s'appuiera sur les actions liées à la pêche et à la politique maritime qui seront soutenues au titre du cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation.

Cette stratégie sera complétée par deux instruments internationaux⁶⁸:

- des accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP) qui établiront un cadre juridique, économique et environnemental pour les activités de pêche effectuées par les navires de pêche de l'UE dans les eaux de pays tiers;
- des organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) qui sont des organes internationaux composés d'États, d'organisations régionales d'intégration économique (l'UE) et d'entités de pêche établies pour assurer la conservation et la durabilité des ressources halieutiques en haute mer.

L'architecture des actes juridiques sur lesquels les programmes sont fondés sera grandement simplifiée. Un FEAMP unique sera créé, intégrant dans le même cadre tous les instruments existants dans le secteur de la pêche et des affaires maritimes, à l'exception des accords de pêche internationaux et de la participation de l'UE aux ORGP. De plus, le cadre stratégique commun couvrant tous les fonds structurels permettra de programmer au titre des autres fonds qui en relèvent des mesures soutenant la politique maritime et de la pêche.

La dotation budgétaire proposée pour 2014-2020 (FEAMP et accords de pêche internationaux/ORGP) s'élève à 6,7 milliards d'euro.

4.4. Le rôle du Parlement européen

La pêche a longtemps été un exemple pratiquement unique d'absence de responsabilité démocratique directe parmi les domaines de politique sectorielle de l'UE en raison de l'exclusion du Parlement européen du processus de décision. Le Parlement a été dans les faits mis sur la touche dans le système politique: même si la Commission devait le consulter sur les propositions législatives, il n'avait aucune obligation d'accepter son «avis». Il ne fait pas de doute que le système très étroit de législation en matière de pêche – dans le cadre duquel la Commission avait une «compétence exclusive» s'agissant de la conception des propositions en matière de politique de conservation et le Conseil agissait sans le consentement du Parlement européen en matière de décision – a contribué directement au problème d'image de la PCP⁶⁹.

Cette situation s'est arrangée avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. À la suite d'une tentative qui représentait le changement le plus important dans le processus de

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Symes, David (2007), *Reflections on the Common Fisheries Policy, Part 2 - Institutional issues*, in: Sissenwine M., Symes D., *Report to the General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission*, 75 pp.

décision de la PCP depuis sa création, la **codécision** est désormais la **procédure législative ordinaire pour la PCP**, remplaçant l'ancienne procédure de consultation. Toutefois, le texte du traité soulève certains problèmes d'interprétation, car il introduit des exceptions à la procédure ordinaire, en particulier en ce qui concerne «des mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche» (article 43, paragraphe 3, TFUE). La jurisprudence tend à une interprétation restrictive des exceptions, mais l'absence d'une délimitation claire des pouvoirs législatifs du Parlement et du Conseil dans le domaine de la pêche pourrait conduire à des problèmes politiques et juridiques. Par exemple, il serait difficile pour le Parlement d'accepter un système de réserves générales en ce qui concerne l'exécution en faveur du Conseil, qui étendrait l'interprétation de «la fixation et la répartition des possibilités de pêche» (TAC et quotas) à la régulation de l'effort de pêche ou à l'adoption de mesures techniques. Des interprétations larges de cette nature pourraient avoir pour effet de nuire aux pouvoirs de codécision du Parlement dans le contexte de la réforme de la PCP en tant que telle ou des mesures nécessaires pour la réalisation de ses objectifs. Les termes «fixation» et «répartition» des possibilités de pêche devraient dès lors être compris dans leur sens étymologique strict et couvrir uniquement les quantités ou niveaux de TAC et de quotas.

La Commission a maintes fois exprimé l'avis que le Parlement devrait se voir privé de la responsabilité de matières excessivement techniques afin d'éviter le blocage ou le retard dans les procédures législatives. Cela entraînerait un renforcement de la délégation des pouvoirs législatifs. Cette délégation ne serait acceptable que pour des éléments qui ne sont pas essentiels pour l'acte législatif. En conséquence, une délégation des pouvoirs ne peut s'appliquer aux orientations générales d'un acte législatif ou aux principes généraux.

Afin d'éviter la détérioration du rôle institutionnel du Parlement en tant que colégislateur et l'érosion de ses pouvoirs législatifs, la structure et les niveaux de décision des règles sur la pêche doivent être clarifiés. En particulier, et pour chaque section de la PCP, il est nécessaire de définir les éléments essentiels qui ne peuvent faire l'objet d'une délégation d'exécution, et de les distinguer de ceux qui ne sont pas essentiels. Parmi les éléments non essentiels, il est important de distinguer ceux qui peuvent être délégués afin d'être modifiés ou complétés de ceux que pourraient être mieux précisés ou clarifiés (mais pas modifiés ou complétés) au moyen de procédures exécutives.

Le traité de Lisbonne requiert l'**approbation** du Parlement pour la conclusion d'accords internationaux ayant des implications budgétaires significatives pour l'Union ou concernant des domaines dans lesquels la procédure législative ordinaire s'applique. Il s'ensuit que les **accords de partenariat pour la pêche** (APP) internationaux seront conclus après l'obtention de l'approbation du Parlement conformément à la procédure décrite à l'article 218, paragraphe 6, point a, TFUE. C'est un point important, étant donné qu'au cours de la sixième législature, les APP représentaient 28 % des rapports adoptés par la commission de la pêche. Il convient de noter que l'Union dispose déjà d'un large éventail d'accords conclus avec les États côtiers d'Afrique et du Pacifique et avec les pays nordiques (Norvège, Islande, Îles Féroé et Groenland). En plus de ces accords, on trouve ceux conclus avec plusieurs organisations régionales de pêche (ORP).

Toutefois, le Parlement n'aura qu'une marge limitée en matière d'application de la procédure d'avis conforme aux APP, étant donné que l'accord aura déjà été négocié et que les accords de ce type atteignent généralement le Parlement juste avant d'entrer en vigueur. Le Parlement sera alors uniquement capable d'exercer un rôle politique, portant sur le mandat de négociation et le suivi des négociations jusqu'à leur conclusion. Cette

possibilité est mentionnée à l'article 19 de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement et la Commission. En outre, le traité de Lisbonne prévoit que le Parlement doit être pleinement et rapidement informé à tous les stades de la procédure. C'est particulièrement important vu les exigences du Parlement en matière de transparence et de rapidité dans la transmission des informations sur les négociations. Le Parlement a également appelé à la participation de ses représentants aux réunions de coordination communautaire et aux réunions des organisations régionales de la pêche et des commissions conjointes mises en place en vertu des accords bilatéraux.

Enfin, il convient de noter que malheureusement, comme c'est également le cas pour la PAC, le traité de Lisbonne a manqué l'occasion de moderniser le cadre général de la PCP (articles 38 à 44 TFUE), qui est devenu obsolète au vu des évolutions qu'elle a connues depuis sa création. Les concepts et instruments clés de la PCP (*«effort de pêche»*, *«mesures de conservation des ressources de la pêche»*, *«accords de pêche internationaux»*, etc.) ne sont pas encore mentionnés dans le chapitre du traité consacré à la pêche. Une révision extensive de la législation primaire dans ce secteur est désormais souhaitable. Les procédures de révision simplifiées prévues à l'article 48, paragraphes 6 et 7, TUE, pourraient assurément être utilisées à cette fin, éventuellement en mettant en place une politique *Europe bleue* indépendante de la PAC.

Irina Popescu

5. LA POLITIQUE RÉGIONALE ET DE COHÉSION

5.1. Contexte juridique, économique et politique

La politique de cohésion est l'une des préoccupations principales de l'Union depuis le milieu des années 1980. Cela se traduit à la fois dans la part du budget de l'UE consacrée aux activités afférentes, et dans le rôle important joué par ce domaine politique pour faire avancer le processus d'intégration européenne.

Avec le traité de Lisbonne, certains éléments de la base juridique de la politique de cohésion ont été renforcés. Le Parlement européen est désormais un co-législateur à part entière, et le concept horizontal de «cohésion territoriale» a été formellement reconnu comme un objectif fondamental de toutes les politiques de l'UE. Le traité fournit également une définition de la «politique de cohésion» plus précise et plus exhaustive que par le passé en prévoyant que toutes les zones rurales ou reculées, ainsi que les zones «où s'opère une transition industrielle» ont droit aux fonds de cohésion.⁷⁰ Et il prévoit également un système de multigouvernance modernisé, affectant en particulier la politique de cohésion, notamment par le nouveau principe de subsidiarité, qui inclut les entités régionales et locales et doit être suivi par les parlements nationaux.⁷¹

Tous ces aspects renforcent potentiellement le concept de la politique de cohésion de l'UE. Toutefois, dans le contexte de la crise économique et financière - et de la stratégie «Europe 2020», cette dernière est confrontée à de multiples défis, à la fois extérieurs et intérieurs. Même si cette politique a été continuellement modifiée depuis 1988 - la dernière modernisation étant sa «Lisbonnisation» -, le débat concernant sa prochaine réforme pour la période 2014-2020 a commencé il y a quelque temps et a connu une forte accélération depuis 2009.

De fait, le successeur de la stratégie de Lisbonne, la stratégie «**Europe 2020**», vise à répondre à la crise économique et financière tout en tirant le plus grand bénéfice possible de la collaboration entre l'Union et ses États membres.

À cette fin, trois priorités essentielles ont été déterminées:

- développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation;
- promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive;
- encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.⁷²

⁷⁰ *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)*, art. 174: «Parmi les régions concernées, 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».

⁷¹ Voir Kramer, Esther (2010), *The Role of National Parliaments in Regional Policy under the Treaty of Lisbon*, Département thématique: politiques structurelles et de cohésion, Parlement européen, Bruxelles.

⁷² Dans ce contexte, le département thématique B prépare actuellement une étude intitulée *Comment intégrer les initiatives phares de l'UE dans la politique de cohésion*.

5.2. Défis extérieurs

Le développement régional est essentiel pour réaliser ces objectifs, ce qui explique que les principaux **défis «extérieurs»** auxquels seront confrontées les régions européennes dans les années à venir doivent être maîtrisés: mondialisation, changement démographique, changement climatique et énergie durable et compétitive.⁷³

La mondialisation rend la coopération efficace des entités régionales, nationales et européennes encore plus importante afin de donner à l'Europe une voix forte sur la scène internationale. Elle ouvre également de nouveaux marchés et de nouvelles possibilités pour les régions de l'UE, testant leur capacité à s'adapter aux changements structurels et sociaux.

Le déclin démographique et le vieillissement, en particulier dans les États membres de l'UE-15 comme l'Allemagne, la France et l'Italie, forment un ensemble complexe de défis économiques, sociaux et politiques affectant le développement régional de l'UE. Les questions comme la définition et la gestion des services d'intérêt général – qui sont fournis principalement au niveau régional et local – deviennent de plus en plus importantes pour le bien-être économique et social futur de l'UE.

