



HAL
open science

La politique européenne des transports procède-t-elle d'une logique territoriale ?

Antoine Beyer

► **To cite this version:**

Antoine Beyer. La politique européenne des transports procède-t-elle d'une logique territoriale?. Séminaire CRIA Université Paris 1–Panthéon Sorbonne, Europe et aménagement du territoire, Apr 2014, France. 12p. hal-00985334

HAL Id: hal-00985334

<https://hal.science/hal-00985334v1>

Submitted on 29 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La politique européenne des transports procède-t-elle d'une logique territoriale ?

Antoine BEYER, chargé de recherche, IFSTTAR/SPLOTT

Introduction

Le contrôle du système de transport peut être envisagé comme un instrument important du pouvoir territorial. Il occupe à ce titre une place importante dans l'imaginaire politique et de nombreuses études lui attribuent un rôle-clé dans la construction et le fonctionnement de différents Etats européens (Thiessing & Paschoud, 1947) (Labrouste & Braudel, 1976), (Schram, 1997), (Ollivro, 2000) (Beyer, 2011). Ainsi, parallèlement à l'évolution rapide des techniques liées à l'industrialisation, l'encadrement des transports a directement servi à l'affirmation et à la modernisation des pouvoirs politiques (Caron, 1997). De différentes manières, les Etats ont contribué à structurer et à développer des marchés dans un cadre national des XVIIIe et XIXe siècles, à travers les canaux et les chemins de fer, puis à travers la construction du réseau routier. « *L'acheminement régulier des marchandises était une condition sine qua non de la constitution des marchés nationaux qui supplantèrent le cadre des économies-villes, pour forger le réseau des marchés des futurs Etats-nations* » (Reynaud, 1987). Aux mains des gouvernements, le système de transport est considéré comme un vecteur privilégié d'action en faveur de l'intégration territoriale. Différents canaux sont alors mobilisables (Norel, 2004) à la fois dans la structuration et l'orientation économique des marchés intérieurs, par l'investissement public (une part importante du budget leur est consacré, permettant de jouer le rôle d'acteur économique de référence (multiplicateur keynésien et soutien conjoncturel contra-cyclique). L'encadrement de la tarification permet également d'assurer un rôle redistributif au titre de l'aménagement du territoire ou dans sa composante vocation sociale. Comme branche productive, les transports sont en outre porteurs d'enjeux technologiques et industriels de premier ordre. Outre un rôle économique, le transport occupe aussi une place importante dans les considérations d'ordre stratégique (Reitel, 1983) et plus généralement comme en mettant en jeu des représentations symboliques de l'emprise du pouvoir politique sur l'espace (Burguière & Revel, 2000). La question se pose dès lors de savoir si l'affirmation récente d'une politique européenne des transports n'annonce pas à sa manière le renforcement d'un pouvoir communautaire face aux Etats-membres et l'avènement d'une territorialité européenne.

De fait, les transports occupent une place singulière dans la dynamique d'intégration communautaire et les discours qu'elle suscite, considérés tantôt comme un puissant vecteur d'intégration ou comme un frein dommageable aux dynamiques européennes par leurs insuffisances. Dans ce processus, les transports sont bien perçus là encore comme l'instrument déterminant d'unification qu'exprime l'attachement à la libre circulation des biens et des hommes. Il se traduit par un double mouvement d'intégration négative par le démantèlement ou le desserrement des contraintes et limitations réglementaires et d'intégration positive et l'institution de nouvelles règles, ce second aspect étant généralement sous-estimé. La réalisation du grand marché de 1993 a ainsi été perceptible par l'ouverture à la concurrence dans le secteur des transports, notamment ceux qui étaient étroitement

encadrés par l'Etat comme les secteurs aériens et ferroviaires suscités par l'instauration de nouvelles règles qui s'imposent aux Etats. Au-delà, le traité de Maastricht semble encore renforcer l'emprise de l'UE sur les politiques nationales avec la définition des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T). Un progressif élargissement des compétences communautaires semble bien à l'œuvre dans les transports. Reste à voir jusqu'à quel point, à l'instar du processus suivi par les Etats-nations aux XIXème et XXème siècles, la politique européenne mise en œuvre contribue effectivement à construire le territoire de l'UE.

Le *territoire* et le processus qui conduit à sa structuration que l'on peut qualifier de *territorialisation* (Vannier, 2009), appellent ici un cadrage conceptuel plus précis. Convoqué dans le langage courant comme par diverses disciplines scientifiques, son acception reste assez ouverte, notamment en géographie comme l'a rappelé Frédéric Giraut (2008) puisqu'il oscille du sens générique « d'espace géographique » à celui bien plus spécifique d'espace d'exercice d'une souveraineté politique (Fig.1). L'enjeu de notre propos est donc de tenter de placer le curseur le long de cette ligne conceptuelle pour qualifier la politique européenne des transports. Il s'agit de voir cette dernière se résume à une simple affaire de spatialisation des politiques de transport ou si elle sert de support à une territorialisation au sens fort du terme, c'est-à-dire révélant l'aptitude d'une entité politique, en l'occurrence l'UE, à se constituer comme un pouvoir ayant prise sur un espace et doté d'une capacité autonome d'en modérer l'aménagement selon ses priorités.