Le changement climatique est l'un des principaux défis mondiaux auxquels les législateurs sont en général confrontés, et la politique de développement régional constitue un instrument essentiel pour y répondre, soit par des mesures de prévention du changement climatique (p. ex. soutien à l'économie «verte» à faibles émissions de carbone, efficacité énergétique et énergie renouvelable) soit par des mesures d'adaptation au changement climatique (mesures suivant les catastrophes, urbanisation). Un concept politique intégré, p. ex. avec des allocations de fonds structurels pour le transport concentrées sur les concepts durables, est essentiel pour la future politique de l'UE dans ce domaine.⁷⁴

En ce qui concerne le changement climatique, et en vue d'assurer l'approvisionnement énergétique de l'UE, **la production et les infrastructures énergétiques compétitives et efficaces** sont un autre défi clé pour un développement réussi de l'UE, qui peut être encouragé par la politique de cohésion avec son approche territoriale et sa proximité des capacités et besoins régionaux.

Un autre défi «extérieur» affectant la politique de cohésion est **l'élargissement** de l'UE. Depuis 2004, l'intégration de 12 nouveaux États membres a accentué les disparités entre les régions de l'UE. L'adhésion possible d'un ou plusieurs pays candidats au cours de la période s'étendant jusqu'en 2019 pourrait avoir un impact considérable sur le niveau de développement régional dans l'UE dans la mesure où le PIB par habitant des pays candidats est le plus souvent inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE. S'ils rejoignent l'UE, ils seront éligibles au titre de l'actuel objectif de convergence, ce qui aura bien sûr des implications budgétaires importantes.⁷⁵

⁷³ Commission européenne (2008), Document de travail des services de la commission, *Régions 2020 – Évaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, Bruxelles.

⁷⁴ Voir Commission européenne (2011a), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *La contribution de la politique régionale à une croissance durable dans le contexte de la stratégie «Europe 2020»*, Bruxelles, COM (2011) 17 final.

⁷⁵ L'impact budgétaire de l'adhésion de la Croatie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de l'Islande ou du Monténégro devrait être faible en raison de leur petite taille. Toutefois, pour la Turquie, cela pourrait être différent.

La dernière réorientation de la politique de cohésion vers les objectifs «Europe 2020» était nécessaire mais elle a ouvert de nouveaux conflits entre le financement structurel traditionnel et la promotion de la croissance et de la compétitivité. Pour les années à venir, la question la plus importante est de savoir comment adapter la politique de cohésion au cadre des défis et des priorités déjà évoqués, tout en maintenant son concept traditionnel de solidarité et en respectant en même temps les contraintes budgétaires auxquelles les politiques de l'UE sont confrontées.

5.3. Implications des négociations sur le budget 2020

Les négociations sur les récentes propositions budgétaires «Europe 2020» auront bien sûr un impact décisif sur la politique de cohésion après 2013.⁷⁶ Dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, la Commission européenne a proposé d'allouer, au titre 1 («croissance intelligente et inclusive»), 36,7 % du budget à la politique de cohésion et de concentrer la plus grande part du financement de la cohésion sur les régions et États membres les plus pauvres.

Sans analyser en détail ces propositions budgétaires, leur approche implique une baisse limitée du budget de la politique de cohésion.⁷⁷ La croissance économique régionale au cours de la période de programmation précédente, les nouvelles règles potentielles relatives à un plafond du financement de la cohésion et l'utilisation des moyennes actuelles de l'UE-27 pourraient avoir pour effet de réduire la couverture des régions de convergence. En ce qui concerne l'**éligibilité** et la couverture géographique du financement de la cohésion, toutes les régions resteront éligibles pour une aide après 2013. En outre, la Commission a proposé de créer une nouvelle catégorie de régions intermédiaires, dont le PIB est situé entre 75 et 90 % de la moyenne du PIB de l'UE. Ces «**régions de transition**» devraient retenir deux tiers de leurs allocations précédentes, même si elles ont dépassé l'«objectif de convergence». La Commission affirme que ces régions n'ont pas encore achevé leur processus de rattrapage et font face à des défis importants. Nombre de ces régions devraient se trouver en Allemagne, en Espagne et en Pologne et devraient compter environ 11 % de la population de l'UE-15. S'il est approuvé, le nouveau système pourrait remplacer le système actuel d'«introduction/suppression progressive», qui maintenait les régions avec des niveaux de PIB similaires dans des catégories différentes. Toutefois, cette situation fait l'objet d'une controverse au Parlement européen et ailleurs, pour savoir si les allocations de «transition» se feront aux dépens d'autres régions.

En outre, vu les difficultés rencontrées par les États membres pour **absorber** les fonds structurels et lever le cofinancement nécessaire, la Commission propose qu'à l'avenir, l'allocation de cohésion soit **plafonnée à 2,5 % du PIB**.⁷⁸ Actuellement, le niveau maximal de financement de la cohésion est de 3,8 % du PIB national. Cette réduction

⁷⁶ Commission européenne (2011b), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM (2011) 500 final, Bruxelles, 29.06.2011.

⁷⁷ Parlement européen (2011), *Étude comparative sur les perspectives et les options pour la politique de cohésion après 2013*, European Policies Research Centre (université de Strathclyde), département thématique B, Bruxelles, p. 44 ff.

⁷⁸ Commission européenne (2011d), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006*, COM (2011) 615 final, Bruxelles, 6.10.2011, p. 11. Dans les propositions de *Budget 2020* de juin 2011, la Commission avait même prévu un plafond à 2,5 % du PNB (produit national brut).

constituera un changement important et pourrait réduire significativement le financement des principaux bénéficiaires de l'objectif de cohésion et du Fonds de cohésion.⁷⁹

Dans un contexte de difficultés et de complexités budgétaires, le Parlement européen devrait souligner la valeur ajoutée de la politique de cohésion en tant que meilleur instrument pour investir dans la croissance économique, sociale et territoriale afin de surmonter la crise actuelle et de stimuler la compétitivité européenne.

Pour être en mesure de fournir cette valeur ajoutée, il faut toutefois répondre non seulement aux défis «extérieurs» susmentionnés, mais aussi aux divers défis «intérieurs», liés aux instruments, à la mise en œuvre et aux objectifs de la politique de cohésion.⁸⁰

5.4. Défis intérieurs pour la politique de cohésion jusqu'en 2020

Objectifs de la politique de cohésion

Les trois principaux objectifs de la politique de cohésion – «convergence», «compétitivité» et «coopération territoriale européenne» - seront maintenus dans les années à venir. L'objectif premier, la réduction des disparités économiques, sociales et territoriales entre les régions d'Europe, sera plus susceptible d'être atteint avec la contribution aux objectifs d'Europe 2020 après 2013, requérant en particulier une concentration thématique plus claire et l'amélioration du système de mise en œuvre de la politique de cohésion.

Concentration thématique, instruments et cohérence stratégique

Pour aider à atteindre les objectifs de la stratégie «Europe 2020» il a été décidé de réduire le nombre des objectifs thématiques dans la politique de cohésion. Toutefois, il sera important de ne pas négliger les caractéristiques territoriales des régions afin d'assurer un **équilibre entre les politiques sectorielles et territoriales**. Tous les niveaux concernés de gouvernance - local, régional, national et européen - devraient participer à la définition des objectifs thématiques, le Parlement européen jouant un rôle central.

De la même manière que pour les trois objectifs principaux, les fonds structurels et de cohésion actuels devraient rester les mêmes, complétés par un nouveau **«mécanisme pour l'interconnexion en Europe»**, qui devrait accélérer le développement des infrastructures (transport, énergie et TIC) dans l'UE. Ce mécanisme sera géré au niveau central et financé par une nouvelle rubrique du budget, les taux de cofinancement variant entre les régions de «convergence» et de «compétitivité». Avant même d'entamer les discussions sur les nouvelles réglementations, cette proposition a déjà provoqué des réactions critiques de la part des députés européens et des représentants des régions, qui s'inquiètent du fait que l'argent consacré à ce mécanisme soit retiré à d'autres fonds et qu'ils pourraient être mis sur la touche par les autorités nationales s'agissant de l'allocation

⁷⁹ Voir l'étude mentionnée à la note de bas de page n° 8. Le département thématique B vient de commander une étude visant à analyser l'impact des propositions budgétaires sur la politique de cohésion.

⁸⁰ Le chapitre suivant se base sur le projet de paquet législatif pour la politique de cohésion 2014-2020 publié par la Commission le 6 octobre 2011, contenant au total 8 propositions de règlement. Pour plus d'informations, voir Commission européenne (2011c), document de travail des services de la Commission accompagnant les propositions de budget 2020: *Un budget pour la stratégie Europe 2020: le système actuel de financement, les défis à venir, les résultats de la consultation des parties prenantes et les différentes options concernant les principales questions horizontales et sectorielles*, SEC (2011) 868 final, Bruxelles, 29.6.2011, p. 50-89.

des fonds. De même, le fonds géré au niveau central pourrait nuire au principe de gestion partagée et aux programmes de développement régional intégré.

L'expérience de l'actuelle période de programmation a montré l'impératif de renforcer la **cohérence stratégique** de la politique de cohésion. À l'avenir, cet objectif sera atteint grâce à une coordination plus étroite entre le niveau politique européen, national et régional, ainsi qu'entre tous les fonds structurels (à savoir, le Fonds agricole européen pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche).⁸¹ Les outils clés pour une meilleure cohérence seront les **contrats de partenariat** de la Commission avec chaque État membre d'une part, et un **cadre stratégique commun** couvrant les fonds structurels d'autre part.

En général, une **programmation stratégique** accrue est attendue pour garantir qu'à l'avenir, le financement sera davantage aligné sur les autres politiques de l'UE et nationales. Il sera demandé aux États membres d'établir un lien fort entre la programmation de cohésion et les programmes nationaux de réforme, ainsi que les programmes de stabilité et de convergence.

À la suite des propositions de la Commission, les régions de transition et de compétitivité devront se concentrer sur l'allocation totale des fonds de cohésion (sauf pour le Fonds social européen (FSE)), en particulier dans les domaines de **l'efficacité énergétique et de l'énergie renouvelable (au moins 20 %), de la compétitivité des PME et de l'innovation**. Les régions de convergence seront plus libres dans leurs allocations de fonds en fonction de leurs besoins régionaux.

Le Parlement européen devra veiller à ce que cet établissement de priorités thématiques **ne nuise pas à la flexibilité** de la politique, point auquel de nombreux États membres et régions accordent une grande importance, et à ce que la qualité spécifique de la politique de cohésion, avec son approche politique territoriale et intégrée soit préservée.

La coopération territoriale européenne continuera de jouer son rôle et de soutenir la coopération transfrontalière et transnationale dans les années à venir jusqu'en 2020. Les propositions de budget 2020 suggèrent une hausse considérable des allocations consacrées à cet objectif, soit une augmentation d'environ 30 %. L'«agenda territorial 2020» de mai 2011⁸² a défini les principaux défis territoriaux, comme la nécessité d'une politique forte pour encourager le développement des villes (agenda urbain), l'utilisation des actifs territoriaux pour assurer la compétitivité globale et l'interdépendance des régions, des communautés et des entreprises. De même, l'option des stratégies macroéconomiques peut être davantage développée.