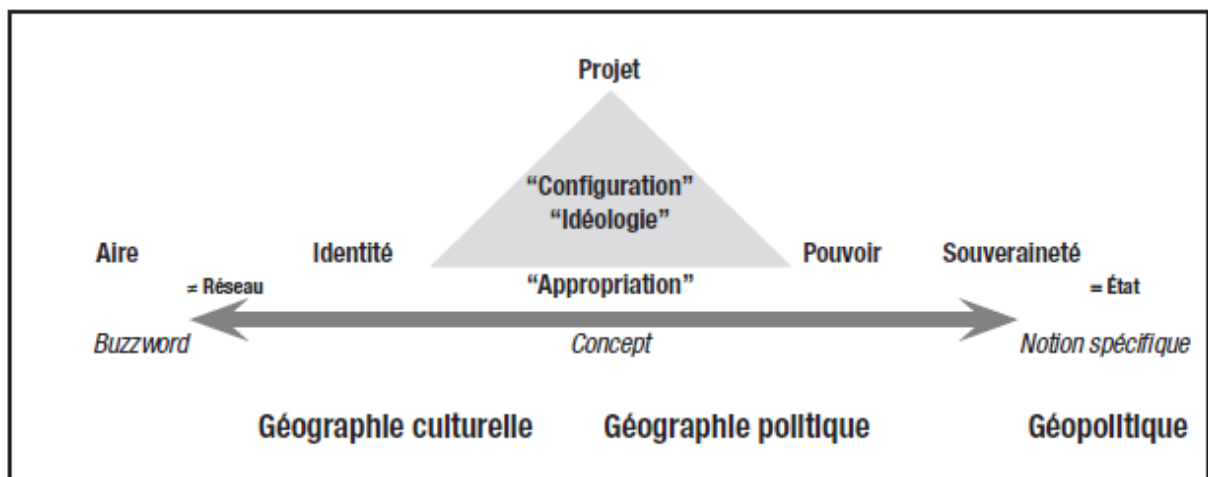


Figure 1. Large éventail de l'acception du concept de territoire dans la géographie francophone contemporaine (Giraut, 2008)

Dans cette perspective, notre propos cherchera à montrer comment le fonctionnement qui caractérise le système européen des transports nécessite de revenir à la compréhension des équilibres institutionnels entre Etats-membres et les instances communautaires. Ceux-ci définissent un rapport singulier du pouvoir communautaire au territoire européen en ce qu'il ne repose moins sur un partage strict de compétences (ce qui définirait un modèle fédéral classique) qu'il ne cherche à coordonner et à orienter les actions-mêmes des Etats. La ligne directrice de notre argumentaire présente dans une première partie la diversité des acquis communautaires en termes de transport. Elle montre comment le secteur s'est progressivement, mais partiellement désencastré de son contexte national pour être réinterprété dans une perspective communautaire. La seconde partie cherche à montrer comment s'est opérée après 1992 une maturation, issue à la fois de

l'élargissement des compétences communautaires dans le domaine et d'un travail de convergence des politiques européennes qui passe par un nouvel ancrage spatial. Ce travail de recomposition de la politique européenne des transports fournira alors des éléments utiles d'éclairage quant aux modalités et à l'intensité de la territorialisation qu'opère l'UE à travers sa politique de transport.

1. Des systèmes nationaux à l'espace européen unique des transports

1.1 La place des transports dans le traité de Rome

La politique européenne des transports telle qu'elle est appréhendée dans le Traité de Rome relève très largement de la méthode des « petits pas », appelée également méthode Monnet-Schuman car elle s'attache à fixer un cadre communautaire à un secteur particulier en préparant un transfert limité de souveraineté des Etats-membres. Initiée en 1951 avec la CECA, la méthode sera poursuivie avec le établissant la CEE et l'Euratom en 1957. Elle constituait alors une réponse pragmatique aux précédents projets politiques qui avaient échoué ou avaient conduit à des réalisations très limitées. On peut à ce titre évoquer l'ambition avortée d'une gestion paneuropéenne des transports avec la création d'une autorité supranationale portée par Edouard Bonnefous au sein du Conseil de l'Europe (1950) (Brabers, 1989) ou la création de la CEMT (1953) et des autres institutions à vocation d'harmonisation et de concertation comme la CEAC (1955) (Heinrich-Franke, 2007) avec lesquels d'ailleurs les institutions communautaires ont pu entrer en conflit (Schot & Schipper, 2011). Souvent restreintes à un mode de transport particulier, ces dernières se limitent vite à des échanges entre experts techniques et perdent invariablement leur projet intégrateur. Il est vrai que les décisions prises ne sont appliquées que par les Etats qui les ont ratifiées, sans obligation de mise en œuvre pour ceux qui souhaitent s'y soustraire. C'est ce contre quoi réagit le Traité de Rome en posant un transfert de souveraineté au profit d'institutions communes.