Comme dans d'autres domaines, la subordination de la coopération territoriale aux objectifs d'Europe 2020 est largement discutée, la flexibilité suffisante pour chaque ville/région en matière de choix de ses propres priorités étant une préoccupation majeure. Il en va de même pour l'évaluation du **groupement européen de coopération territoriale** (GECT), où certaines modifications sont prévues, visant à simplifier et à promouvoir l'utilisation de cet instrument.

⁸¹ Voir Commission européenne (2011d).

⁸² L'agenda territorial de l'Union européenne 2020, *Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, fixé lors de la conférence ministérielle informelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement territorial, 19 mai 2011, Gödöllő (Hongrie).

Enfin, le **FSE** continuera de fonctionner comme avant, avec des taux minimaux à établir pour chaque catégorie de région: 25 % pour la convergence, 40 % pour la transition et 52 % pour la compétitivité.

Mise en œuvre, efficacité et conditionnalité

Un défi majeur de la politique de cohésion aujourd'hui est de produire des résultats quantifiables et d'avoir une contribution positive aux objectifs d'Europe 2020. À cette fin, différentes suggestions pour améliorer le système de mise en œuvre sont actuellement sur la table et susceptibles d'être au cœur des négociations interinstitutionnelles sur le paquet législatif relatif à la politique de cohésion 2014-2020.

La législation comprendra de nouvelles exigences **de suivi, d'évaluation et d'analyses d'impact** (*ex ante* et *ex post*) des investissements de la politique. Ces questions sont étroitement liées aux débats sur **des indicateurs et des méthodes d'évaluation pertinentes de l'UE** communs et modernes – des points que les législateurs devront discuter et sur lesquels il faudra décider dans un avenir proche.⁸³ Les imperfections du PIB en tant qu'indice pour mesurer le développement socio-économique sont au centre du débat public depuis de nombreuses années. Pour chaque priorité, un groupe limité d'indicateurs principaux, de critères et d'objectifs doit être défini. Le Parlement européen pourrait profiter de l'occasion pour demander une réforme du système actuel d'indicateurs de la richesse.

En outre, la **gestion et le contrôle financier** de la politique de cohésion – basés sur le système de gestion partagée – sont largement critiqués pour leur complexité et leur bureaucratie excessives. De même, une absence de capacité d'absorption et des taux d'erreur élevés dans la mise en œuvre ont été constatés, entre autres, par la Cour des comptes. La réponse de la Commission aux critiques dans ce domaine est assez ambitieuse: en plus de la modernisation des capacités d'évaluation, elle suggère fondamentalement de transférer le système de la politique agricole à la politique de cohésion, p. ex. avec l'accréditation annuelle, l'apurement des comptes et l'obligation d'information. De plus il n'y aura plus que deux niveaux de pouvoir, au lieu de trois actuellement: un ou plusieurs organes accrédités par pays, chargés de la gestion et de la certification, et un organe d'audit et de contrôle.

Il semble que les États membres et les régions soient fortement opposés à ces propositions; ils rejettent la renationalisation et les obligations accrues dans ce domaine et estiment que les changements institutionnels et administratifs inhérents seront encore plus bureaucratiques et coûteux que le système actuel. Les législateurs nationaux et régionaux préconisent un cadre juridique et institutionnel stable par rapport à de trop nombreux changements, saluant toutefois la **simplification** des procédures et des contrôles des autorités de gestion et des bénéficiaires. Le Parlement européen pourrait essayer de réconcilier ces visions opposées entre les niveaux politiques de l'UE et nationaux.

Un objectif important pour les dix prochaines années est d'installer une **politique de cohésion plus axée sur les résultats** et basée sur toute une série de **conditionnalités**. Toutes les options discutées actuellement – réforme structurelle *ex ante* et conditionnalité macroéconomique – sont considérées explicitement comme faisables par la Commission. Dans ce contexte, les législateurs seront donc confrontés à des débats de fond.⁸⁴

⁸³ Par exemple, les approches contradictoires pour évaluer l'efficacité des interventions et des programmes sont sous-développées dans la politique de cohésion par rapport à d'autres politiques.

⁸⁴ Commission européenne (2011c), ici, pp. 65 et 72.

En particulier, la **conditionnalité macroéconomique**⁸⁵ (et les sanctions connexes) est controversée pour les députés au Parlement européen et les États membres. En fait, elle existe déjà pour le Fonds de cohésion, mais n'a jamais été appliquée. Pour 2014-2020, son extension à tous les fonds est proposée. En général, les nouvelles conditionnalités dans la politique de cohésion devraient:

- se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité de la politique de cohésion;
- avoir un lien direct avec les investissements effectués dans le cadre de la politique de cohésion;
- être ouvertes à l'influence des décideurs politiques;
- être limitées en nombre;
- respecter le principe de subsidiarité; et
- se baser sur un accord conjoint entre les États membres et la Commission.⁸⁶

Un autre outil pour une politique basée sur les résultats serait une **réserve de performance**. La Commission suggère que 5 % du budget alloué à la cohésion pour chaque État membre soit réservé à une allocation en fonction d'une réalisation réussie des contrats de partenariat. Il n'est pas étonnant que la proposition suscite la controverse et certains États membres n'accepteront qu'une réserve nationale.

5.5. Conclusions

La politique de cohésion de l'UE est à la fois l'expression la plus visible de la solidarité communautaire et l'instrument le plus efficace pour intégrer le plus possible des objectifs en apparence contradiction dans une combinaison complémentaire. Cette capacité explique l'architecture complexe de cette politique, et justifie son rôle central pour la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020».

Dans les années à venir jusqu'en 2020, la tension entre une concentration thématique liée aux priorités «Europe 2020» et l'objectif traditionnel de la politique de cohésion consistant à réduire les disparités régionales dans l'UE doit être tempérée par les législateurs. Il en va de même pour le conflit entre une approche politique cohérente au moyen de règles et principes communs d'une part et le maintien d'une flexibilité nationale et d'une politique adaptée aux caractéristiques régionales d'autre part.

Les députés européens sont particulièrement bien placés pour trouver un équilibre entre ces contraires. Ils devraient défendre les atouts et les valeurs de la politique de cohésion, comme le principe du partenariat⁸⁷, l'expérience de la gouvernance à plusieurs niveaux et l'approche politique intégrée. Dans le même temps, ils devraient contribuer aux réformes nécessaires visant à accroître l'efficacité et l'efficacité de la politique, ainsi que sa cohérence avec la stratégie «Europe 2020» - qui est essentielle pour permettre à l'Europe de conserver un rôle clé sur la scène internationale. Le pouvoir de l'Union vient de sa capacité unique d'intégrer les intérêts et performances locaux, régionaux, nationaux et européens, et la politique de cohésion constitue le cœur et le centre de cette capacité.

Esther Kramer

⁸⁵ Commission européenne (2011d) pp. 42-45.

⁸⁶ Voir Parlement européen (2011), p. 94.

⁸⁷ Parlement européen (2008), *Gouvernance et partenariat en politique régionale*, OïR Managementdienste GmbH pour le département thématique B, Bruxelles.

Tableau 6: Politique de cohésion - Comparaison entre les cadres financiers 2007-2013 et 2014-2020 (prix de 2011)

Objectifs/régions	2007-2013		2014-2020		Variation
	Milliards EUR	% du total	Milliards EUR	% du total	
Convergence	202,3	57,5	162,6	48,4	-19,6%
Transition	26,2				
	14,3 (Suppression progressive)	4,1	39	11,6	+48,9%
	11,9 (Introduction progressive)	3,4			
Compétitivité	44,3	12,6	53,1	15,8	+19,9%
Coopération territoriale	8,6	2,5	11,7	3,5	+36%
Fonds de cohésion	70,3	20,0	68,7	20,4	-2,3%
Régions ultrapériphériques et à faible densité de population	N/C ⁸⁸		0,926		-
ALLOCATION TOTALE aux fonds structurels et de cohésion	351,7	100	336	100	-4,5%
<i>Mécanisme d'interconnexion de l'Europe (pour le transport, l'énergie et les TIC)</i>			40 (+ 10 à déduire du Fonds de cohésion)		

Source: données compilées par l'auteur sur la base de celles du Parlement européen (2011).

⁸⁸ Les engagements de crédit pour les régions ultrapériphériques et à faible densité de population n'ont pas été désagrégés sur la période 2007-2013.

6. LES TRANSPORTS

6.1. Contexte

6.1.1. Un secteur d'une grande importance économique⁸⁹

L'Europe et la mobilité ne peuvent être dissociées: en 2009, plus de 3 630 milliards de tonnes-kilomètres⁹⁰ de marchandises ont été transportés dans l'Union (par la route pour près de la moitié et par la voie maritime pour un gros tiers), et plus de 6 503 milliards de passagers-kilomètres⁹¹ y ont circulé à bord de véhicules motorisés (une automobile, dans les trois quarts des cas).

Grâce à ce rôle essentiel dans la vie de la société, les transports représentent eux-mêmes un secteur d'une grande importance économique qui équivalait, **en 2008, à environ 8 % du produit intérieur brut de l'Union⁹², employait près de 9 millions de travailleurs**, et comptait pour plus de 13 % de la dépense des ménages (c'est-à-dire pour presque 900 milliards d'euro).

Cette importance se retrouve aussi sur le plan mondial: les services de transport représentent un quart de la valeur du commerce international des services, et trois des États membres de l'Union se classent parmi les dix premiers acteurs du secteur⁹³.

6.1.2. La mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020»

Les transports représentent autant une source de richesses, d'emplois et d'innovations qu'un enjeu environnemental majeur⁹⁴. Leur apport à la stratégie «Europe 2020» devrait donc être capital.

Les objectifs de cette dernière ont d'ailleurs été transposés dans le «livre blanc» adopté par la Commission européenne au début de l'année 2011⁹⁵ pour inspirer la politique commune des transports jusqu'en 2050, et qui vise à:

- Parachever le marché intérieur grâce à la suppression des entraves encore existantes.
- Réaliser un véritable réseau transeuropéen de transport, en s'appuyant sur de nouvelles règles de financement et de tarification des infrastructures.

⁸⁹ Commission européenne (2011), *EU Transport in figures*.

⁹⁰ Une tonne-kilomètre (tkm) équivaut au déplacement d'une tonne de marchandise sur un kilomètre.

⁹¹ Un passager-kilomètre (pkm) équivaut au déplacement d'un passager sur un kilomètre.

⁹² International Transport Forum (2011), *Transport for Society, 2011 Annual Summit Background paper*.

⁹³ En 2008, les transports représentaient 25 % de la valeur du commerce mondial des services, soit 900 milliards USD courants, ce qui en faisait le secteur le plus important devant celui du tourisme. Ensemble, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni comptaient pour 17,4 % des exportations et 15,4 % des importations du secteur. (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (2010), *Panorama de l'économie mondiale*).