Toutefois, par rapport aux autres biens et services, le traité instituant la CEE retient pour sa part la voie d'un traitement spécifique pour les transports (Art. 74 – 80). Ce traitement singulier s'explique à première vue par le rôle qu'on entend faire jouer aux transports comme vecteur indispensable à la mise en œuvre du marché commun. Il révèle en fait surtout le manque d'accord entre Etats-signataires sur les principes à suivre, conduisant à retenir un texte dont on avait laissé volontairement l'interprétation assez ouverte. Le financement communautaire des infrastructures évoqué un temps par le comité Spaak fut écarté et seuls les transports terrestres étaient dans l'immédiat concernés par les mesures prises, excluant les transports maritimes et aérien du champ communautaire. Sur le fond, plusieurs avis s'opposent quant la portée du texte (Michelet, 1961): les interprétations universalistes défendent l'idée de l'instauration progressive d'un marché commun des transports (avec suppression des encadrements tarifaires et des contingentements nationaux), à l'inverse les minimalistes et les « cécalistes » (sur le modèle des la CECA) retiennent le caractère exceptionnel des transports échappant aux règles communes des biens et services. Les derniers n'exigent d'intervention communautaire qu'en cas de dysfonctionnements notoires des échanges internes. De Gaulle avec la politique de la Chaise vide (1966) et l'imposition du retour à la règle de l'unanimité tranchera à sa façon le nœud gordien en faveur d'une interprétation minimaliste. Aussi, pour les trois décennies suivantes, continueront à primer les intérêts nationaux sur des options communautaires.

La relance de la Commission Delors avec l'Acte unique européen de 1986 puis le traité de Maastricht de 1992 modifient la situation sur plusieurs points fondamentaux. D'abord, est réaffirmée la prise de décision à la majorité qualifiée pour les matières communautaires, notamment l'application des règles communes de la liberté de prestation de service de transport et l'instauration de la libre concurrence entre les entreprises du secteur. Sa mise en œuvre est une réponse tardive au recours en carence introduit par le Parlement européen devant la cour de justice des Communautés européennes contre le Conseil européen pour la non mise en œuvre de la politique des transports. Mais à elle seule cette procédure juridique n'explique pas l'ampleur du revirement. La mesure révèle avant tout l'accord entre les Etats-membres et la Commission du parachèvement du marché intérieur européen (Livre blanc de 1986). Les mesures qui sont prises assurent alors un réel enrichissement de la concurrence dans le secteur des transports et renforcent significativement le pouvoir de régulation des instances européennes en la matière et les modes de transport aériens et maritimes qui avaient jusque-là été écartés sont inclus dans la politique commune. Le traité de Maastricht introduit quant à lui une nouveauté remarquable en définissant un réseau transeuropéen de transport et la possibilité pour les instances européennes d'en cofinancer la réalisation..

1.2 Un domaine de gestion très hétérogène

Les objectifs posés par la politique européenne des transports peuvent s'articuler autour de trois grands thèmes (Decoster, Versini, 2009) : relier les citoyens et les territoires européennes, réaliser le marché intérieur et renforcer la compétitivité de l'économie européenne, relever le défi climatique. Si l'on s'intéresse maintenant aux moyens à mettre en œuvre, il y a sans doute une méprise à évoquer LA politique européenne des transports. L'unicité postulée par les objectifs ne trouve pas en l'espèce de traduction dans les manières d'envisager des champs et les moyens d'action dont disposent les instances communautaires, notamment la Commission. Aussi la politique européenne des transports ne traite pas de manière globale, ni équivalente les différentes composantes du système de transport. Les décisions communautaire s'appliquent de manière très diverses selon l'objet concerné et les compétences qui lui sont allouées. Aussi selon les cas, l'action peut être directe ou nécessiter l'implication voire l'initiative des Etats-membres.