⁹⁴ Les transports comptent pour environ un quart des émissions anthropiques de dioxyde de carbone (CO₂) et ces émissions ne cessent de croître: +26 % en Europe entre 1990 et 2007, hors aviation et transport maritime international. Voir notamment: Agence européenne de l'environnement, rapport n° 2/2010, *Towards a resource-efficient transport system*.

⁹⁵ COM(2011) 144 final, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports - vers un système de transport compétitif et économe en ressources*.

- Diminuer les émissions de gaz à effet de serre via le transfert modal et des technologies nouvelles.
- Réduire la dépendance au pétrole sans sacrifier la mobilité.
- Intégrer le secteur des transports au marché mondial pour y préserver les intérêts européens.

6.2. Principaux défis d'ici 2020

Les objectifs du livre blanc ne seront pas faciles à atteindre: la décennie qui nous sépare de 2020 ne s'ouvre pas sous les meilleurs auspices, et les importantes difficultés économiques et financières du moment ne seront certainement pas sans influencer sur le secteur des transports⁹⁶.

Qui plus est, les leçons du passé s'imposent: beaucoup de ces objectifs ne font que reprendre ceux, non atteints, du livre blanc précédent⁹⁷ – qui fut (mal) mis en œuvre entre 2001 et 2010, c'est-à-dire pendant une période dont la plus large part fut un eldorado de prospérité au regard des difficultés actuelles.

D'ici à 2020, le réalisme comptera donc autant que l'ambition pour répondre aux défis économiques et environnementaux que la politique commune des transports devra relever pour contribuer à la réussite de la stratégie «Europe 2020». Étant entendu que «freiner la mobilité n'est pas une option»⁹⁸.

6.2.1. Tirer pleinement profit du marché intérieur des transports

L'harmonisation des règles administratives permet d'améliorer le fonctionnement du système de transport (à moindre coût). La Cour des comptes européenne a ainsi montré que sur l'axe ferroviaire Berlin-Vérone un gain de temps de parcours de 25 minutes pouvait être obtenu en construisant une nouvelle ligne à grande vitesse entre Nuremberg et Ingolstadt, pour 2 336 millions d'euro, ou en supprimant le contrôle technique imposé aux trains entrant en Italie par l'entreprise ferroviaire italienne qui ne reconnaît pas le contrôle effectué au départ par son homologue allemande⁹⁹. Or, lever de tels obstacles - qui perdurent dans tous les modes de transport - ne demanderait parfois rien d'autre que la volonté d'appliquer les règles existantes...

L'harmonisation des règles techniques, c'est-à-dire la standardisation des équipements et des procédures, est nécessaire à l'interopérabilité des réseaux et des matériels. Cette harmonisation, qui a été menée avec succès pour les produits aéronautiques¹⁰⁰, devrait l'être pour l'ensemble des modes de transport, notamment le transport ferroviaire qui

⁹⁶ Ainsi, alors que le PIB de l'Union reculait de 4,2 % entre 2008 et 2009, le nombre de passagers-kilomètres diminuait de 0,7 % et celui des tonnes-kilomètres de 11,2 % (*EU Transport in figures, op.cit.*).

⁹⁷ COM(2001) 370 final, *La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*.

⁹⁸ Livre blanc, point 18.

⁹⁹ Cour des comptes européennes, rapport spécial n° 8/2010, *Amélioration de la performance des transports sur les axes ferroviaires transeuropéens: les investissements de l'UE en matière d'infrastructures ferroviaires ont-ils été efficaces?* L'axe ferroviaire Berlin-Vérone/Milan-Bologne-Naples-Messine-Palermo constitue le projet prioritaire RTE-T n°1.

¹⁰⁰ Règlement (CE) N° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 et ses règlements de mise en œuvre.

souffre encore de son développement en systèmes nationaux relativement «indépendants» les uns des autres¹⁰¹.

Le bon fonctionnement du marché intérieur impose aussi que soient harmonisées les **conditions de travail** afin, entre autres, d'éviter le dumping social. En outre, la qualité de la formation professionnelle est un facteur de sécurité pour les employés comme pour les usagers de tous les modes de transport.

Or, la liberté de circulation au sein du marché intérieur doit avoir pour corollaire un niveau uniforme et élevé de protection des usagers. **Les règles communes de sécurité et de sûreté** devraient donc être étendues en conséquence, et leur application surveillée avec soin.

En l'occurrence, beaucoup de ces questions relèvent désormais des compétences des agences de réglementation des transports qui ont été créées au cours de la décennie écoulée¹⁰².

Enfin, le développement des échanges intermodaux et transfrontaliers impose que **les droits des usagers** de tous les modes de transport soient harmonisés et renforcés, et effectifs.

6.2.2. Parachever le Réseau transeuropéen de Transport

Presque vingt ans après les «projets d'Essen»¹⁰³, le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) reste à parachever¹⁰⁴: les connexions transfrontalières et la desserte des régions enclavées sont délaissées, notamment par le rail et les voies navigables; les règles opérationnelles et les standards techniques nationaux gênent l'interopérabilité; l'intégration intermodale demeure l'exception; les niveaux d'équipement sont encore très dissemblables à l'est et à l'ouest du continent. Le RTE-T de 2011 est plus un ensemble d'éléments «nationaux» juxtaposés qu'un véritable réseau.

Pour surmonter cet éparpillement, la Commission propose de concentrer l'attention et les financements communautaires sur un réseau prioritaire d'infrastructures multimodales reliant les grands centres urbains et économiques du continent (le «réseau de base»¹⁰⁵).

Ce dernier bénéficierait d'un nouvel instrument financier spécifique, «l'instrument pour l'interconnexion en Europe», qu'il est prévu de doter de 31,7 milliards d'euro pour la période 2014-2020 (dont 10 milliards du Fonds de cohésion). Le reste du RTE-T, formé des infrastructures plus «nationales», continuerait d'être financé via les instruments actuels, soit le Fonds de cohésion et le Fonds européen de développement régional (pour des montants non encore déterminés).

¹⁰¹ Il y a par exemple 5 écartements de voies différents dans l'Union! (Voir: Commission européenne (2010), *Situation and Perspectives of the Rail Market*).

¹⁰² Agence européenne de la sécurité aérienne; Agence européenne de la sécurité maritime; Agence ferroviaire européenne.

¹⁰³ C'est le traité de Maastricht qui a institué le réseau transeuropéen de transport. En 1994, à Essen, ont été définis les 14 «projets prioritaires» du RTE-T. En 2004, le nombre de ces projets prioritaires a été porté à 30 à la suite de l'élargissement de l'Union.

¹⁰⁴ Résolution du Parlement européen du 22 avril 2009 sur le livre vert sur l'avenir de la politique du RTE-T, (P6_TA(2009)0258).

¹⁰⁵ Le «réseau de base» comprend 83 ports, 37 aéroports, 38 corridors, 15 000 km de voies ferrées adaptées à la grande vitesse, 35 projets transfrontaliers.

L'Union finance en effet le réseau transeuropéen de transport par le biais de différents instruments: le budget RTE-T proprement dit (pour une petite part), le Fonds de cohésion pour les États concernés (qui représente la plus large part des financements communautaires), le Fonds européen de développement régional (principalement dans les régions de convergence) et les prêts et garanties de la Banque européenne d'investissement (BEI). Au total, ces financements équivaldraient à quelque 52 milliards d'euro pour la période courant de 2007 à 2013¹⁰⁶ (auxquels s'ajouteraient 53 milliards de prêts garantis par la BEI). Pour la même période, la Commission espérait 285 milliards de contribution de la part des États membres¹⁰⁷ - sur lesquels repose donc l'essentiel de la charge.

La Commission estime aussi que 500 milliards d'euro seront nécessaires pour parachever le RTE-T d'ici à 2020, dont 250 milliards pour le «réseau de base». En d'autres termes, ce dernier restera très largement dépendant des financements nationaux, alors que les États sont pour l'heure surtout appelés à restreindre leurs déficits publics et leurs dépenses: plus que jamais pendant la décennie qui s'ouvre, c'est le manque d'argent qui risque d'être le problème principal du RTE-T.

6.2.3. Lutter contre les pollutions

En 2020, le système européen de transport devrait être assez peu différent de ce qu'il est aujourd'hui: il faut du temps (et de l'argent) pour construire des infrastructures nouvelles souvent assez lourdes, et la plupart des machines qui circuleront dans dix ans - sur terre, en mer ou dans les airs - sont déjà en service. La tendance à l'urbanisation ne devrait pas non plus se démentir, avec pour corollaire un accroissement de la congestion dans les agglomérations et les infrastructures qui les desservent. Et, sauf extraordinaire, la demande de mobilité ne devrait pas faiblir¹⁰⁸.

Jusqu'à 2020 et au-delà, le secteur des transports restera donc devoir affronter les problèmes d'encombrements, de pollutions gazeuses et sonores, et de renchérissement des carburants issus du pétrole¹⁰⁹.

Une meilleure utilisation des infrastructures existantes permettrait d'absorber tout ou partie des augmentations de trafics. Cette optimisation devrait être facilitée par le développement des systèmes de gestion du trafic et d'information des usagers, qui permettent d'améliorer l'efficacité des réseaux de transport et aident ainsi à combattre la congestion et les pollutions associées. Les performances de ces systèmes iront croissant avec le développement des technologies de l'information et de la communication, alors que leurs coûts d'utilisation continueront de diminuer: ils devraient donc continuer de se répandre, tant pour la route que pour le rail (ERTMS), le transport maritime (LRIT et SafeSeaNet) et les voies navigables (SIF). Parallèlement, les programmes GALILEO¹¹⁰ et

¹⁰⁶ Soit: budget RTE-T: 8 milliards, Fonds de cohésion: 35 milliards, FEDER: 9 milliards.

¹⁰⁷ Soit au total 337 milliards d'euro entre 2007 et 2013. Pour mémoire, l'investissement dans les infrastructures de transports entre 2000 et 2006 (EU 25) s'est élevé à environ 860 milliards, dont 810 des États membres, 40 de l'Union et 10 du secteur privé. (Commission européenne (2009), *Ex Post evaluation of cohesion policy programmes 2000-2006, Transport, First Intermediate Report*).

¹⁰⁸ Au delà des incertitudes liées à toute prévision, la Commission prévoit que le nombre total de «passagers-kilomètres» transportés devait doubler dans les 40 prochaines années, ce qui entraînerait «toutes choses égales par ailleurs», une augmentation de 35 % des émissions de CO₂ et un doublement des coûts engendrés par la congestion. (Commission européenne (2011), *Horizon 2020 - The framework programme for research and innovation* (projet)).

¹⁰⁹ 96 % des besoins énergétiques du secteur sont aujourd'hui couverts par les produits pétroliers (Livre blanc, point 7).

¹¹⁰ GALILEO est le système européen de positionnement par satellites qui devrait être opérationnel à partir de 2014.

SESAR¹¹¹ devraient commencer d'être opérationnels si les (importants) financements adéquats leur sont maintenus.

SESAR concourra aussi à améliorer la capacité opérationnelle des aéroports - qui gagnerait également à une réforme du mécanisme d'attribution des **créneaux horaires** aéroportuaires: alors que certaines plates-formes seraient proches de la saturation aux heures de pointe, la réglementation en vigueur¹¹² permet que soit «gâchée» 20 % de leur capacité, ce qui peut apparaître aberrant.

La voie d'eau et le transport maritime de courte distance, qui permettent le déplacement de tonnages importants, pourraient aussi être davantage utilisés¹¹³.

La mobilité dans les zones urbaines demeurera la question centrale puisque l'urbanisation devrait continuer de progresser¹¹⁴ et les villes de s'étaler en «taches d'huile» d'autant moins denses qu'elles sont éloignées des centres¹¹⁵. Pour autant, la mobilité urbaine ne devrait pas connaître de révolution dans les dix années à venir et ce sont les solutions déjà éprouvées qui devraient continuer d'être mises en avant: transports en commun, taxis, covoiturage, marche ou bicyclette.

En l'occurrence, adapter les agglomérations aux piétons et aux cyclistes serait certainement la solution la plus efficace, et l'investissement le plus rentable: les trottoirs y constituent le «réseau» de transport le plus emprunté puisqu'en Europe un bon tiers des déplacements urbains de plus de cinq minutes se font à pied ou en vélo¹¹⁶ (comme la quasi-totalité des déplacements d'une durée inférieure à 5 minutes). Or, développer et entretenir des trottoirs et des pistes cyclables propres, sûrs, et autant que possible agréables, coûte infiniment moins cher que construire une ligne de tramway ou de métro.

Par ailleurs, les transports collectifs traditionnels ne peuvent pas répondre de manière satisfaisante aux besoins de mobilité dans des zones urbaines étendues mais à faible densité de population, où des réseaux à mailles fines seraient hors de prix¹¹⁷. Dans ces zones, en 2020 comme aujourd'hui, le transport individuel continuera d'être prédominant et des véhicules «petits et propres» y représenteraient certainement une alternative convenable, et une importante source d'innovations et de profits.

La «*décarbonisation*» des transports laisse en effet entrevoir de grandes perspectives de développement économique, à la condition que les petites et moyennes entreprises aient les moyens de libérer leur créativité et de devenir des firmes importantes dont la croissance accompagnera celle des marchés de demain.

¹¹¹ Le programme SESAR (*Single European Sky ATM Research*) constitue le volet technologique et industriel du «Ciel unique européen» établi par le règlement (CE) No 549/2004 du 10 mars 2004. Environ un tiers du programme concerne les opérations aéroportuaires.

¹¹² Règlement (CEE) No 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993, amendé, qui fait l'objet d'une proposition de modification adoptée par la Commission le 1^{er} décembre 2011 (COM(2011) 827 final).

¹¹³ L'Union compte plus de 37 000 km de voies navigables, réparties dans 20 des 27 États membres.

¹¹⁴ La proportion de citadins en Europe devait passer de 74 % en 2010 à 85 % en 2050 (United Nations, Department of Economic and Social Affairs/Population Division (2009), *World urbanisation prospects*).

¹¹⁵ Agence européenne de l'environnement (2006), Rapport N° 10/2006: *Urban sprawl in Europe*.

¹¹⁶ Parlement européen (2010), *L'avenir des transports dans les zones urbaines*. Voir aussi: Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) (2011), *répartition modale et mobilité dans les villes françaises*.

¹¹⁷ Voir par exemple: Commission européenne (2009), *Transvisions, final report, Para. 6.3.1. Passenger transport: Urbanisation and transport*. Voir aussi: European Metropolitan Transport Authorities (EMTA), *Barometer 2008*: les transports en commun représentent, en moyenne, plus de 46 % des déplacements

La recherche et l'innovation dans le domaine des transports devraient donc être développées, pour répondre aux défis énergétiques et environnementaux auxquels ces derniers font face tout en renforçant les positions de l'Union dans des secteurs où elle excelle déjà.

C'est pour atteindre ces mêmes objectifs que l'Union devrait aussi s'efforcer d'**exporter**, autant que de possible, ses standards techniques en parlant d'une seule voix dans les grandes instances internationales de réglementation¹¹⁸; elle devrait aussi poursuivre la conclusion d'accords idoines avec les pays tiers, notamment en matière d'aéronautique et de transport aérien¹¹⁹. Il y va de la défense de ses intérêts industriels et commerciaux comme de la réussite de ses objectifs environnementaux: les efforts européens pour réduire les émissions de gaz à effets de serre seraient vains s'ils n'étaient pas reproduits ailleurs sur la planète.

C'est dans ce contexte que **l'internalisation des coûts externes** pour tous les modes de transport devrait demeurer un (très ambitieux) objectif de la politique commune, afin de lutter contre les distorsions du marché et de financer la recherche et les investissements dans des infrastructures et des produits novateurs et respectueux de l'environnement.

6.3. Le rôle du Parlement européen

La Commission a poussé jusqu'à 2050 l'horizon de son livre blanc sur les transports. Or, la fixation du cadre budgétaire pour les années 2014 à 2020 comme la mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020» imposent d'autres échéances.

Des objectifs à atteindre d'ici à 2020 devraient donc être assignés à la politique commune des transports, qui seraient cohérents avec ceux de la stratégie précitée.

Pour être réalisables, ces objectifs devraient bénéficier **des moyens financiers adéquats**, déterminés par le cadre budgétaire pluriannuel comme par les budgets annuels, dont ceux des agences européennes de réglementation des transports. Afin de compenser la probable raréfaction des moyens publics nationaux, des instruments financiers novateurs pourraient aussi devoir être mis en place pour favoriser l'investissement privé.

Le projet d'emprunts obligataires européens pour le financement du réseau transeuropéen de transport permettait, par exemple, à la Commission et à la BEI d'endosser une partie des risques inhérents aux projets à financer¹²⁰.

Pour assurer le financement du RTE-T, il conviendrait aussi que les montants prévus par la Commission pour **«l'instrument pour l'interconnexion en Europe»** soient maintenus, notamment les 10 milliards d'euro dédiés au «réseau de base» au sein du Fonds de

motorisés dans les centres des villes européennes mais si l'on considère les agglomérations dans leur ensemble cette proportion chute à 30 %.

¹¹⁸ Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation maritime internationale (OMI), Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF).

¹¹⁹ Les «arrangements de travail» conclus par l'Agence européenne de la sécurité aérienne avec des partenaires de pays tiers facilitent la certification de produits aéronautiques. Les accords de reconnaissance mutuelle des certificats conclus par l'Union avec ses principaux partenaires aéronautiques facilitent le commerce de ces produits. Les accords aériens «horizontaux» ou «globaux», ou la mise en place d'un espace aérien commun avec les pays du voisinage, facilitent le transport aérien et aident à diffuser les standards européens.

¹²⁰ COM(2011) 659 final et COM(2011) 660.

cohésion. En l'occurrence, ces montants sont définis dans **le règlement instituant cet instrument financier**¹²¹, qui doit être adopté selon la procédure législative ordinaire.

Pour parachever le réseau transeuropéen de transport il faudrait aussi que le «réseau de base» ne soit pas dénaturé par des intérêts nationaux qui pousseraient à son extension. Ce réseau sera défini par **le règlement sur les lignes directrices pour le développement du RTE-T**¹²², qui sera également adopté via la procédure législative ordinaire.

Le Parlement devra se prononcer par le même biais sur une proposition réglementaire¹²³ relative au **développement de GALILEO et du programme EGNOS**¹²⁴ entre 2014 et 2020, sur le règlement établissant **un programme pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises**¹²⁵, et sur les propositions de réforme¹²⁶ des **mécanismes d'attribution des créneaux horaires** et de **l'organisation des services d'assistance en escale** sur les aéroports européens.

Par ailleurs, l'adoption du **programme-cadre de recherche et d'innovation** pour la période 2014-2020¹²⁷ pourrait être l'occasion de mettre sur pied un programme ambitieux de recherche et de développement dédié à la mobilité. Un tel engagement permettrait de renforcer les positions économiques de l'Union dans les secteurs des matériels et infrastructures de transport. En outre, l'amélioration de la fluidité des trafics, le renforcement de la compatibilité environnementale du système de transport, l'utilisation de nouvelles sources d'énergies et l'amélioration des niveaux de sécurité et de sûreté sont autant de questions qui s'imposeront avec toujours plus d'acuité, et qui ne trouveront leurs réponses qu'au travers des évolutions scientifiques et technologiques.

Marc Thomas

¹²¹ COM(2011) 665/3 pour l'instrument pour l'interconnexion en Europe et COM(2011) 612 final pour le Fonds de cohésion.

¹²² COM(2011) 650/2.

¹²³ COM(2011) 814 final.

¹²⁴ EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service) est le «GPS» européen.

¹²⁵ COM(2011) 834 final.

¹²⁶ COM(2011) 823 final, COM(2011) 824 final et COM(2011) 827 final.

¹²⁷ Le programme cadre pour la recherche et l'innovation, dénommé «Horizon 2020» a été adopté par la Commission européenne le 30 novembre 2011. Voir COM(2011) 808 final à 812 final.

7. LE TOURISME

7.1. Contexte

7.1.1. Cadre juridique

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne il n'existait pas de base juridique pour la politique du tourisme. Le nouveau traité, toutefois, ne change pas la nature des pouvoirs de l'Union dans ce domaine.

La première partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit ainsi que le tourisme rentre dans les actions visant à «*appuyer, coordonner ou compléter les actions des États membres*», c'est-à-dire dans les compétences d'appui de l'UE (ex art. 6 d). Dans la troisième partie du traité, l'article 195 développe ce concept, en précisant que l'Union complète les actions des États membres dans le tourisme, en particulier en promouvant la compétitivité des entreprises de l'UE. Ce qui signifie qu'il n'y a pas une politique autonome du tourisme européenne; par contre, l'UE vise à encourager un cadre favorable au développement économique et à faciliter à travers l'échange de bonnes pratiques la coopération entre États membres dans ce domaine.

Par ailleurs, l'art. 195.2 TFUE, d'une part, prévoit le recours au pouvoir législatif ordinaire, en substance la codécision entre Parlement européen et Conseil, celui-ci statuant à la majorité qualifiée, d'autre part, exclut, en cohérence avec l'art. 6 d, toute harmonisation des lois et réglementations nationales.

Dans un tel cadre juridique, qui semble centrer la législation communautaire sur certains aspects de caractère économique, on peut supposer que d'autres volets plus politiques, comme ceux liés au caractère soutenable du tourisme, s'appuieront sur d'autres bases juridiques, comme l'art. 114 TFUE sur le rapprochement des législations, ou l'art. 192 TFUE en matière d'environnement.

D'ailleurs, il faut garder à l'esprit que le tourisme, en tant que secteur à vocation transversale, n'a pas souffert d'avoir été dépourvu longtemps de base juridique propre. En effet, déjà avant et après le traité de Maastricht, le tourisme a fait l'objet d'une législation communautaire spécifique et variée, telle que les directives 90/134 CE et 94/47 CE, respectivement sur les voyages à forfait et le «time-sharing», toutes les deux dérivées de l'art. 95 TCE et également sources d'une abondante jurisprudence communautaire.

7.1.2. Développements institutionnels récents

À partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les institutions de l'UE se sont engagées sur une nouvelle voie politique, dont certains jalons ont déjà été posés: en avril 2010 par la déclaration du Conseil de l'UE, à Madrid, pour le tourisme durable et socialement responsable - outre l'innovation et la compétitivité; en juin 2010, par la communication de la Commission sur l'Europe en tant que destination touristique d'excellence, qui prévoit 21 actions spécifiques; en novembre 2010, par le plan d'application de la nouvelle politique annoncée par la Commission, lors du Forum européen du tourisme à Malte, qui se traduira dans un ensemble de mesures prioritaires pour les deux ans à venir.

Entre 2001 et 2010, la Commission a publié 5 Communications sur ses orientations politiques pour le développement du secteur touristique. Les plus marquantes pour l'avenir sont celle d'octobre 2007, titrée «Agenda 21 pour un tourisme européen compétitif et durable»¹²⁸ où la Commission indique l'option du développement durable comme moyen de garantir la compétitivité à long terme du tourisme et annonce l'action triennale de promotion des destinations européennes d'excellence «**EDEN**»; ainsi que celle de juin 2010, au titre évocateur «l'Europe 1^{re} destination touristique au monde»¹²⁹. Tout en étant la 1^{re} déclaration politique rendue publique après le traité de Lisbonne, la communication analyse en détail les facteurs et les obstacles à la compétitivité du tourisme et à son développement durable: les changements démographiques et climatiques, la pénurie de ressources énergétiques et hydriques et même certains événements de force majeure (comme la fermeture de l'espace aérien pour cause de cendres volcaniques). Le principal objectif affiché demeure l'amélioration de la compétitivité du tourisme dans une optique de maintien de la qualité de l'offre et sa compatibilité avec le développement durable.

A l'occasion de la Journée internationale du tourisme, le 27 septembre 2011, le Parlement a adopté **une résolution** parlementaire¹³⁰ visant à soutenir la stratégie politique de la Commission, axée sur 21 actions, afin de relancer un tourisme compétitif, moderne, de qualité élevée et durable, s'appuyant sur la dimension multiculturelle de l'Europe et accessible à tous. Il s'agit du 1er rapport d'initiative après le traité de Lisbonne, présenté par le député C.Fidanza qui, entre autres, met l'accent sur l'importance des mesures prises dans d'autres domaines qui peuvent avoir un impact déterminant sur le tourisme, comme les lois de l'emploi, ou sur les impôts et les droits des consommateurs. Par ailleurs, des nouveaux concepts sont évoqués, comme «l'interrégionalité» et la «complémentarité», afin d'encourager les synergies entre services touristiques d'un ensemble régional considéré, soit entre régions limitrophes des différents États membres, soit sous un profil thématique spécifique, entre régions liées par des affinités. Enfin, le PE souligne comme problèmes incontournables la coordination et la visibilité des ressources disponibles ainsi que le repérage des nouvelles sources de financement dans les perspectives financières 2014-2020.

7.1.3. Le marché intérieur et la monnaie unique

Le tourisme est reconnu comme **un vecteur de citoyenneté, de démocratie et de promotion de l'individu**. Il a été à la fois terrain d'expérimentation et bénéficiaire d'importantes étapes de la construction européenne, comme la liberté de circulation des personnes et des services ou l'union monétaire. Les touristes des pays de la zone euro, autant que ceux en provenance d'outre-Atlantique, sont témoins et protagonistes des bienfaits de l'euro. De plus, les touristes communautaires peuvent surveiller eux-mêmes le fonctionnement du marché intérieur et activer, grâce à leurs plaintes ou pétitions, les mécanismes judiciaires de contrôle de l'application du droit de l'Union¹³¹. Le tourisme est

¹²⁸ Communication de la Commission du 19 octobre 2007 intitulée «Agenda pour un tourisme européen compétitif et durable» COM(2007) 621 final.

¹²⁹ Communication de la Commission du 30 juin 2010 intitulée «l'Europe 1ère destination touristique au monde» COM(2010) 352 final, et son plan d'action: voir «[Implementation plan of the Communication on Tourism 2010](#)».

¹³⁰ Résolution du Parlement européen du 27 septembre 2011 sur «l'Europe comme première destination touristique au monde et le nouveau cadre politique pour le tourisme européen» T-0407/2011, 27 septembre 2011, adoptée sur la base du rapport d'initiative de C. Fidanza, A7-0265/2011 (2010/2206 (INI).

¹³¹ La Cour de justice est régulièrement saisie des litiges ou des questions préjudicielles relatives à l'industrie du tourisme. Une harmonisation du droit du tourisme est ainsi en train de progresser. Voir: C.J.C.E. 26.2.92 Elisabeth Hacker c. Eurorelais GmbH, 280/90, Rec. 1992; C.J.C.E. 26.2.91, Commission européenne c. République italienne, 180/89, Rec. 1991; C.J.C.E. 29.05.01, Commission européenne c. République italienne,

également **une importante source des devises étrangères**. À cet égard, pour promouvoir l'Europe en tant que destination touristique privilégiée, la Commission finance un portail qui présente l'offre exceptionnelle de séjours touristiques européens¹³².

7.1.4. Statistiques et sondages

Les industriels du tourisme au sens strict comprennent les voyagistes, les guides, les agences de voyage, les prestataires de loisirs et divertissement, les restaurateurs, les transporteurs spécialisés et les services d'hébergement. Il s'agit essentiellement d'opérateurs qui offrent des biens et des services directement aux visiteurs. Si on y inclut les secteurs de la distribution, de la construction, les compagnies de transport en général, ainsi que le secteur culturel, le tourisme produit **10 % du PIB de l'Union** et engendre **12 % des emplois**. Il s'agit en effet de la **3e branche d'activités socio-économiques** de l'UE, susceptible de prospérer encore dans la prochaine décennie, vue sa performance positive en termes d'emploi pendant les dix dernières années. De surcroît, **l'Europe** se confirme comme **destination touristique n° 1 dans le monde**¹³³.

La dernière enquête flash d'Eurobaromètre sur l'attitude des citoyens européens envers le tourisme en dit long sur les tendances de la clientèle sondée en 2010/2011. Parmi ceux qui avaient déjà choisi leurs destinations en 2011 (environ 74 %), 38 % préfèrent rester dans leur propre pays; alors que ceux, qui savent qu'ils voyageront dans un autre pays de l'Union ou carrément dehors, sont moins nombreux (respectivement, 20 % et 16 %). On apprend également que, pour des raisons plutôt culturelles que de récréation, les Européens sont enclins à dépasser les frontières nationales.

En général les destinations préférées sont assez stables: l'Italie (12 %), l'Espagne (9 %) et la France (8 %), suivies par l'Allemagne, le Royaume Uni, la Grèce et la Pologne. Les États-Unis, la Turquie et la Croatie demeurent les destinations les plus prisées hors de l'Union. Une autre donnée intéressante concerne les sources d'informations sur les voyages ou les vacances: 58 % des interviewés font confiance aux amis et aux collègues, 45 % utilisent l'internet et 29 % suivent leur expérience. La cote de l'internet comme source a progressé de 7 % en deux ans¹³⁴.

263/99, Rec. 2001. Source: «Le droit européen du tourisme» du Journal de droit européen, Avril 2008, 101-111. En ce qui concerne les voyages organisés, à forfait, voir C.J.C.E. 8.10.96 E. Dillenköfer c. RFA, 178/98, Rec.1996, p.4845; C.J.C.E. 12.3.2002 S.Leitner c. TUI Deutschland GmbH & Co, 168/00, Rec.2002, p.2631 sur l'indemnisation du préjudice moral, in «Chronique de jurisprudence européenne en droit du tourisme, CMS De Backer, 15 Mai 2007.

¹³² www.visiteurope.com Europe, a never-ending journey: 35 pays, 16 régions, 3 types de thèmes.

¹³³ L'Europe est largement en tête avec 475.8 millions d'arrivées en 2010, suivie par l'Asie et le Pacifique, 204 millions des visiteurs, puis les Amériques, 149.7 millions, le Moyen Orient 60.7 millions et l'Afrique 49.6 millions. Les arrivées de touristes internationaux ont augmenté de près de 7 % et atteint 940 millions. En 2011, (1^{re} moitié) la croissance a continué à enregistrer des progrès significatifs en Europe (+6.4 %) trainée par les PECO (+9.4) et en Amériques (+5,6 %) avec un pic de 15,4 % pour l'Amérique du Sud. en Moyen Orient et en Afrique du Nord, la baisse a été marquante (-11 % et -13 %). Le tourisme européen compte pour 2/3 du tourisme mondial. La Méditerranée est la destination touristique mondiale n°1, et elle produit 1/3 des recettes mondiales du tourisme <http://www.biodiversity.ru/coastlearn/tourism-eng/introduction.html>. Pour plus de détails voir: *UNWTO Barometeter Interim Update August 2011*, et *WTO Long-terme Forecast Tourism 2020 Vision* <http://www.unwto.org/facts/eng/vision.htm>.

¹³⁴ Eurobaromètre n°328, mai 2011.

7.2. Principaux défis d'ici à 2020

7.2.1. Les facteurs variables de la prochaine décennie

Le terme tourisme regroupe toutes les activités et les relations des gens qui voyagent, selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), pour les loisirs aussi bien que pour les affaires. En ayant moins ressenti la crise que d'autres secteurs, la conclusion que pour l'instant nous pouvons tirer de statistiques montre que **les Européens tendent à réduire leurs dépenses liées aux vacances** (en écourtant soit la durée, soit les distances, soit le nombre de voyages), mais ils n'y renoncent pas du tout. Par ailleurs, l'impact des nouvelles flambées des prix du pétrole sur le transport des passagers se répercutera inévitablement sur le tourisme¹³⁵. À cet égard, certaines projections¹³⁶ font état d'une perte de 20 %, entre 2014 et 2020, de la demande du marché des passagers de l'aviation, en partie compensée par un gain significatif du marché des passagers du secteur ferroviaire. Paradoxalement, si cette tendance se confirme, elle pourra également favoriser la conversion vers nouvelles formules de vacances, en faveur d'un tourisme plus vert et soutenable.

Indépendamment des variables économiques, l'évolution démographique et la structure sociale auront un impact sur le secteur. D'un côté le vieillissement de la population, de l'autre, le pouvoir d'achat et le niveau de santé accrus des personnes âgées devraient multiplier les voyages, pas seulement par davantage de besoin de culture et de nature, mais aussi en raison de la recherche du bien-être et de la santé. D'autres facteurs pesant sur la demande de services touristiques résulteront du taux des divorces, des mariages tardifs, des familles monoparentales ou homosexuelles et d'une sensibilité accrue à l'égard de l'environnement, notamment pour les changements climatiques, autant que d'une majeure responsabilité éthique envers les populations indigènes. En effet, les activités du tourisme dépendent beaucoup de la **météorologie** et de **l'évolution du climat** sur le long terme. Et, faute de réduction des gaz à effet de serre, les recettes du tourisme en seront affectées.

Enfin, la vulnérabilité du secteur vis-à-vis de certains événements de force majeure, tels que les attaques terroristes, les conflits régionaux, voire les révolutions politiques comme celle des pays arabes, ou les perturbations sociales comme celles du mouvement des «*indignés*», ou encore les situations d'urgence, comme celles de la grippe aviaire (2007), des cendres volcaniques (2010) et des catastrophes naturelles associées aux accidents nucléaires (2011) peuvent nuire à la reprise du tourisme, spécialement en cas d'effets cumulatifs entre eux ou les facteurs de la crise¹³⁷.

¹³⁵ Les optimistes (AIE, USA, certaines compagnies pétrolières) annoncent que le pic pétrolier surviendra au plus tôt en 2020. Les pessimistes (comme les membres de l'ASPO (Association for the Study of Peak Oil and Gas-2001) pensent au contraire que le pic pétrolier est imminent, voire que nous y sommes déjà.

¹³⁶ «*The Impact of Oil Price Fluctuations on Transport and its Related Sectors*», étude élaborée pour le Parlement européen, Mar 2009, page 73.

¹³⁷ L'OMT, même après le 11.9.2001, avait maintenu inchangées ses prévisions de croissance moyenne de 4,1 % des flux touristiques mondiaux, de 1995 jusqu'à 2020 et prévoit aujourd'hui 1,6 milliard de touristes internationaux en 2020. Voir pourtant les prévisions de «*WTO Long-term Forecast Tourism 2020 Vision*»: « La chiffre totale d'arrivées prévues pour 2020 est: 1.56 billions (Europe 717 millions). Pour l'Europe est prévu un déclin de 60 %, en 1995, à 47 %, en 2020; l'Asie, l'Afrique et les Amériques, en revanche, augmenteront leur pourcentages».

7.2.2. Les réponses aux défis

Les différentes formes de **tourisme responsable ou éthique**, visant autant l'environnement que la population locale dans les destinations touristiques des pays du tiers-monde ou des PVD, offrent pour l'avenir des opportunités d'actions solidaires et durables de la part des voyageurs. Ce qui pourrait déterminer l'évolution du tourisme massif des premiers 50 ans d'après guerre (1946-1991) vers des flux touristiques plus rationalisés et participatifs, en concomitance avec les nouvelles contraintes économiques, environnementales et sécuritaires d'ici à l'an 2020. Dans cette optique intervient la **stratégie Europe 2020** qui a renouvelé l'ancienne stratégie 2000-2010. Ses objectifs visent à une croissance «*intelligente, durable et inclusive*»¹³⁸ et pour cela elle s'appuie sur une plus grande coordination entre les politiques nationales et européennes; tout en étant aussi ambitieuse que la précédente, elle a l'avantage de partir d'un scénario de crise et le tourisme peut être un pion important sur son échiquier.

Les régions sont les institutions ou collectivités les plus qualifiées pour programmer et développer le tourisme en mode durable, en promouvant en même temps la compétitivité des destinations européennes. À cet égard elles jouent un rôle clé: les municipalités et les régions sont souvent des pionnières du développement durable du tourisme. Dans un contexte régional, alors, qui est plus participatif et fondé sur la proximité, il semble davantage possible de garantir au niveau européen la cohérence et une approche graduelle aux thèmes cruciaux pour le tourisme durable et compétitif, tels que: responsabilité sociale et environnementale des acteurs et bénéficiaires, qualité de vie des résidents, protection des identités, dessaisonalisation, transport et mobilité¹³⁹.

Au-delà d'une conscience environnementale et plus inclusive de la part de voyageurs et voyagistes de demain, nous pouvons déjà entrevoir la naissance d'une tendance qui est l'opposée de l'hyper-mobilité. A l'avenir, le **touriste lent** pourrait prendre les relais du «*globe-trotter low cost*». Pour l'instant, il s'agit encore d'une idée qui est en train de faire des prosélytes: randonnée, tourisme fluvial, pèlerinage, sans oublier les nouvelles vagues, telles que le *woofing* ou le *couchsurfing*, qui arrivent à conjuguer le plaisir de voyager avec le respect de l'environnement et la protection de l'originalité des endroits visités¹⁴⁰. Le tourisme lent pourrait ainsi devenir une façon de «*positiver les contraintes*».

7.2.3. Le cadre financier existant

À l'heure actuelle, la Commission est en train de gérer des **actions préparatoires** sur des sujets prioritaires ciblés - comme la promotion des destinations durables ou du tourisme social¹⁴¹- dans le cadre d'un programme pluriannuel relatif à la nouvelle politique du

¹³⁸ Communication EU Commission du 3.3.2010 COM (2010)2020 final. Dans la même optique de la conclusion de ce par.ci, voir l'art.3 « Le tourisme, facteur de développement durable» du code mondial éthique du tourisme (en 10 articles), adopté par l'Assemblée générale de l'OMT, en octobre 1999, et reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21.12.2001.

¹³⁹ Une 1^{re} étape de cette démarche a été franchie par la création en juillet 2009 d'un réseau ouvert des régions touristiques européennes autant pour coordonner des programmes de recherche que pour servir de plateforme d'échange de connaissances et solutions innovatrices en matière de tourisme durable et compétitif, *NECSTouR: Network of European Regions for a Sustainable and Competitive Tourism: Les régions européennes comme vecteur de changements durables*. <http://www.necstour.eu/necstour/home.page>.

¹⁴⁰ «Il s'agit donc de rendre désirable le tourisme lent, pour faire plus avec moins-de CO₂- et maintenir la capacité de partir en voyage pour le plus grand nombre» Ghislain Dubois en «*Le long chemin vers le tourisme lent*», Cahier Espaces 100, Mars 2009.

¹⁴¹ Entre autres, le plan *Eden* (destinations européennes d'excellence, en 2011, axé sur le thème de sites reconvertis)- *Calypso* ou *Tourisme social* (contre le caractère saisonnier du tourisme et en faveur de seniors, jeunes adultes non privilégiés, handicapés, familles indigentes)- Parcours thématiques touristique sur l'ex d'

tourisme. La politique européenne du tourisme est financée surtout au travers des **fonds structurels**: le **FEDER** pour des projets touristiques durables, le **FSE** pour des programmes d'enseignement, de formation ou des primes de démarrage aux micro-entreprises, le **FEADER** pour activités touristiques de diversification de l'activité rurale, et le **FEP** pour l'écotourisme ou la reconversion des métiers touristiques autres que la pêche en mer; à ceux-ci, s'ajoutent les fonds pour les PME, dans le 7e programme-cadre **CIP** (pour la compétitivité et l'innovation 2007-2013). Toutefois, en l'absence d'une politique commune, le tourisme dispose d'une modeste enveloppe financière qui oscille entre 5 et 6 millions d'euro l'an¹⁴².

7.2.4. Le nouveau cadre financier du tourisme

Dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2014-2020, le tourisme, notamment les PME, pourra compter sur la dotation budgétaire, proposée par la Commission, pour un montant de 2,4 Mrd EUR (à prix constants 2011), sous le titre du «*programme pour la compétitivité et les PME*». Les futures mesures contribueront à diversifier l'offre touristique transnationale et à mettre en valeur les destinations européennes émergentes et non traditionnelles.

À ce propos dans sa résolution de septembre 2011 le PE appuie un programme spécifique pour le tourisme, centré sur les micro-entreprises et les PME, indique entre autres comme objectif prioritaire la restauration de destinations touristiques en déclin. Le stade final que le PE préconise est un nouvel encadrement financier des initiatives en matière de tourisme, en améliorant la visibilité du financement des marchés et maximisant les ressources des projets ciblés¹⁴³.

7.3. Le rôle du Parlement européen

7.3.1. Thèmes de réflexion sur l'avenir du tourisme

Un premier pas d'approche thématique vers un tourisme viable et diversifié vient d'être accompli suite à la récente adoption du rapport d'initiative, mentionné ci-dessus (7.1.2), qui au par. 39 souligne l'importance «*des routes et itinéraires thématiques qui, non seulement mettent en valeur les racines culturelles, historiques et les traditions, mais contribuent aussi à l'essor d'autres formes de tourisme, accessibles à tous et s'inscrivant dans la durée*». D'autres thèmes d'actualité pour le tourisme pourraient être ceux des futures journées mondiales du tourisme¹⁴⁴ qui sont définies chaque année par l'OMT: en 2011, le «*rapprochement des cultures*», en 2012 «*l'énergie pour le développement durable*», en 2013 «*l'eau pour l'avenir commun*». **Un thème historique** pourra être soulevé en vue du centenaire de la grande guerre. Par exemple, «**le tourisme à l'intérieur des anciennes frontières de la guerre froide**», un thème qui pourrait produire le mariage entre mémoire des lieux et liaisons douces, à l'instar du parcours

Iron Curtain Trail (pistes cyclables sur le rideau de fer, mais également routes et rails)-50.000 touristes, nouvelle initiative, visant à créer un échange de flux touristiques entre UE et Amérique latine en raison de 25.000 touriste de chaque côté (2012-2013).

¹⁴² D'après les plus récents données de la Commission pour 2012 (le montant pour 2012 devra être défini par le comité de gestion ad hoc en décembre 2011).

¹⁴³ Voir en particulier: Résolution du Parlement européen du 27 septembre 2011 sur l'Europe, première destination touristique au monde - un nouveau cadre politique pour le tourisme européen, points 67-71.

¹⁴⁴ 27 Septembre; en 2010, sur le thème «tourisme and biodiversité, tenue à Guangzhou (China); autre élan à agir pourrait venir des thèmes de la journée mondiale du tourisme durable (2 juin) en 2010: Tourisme & Patrimoine Rural; en 2011: quelles garanties? (sur la question de la certification).

cyclable et de randonnée, qui a été réalisé le long de l'ancien mur de Berlin¹⁴⁵. «**Tourisme et démocratie**» également pourrait être le titre d'une nouvelle action communautaire, prônant la découverte des lieux de la Mémoire et des sièges et foyers de l'Europe unie, via des facilitations touristiques.

7.3.2. Contrôle de l'application et révision de la législation liée au tourisme

Dans le domaine du transport des passagers, le Parlement s'est prononcé en faveur d'un statut des passagers dans l'UE. Sa résolution de septembre 2011¹⁴⁶ demande à la Commission «*un cadre législatif ambitieux et cohérent sous forme d'un socle des règles communes pour l'ensemble des différents modes de transport, complété par des règles spécifiques tenant compte des particularités de chaque mode*». La Cour de Justice de l'UE a montré l'exemple en élaborant une jurisprudence évolutive sur l'interprétation des droits des passagers aériens¹⁴⁷.

Le Parlement devrait également tester si **le statut du passager européen** est entré en fait dans les mœurs contractuelles et dans les pratiques de réservation des billets en ligne. D'un esprit proactif pareil est née la demande de révision de la directive 90/314/CEE sur les voyages à forfait afin de mettre à jour le système de responsabilité de l'ensemble de prestataires de services en sauvegardant les intérêts des consommateurs et la concurrence loyale. Dans la même optique, le Parlement vient de préconiser la création d'un «**label européen du tourisme de qualité**», qui pourrait faire mieux connaître aussi l'**écolabel «services d'hébergements touristiques»**¹⁴⁸.

7.3.3. Une perspective à long terme

Dans une autre optique du tourisme, associé aux développements de la recherche et de la technologie spatiale, le Parlement pourrait encourager le lancement d'initiatives conjointes avec l'ESA, en partenariat avec des investisseurs ou des fondations privées, pour élargir la sphère des usagers de l'espace¹⁴⁹. L'objectif serait d'envoyer des touristes européens sur des vols suborbitaux ou à bord des engins spatiaux en orbite terrestre, ou encore des navettes vers l'ISS. Le gros pari est de permettre aux moins fortunés d'accéder à l'espace par des moyens de locomotion moins coûteux et donc réutilisables¹⁵⁰.

¹⁴⁵ [Iron Curtain Trail](#)

¹⁴⁶ Résolution du Parlement européen du 27 septembre 2011 sur l'Europe, première destination touristique au monde - un nouveau cadre politique pour le tourisme européen, point 36.

¹⁴⁷ Arrêts 10.7.2008 C-173/07; 22.12.08 C- 549/07; 19.11.09 C-402/07, C-432/07 et C-83/10 sur l'indemnisation du préjudice moral: sur l'ensemble, voir conclusions de l'étude PE «*droits des consommateurs en matière d'aviation civile*», novembre 2010, page 101.

¹⁴⁸ ECOLABEL créé par décision de la Commission européenne n° 2003/287/CE de 14.4.2003, remplacée par décision 2009/578/CE du 9.7.2009, pour les «services d'hébergement touristique»; voir en ce qui concerne le label européen du tourisme de qualité, par. 25 résolution PE 27 septembre 2011.

¹⁴⁹ Actuellement *Virgin Galactic et Astrium* (100 %EADS) préparent des avions-fusées, sur la base du légendaire *Spaceshipone* (Juin 2004), nommés, respectivement, «*VSS entreprise*» and «*Spaceplane*» qui seront réutilisables (contrairement aux lanceurs actuels) et pourront fournir une nouvelle envolée aux transports aériens du futur, outre à embarquer les touristes spatiaux à un prix relativement raisonnable. En effet, pendant la période 2001-2009, les 7 «*spaceflights participants*» admis au privilège de voyager vers l'ISS via les navettes *Soyuz* ont dépensé un montant variable entre 20 et 35 millions de dollars: entre autres, A. Ansari, première femme à voler sur l'ISS en 2006.

¹⁵⁰ De l'autre côté de l'Atlantique, la compétition est déjà ouverte: «*Space X*» a expérimenté le vol de la fusée «*Falcon 9*», alors que «*Bigelow aerospace*» poursuit son plan de lancer en 2012 un module gonflable qui pourrait servir de 1^{re} station orbitale commerciale.

7.4. Conclusion

L'avenir d'une politique sectorielle comme celle du tourisme ne peut que profiter d'une reprise économique - qui pourtant s'annonce lente et non homogène dans les États membres - mais qui doit s'accompagner d'une nouvelle conscience environnementale, ainsi que d'une éthique, de la part des prestataires et des usagers des services du tourisme. Les activités du tourisme pourront inciter les gens dans l'emploi de leur temps libre à s'impliquer vraiment pour aider à rendre sinon meilleures au moins égales à celles qu'on a héritées les perspectives de vie des générations futures.

Un objectif fondamental de la future politique de tourisme est de garder la préférence pour les pays de l'Union- en tant que première destination touristique du monde- de touristes et vacanciers des pays tiers, destinée pourtant à s'affaiblir d'ici à 2020, selon les prévisions de l'OMT (Tourism 2020 Vision).

Les perturbations en cours sur les marchés de devises, qui pourront s'accroître, en cas d'abandon de la monnaie unique de la part d'un ou plusieurs pays de la zone euro, auront des répercussions immédiates sur les recettes du tourisme, et d'une portée encore imprévisible, pour sa durée ou sur le nombre de pays et régions de l'Union, qui seront les plus gravement affectées. Il suffit d'évoquer le scénario grec, en cas de retour à la drachme: le tourisme (plus de 15 % du PIB) pourra bien en profiter, mais à condition que l'ordre soit maintenu dans le pays. Si, par contre, les médias diffusent de façon récurrente les images de grèves et des manifestations en Grèce, les touristes de l'Europe du nord voudront annuler leurs vacances en Grèce. Sans compter l'effet boomerang, en défaut d'une monnaie unique, sur les arrivées dans l'ex-zone euro des touristes d'outre-Atlantique.

Il faut également reconnaître que les institutions européennes **n'ont ni la compétence législative concurrente ni les moyens financiers adéquats** pour faire évoluer elles-mêmes les meilleures pratiques dans le domaine du tourisme, **sans le concours des États et des régions.**

Le Parlement pourrait veiller à ce que la stratégie intégrée sur le tourisme demandée à la Commission pour 2012 implique autant les institutions et les collectivités territoriales que les acteurs socioprofessionnels. Ce sera alors grâce au dialogue social et au niveau régional de concertation qu'on pourra atteindre les objectifs européens à compléter ou encore à fixer, comme la **réduction progressive du caractère saisonnier du tourisme** ou la **compétitivité des destinations** touristiques européennes liée à la **durabilité de moyens de transport ou d'énergie** employés, dans le cadre de la stratégie 2020.

Piero Soave

Tableau 7: TABLEAU SYNOPTIQUE DES POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION DE 2011 À 2020

	GEN	AGRI	CULT	PECH	REGI	TRAN	TOUR
2009 2010	<p>Entrée en vigueur du traité de Lisbonne.</p> <p>Présentation par la Commission de la stratégie «Europe 2020».</p>	<p>Introduction de la codécision comme procédure législative ordinaire.</p> <p>Suppression de la distinction entre «dépenses obligatoires» et «dépenses non obligatoires».</p>	<p>L'Union acquiert une nouvelle compétence: le sport.</p> <p>Politique culturelle: la majorité qualifiée remplace l'unanimité.</p> <p>La politique de la jeunesse est étendue à la participation civique.</p> <p>Le PE a davantage de pouvoirs en matière de commerce des biens culturels.</p>	<p>Introduction de la codécision comme procédure législative ordinaire.</p>	<p>Introduction de la codécision pour le règlement général sur les Fonds structurels.</p> <p>Introduction de l'objectif de cohésion territoriale.</p>	<p>Pas de changement majeur.</p>	<p>Base juridique pour la politique du tourisme (pour laquelle l'Union n'a qu'une compétence d'appui).</p>
2011	<p>Catastrophe de Fukushima.</p> <p>7 milliards de terriens.</p> <p>Aggravation de la crise financière et économique.</p> <p>Projet de perspectives financières (2014-2020).</p>	<p>Début des négociations sur la nouvelle PAC.</p>	<p>Début des travaux prélegislatifs en vue de la période post 2013.</p> <p>Cadre financier pluriannuel 2014-2020: accroissement des montants alloués à l'éducation, à la formation, à la jeunesse, au sport et à la culture.</p> <p>«Erasmus pour tous» - Le programme de l'UE pour l'éducation, la</p>	<p>Possible impact sur quelques aides, accords internationaux ou protection tarifaire.</p> <p>Proposition et adoption des règlements sur la réforme de la PCP.</p> <p>Tensions dans les accords (FPA) avec les pays tiers.</p> <p>Montée en puissance de la Chine dans la pêche dans les eaux lointaines.</p>	<p>Début des travaux pré législatifs en vue de la période post-2013.</p> <p>Évaluation générale de la politique de cohésion 2007-2010.</p> <p>Débat sur la performance et conditionnalités de la politique de cohésion.</p> <p>Communication: «La contribution de la politique régionale à une croissance durable dans le contexte de la stratégie Europe 2020». 6 octobre:</p>	<p>Livre blanc sur la politique commune des transports d'ici à 2050.</p> <p>Proposition de règlement sur les nouvelles lignes directrices pour le développement du RTE-T, assortie de deux propositions relatives à son financement (instrument pour l'interconnexion en Europe et projet d'emprunts obligataires européens).</p>	

	GEN	AGRI	CULT	PECH	REGI	TRAN	TOUR
	Projet de programme-cadre de recherche et d'innovation pour la période (2014-2020).		formation, la jeunesse et le sport (2014-2020). «Europe créative» - Le programme-cadre pour les secteurs de la culture et de la création (2014-2020).		Présentation par la Commission du paquet législatif post-2013. Fin de l'année: Présentation du «cadre stratégique commun».		
2012		Conférence sur la nouvelle PAC organisée par le PE.		(ISL) Application acquis PCP (accès aux ressources).	Négociations interinstitutionnelles.	"Paquet aéroportuaire": propositions législatives sur les créneaux horaires, l'assistance en escale et le bruit, et communication sur la capacité. Proposition législative pour lever les obstacles au cabotage routier. Stratégie pour faciliter le développement et l'introduction de "véhicules propres".	Évaluation de l'ensemble de l'action pour le tourisme durable sur la base de l'Agenda 21 pour le tourisme. Fin du programme pluriannuel.
2013	Possible élargissement à la Croatie.	Accord sur la nouvelle PAC.		Adoption règlement de base PCP.	Négociations des «contrats de partenariat» entre la Commission et les États membres. Adaptation du règlement général, des règlements sur les fonds structurels et de cohésion et sur la coopération territoriale.	Nouveau «paquet ferroviaire» pour augmenter l'attractivité du rail, pour ses usagers comme pour les investisseurs privés. Fin de la phase de développement de SESAR, le volet technologique du «ciel unique européen». Fin du plan d'action «NAIADES» pour le développement de la navigation intérieure.	

	GEN	AGRI	CULT	PECH	REGI	TRAN	TOUR
						(2006-2013).	
2014	Élections européennes. Nouvelles perspectives financières (2014-2020). Accord-cadre Interinstitutionnel avec nouvelle Commission.	Nouvelle rubrique budgétaire.	Entrée en vigueur des nouveaux programmes, «Erasmus pour tous» et «Europe créative».		Début de la nouvelle période de la politique de cohésion 2014-2020.	GALILEO devient opérationnel. Début de la phase de déploiement de SESAR. e-call (qui appelle automatiquement les secours en cas d'accident de la route) opérationnel à la fin de l'année?	Actions pilotes en matière de tourisme en démocratie à l'occasion du centenaire de la grande guerre.
2015				Engagement des États membres auprès des Nations unies pour appliquer la Production Maximale Équilibrée (PME/RMD) aux pêcheries.			
2016							Possible initiative de l'UE en faveur du tourisme spatial.
2018						Fin de la mise en œuvre de la Stratégie pour le Transport Maritime (2009-2018).	
2019	Élections européennes.						
2020	Fin de la mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020».			Délai établi par la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» pour que les États membres parviennent à un bon état écologique. Application de l'approche écosystémique.			