On voit par ce biais que la politique communautaire des transports n'est pas un bloc et ne relève pas d'un texte ou d'une logique unique. Les différentes facettes du transport relèvent en fait de dispositifs et de modes différenciés de décision :

- **le ressort exclusif de la Commission** (négociations commerciales internationales, autorisation d'accès à l'espace communautaire pour les opérateurs de pays tiers) : domaines relevant des compétences propres où le transport est envisagé comme support du COMMERCE INTERNATIONAL ;
- **le système de la codécision** entre le Parlement et le Conseil de l'Union (ministres des Etats-membres), notamment ce qui relève du marché unique : réglementation à travers les paquets ferroviaires, aériens, maritimes, c'est-à-dire le transport comme une prestation de service (le MARCHÉ), mais aussi le transport envisagé dans sa composante technique (INTEROPERABILITE et NORME) ;
- d'une **politique d'incitation** et dont les décisions incombent *in fine* aux seuls Etats : les RTE-T, c'est-à-dire le transport comme infrastructures (l'ÉQUIPEMENT) ou le soutien à l'innovation, le transport comme construction des véhicules, le transport est appréhendé ici dans une dimension de RECHERCHE TECHNOLOGIQUE et de POLITIQUE INDUSTRIELLE.

Le premier point s'inscrit dans un fonctionnement d'ordre essentiellement fédéral, puisque la compétence revient clairement à une entité. La démarche communautaire qui caractérise le second point est une des méthodes les plus importantes de décision au niveau de l'Union européenne. Elle contraste à la fois avec le premier point comme avec le troisième, la méthode intergouvernementale ou méthode ouverte de coordination dans laquelle les gouvernements des États membres jouent un rôle décisif, le rôle de la Commission étant tout au plus incitative. Le traité de Rome s'intéresse essentiellement au transport en tant que prestation de service et encadre les règles d'accès au marché intérieur. Il vise à garantir l'égalité de traitement des entreprises et des usagers quel que soit son pays d'origine. Sa réalisation est parachevée en 1993 avec la mise en œuvre de l'Acte unique européen de 1986. Avec le traité de Maastricht, c'est dans les transports plus le modèle de la coopération qui est mis avant. Toutefois, malgré l'hétérogénéité de la prise de décision et de la portée de ses compétences institutionnelles, la Commission s'est attachée à élaborer une doctrine unificatrice.

2. De l'espace unique au territoire communautaire des transports

2.1 La progressive convergence des politiques communautaires

L'éclatement décisionnel n'est évidemment pas propre aux transports. La méthode des petits pas et la gestion d'abord sectorielle des questions négociées renforce ainsi une gestion en silo d'autant plus marquée que l'application des décisions voire la répartition du financement des politiques ont pu être confiés aux administrations des États-membres. Envisagée comme politique autonome et largement assimilée aux seuls services, la politique des transports a été initialement influencée par l'encadrement de la DG Concurrence. Avec le traité de Maastricht, l'introduction des RTE-T et la montée en puissance de la thématique du climat ouvrent des interfaces avec d'autres politiques communautaires, notamment celles ayant trait aux politiques régionales, environnementales et ont conduit à mieux expliciter la fonction des grandes infrastructures de transport dans le SDEC. Ces nouvelles dimensions conduiront la Commission à s'interroger sur les nouvelles formes d'interventions politiques des institutions européennes et la pousseront à leur mise en œuvre cohérente au niveau des territoires.

Parmi les différents thèmes, retenons celui des infrastructures et de leur réalisation qui pose peut-être de manière la plus directe la question de la structuration des territoires par l'UE. Le traité de Maastricht, on l'a dit, introduit la définition d'infrastructures d'importance européenne et accorde aux instances européennes la possibilité d'en cofinancer la réalisation via le budget de l'Union. Un réseau global des grandes voies structurantes a été défini en ce sens en 1996. Les réalisations à soutenir en priorité ont été initialement des projets portés avant tout par les États et arrêtés lors du sommet de Essen (1994). Suite à l'élargissement de l'UE, leur nombre initialement de 11, sera porté à 14 (1996), puis à 30 avec l'adhésion des membres orientaux (2004). Cette mesure participe de la volonté d'équiper de manière intégrée l'espace européen, en surmontant les coupures frontalières par la réalisation des *maillons manquants* et en accordant la priorité aux modes alternatifs à la route. Le fonds de cohésion également mis en place en 1992 a lui pour objectif le financement des pays périphériques. Il cherche à corriger leur éloignement relatif et surtout leur manque relatif de

compétitivité¹. De fait touchant désormais à des projets spatialement situés, la politique de transport prend alors une expression plus géographique.

Il est ici intéressant de souligner que cette évolution suit les tendances déjà à l'œuvre dans la politique régionale de l'Union et met ainsi en lumière une convergence qui permet de mettre en lumière les efforts de mise en cohérence de la Commission dans ses politiques. Avant de voir comment cette logique affecte les transports, il faut donc revenir très succinctement sur les dynamiques des politiques structurelles. Bien que le thème soit présent dans le Traité de Rome, la politique régionale de l'UE ne sera que progressivement adoptée, via l'établissement des fonds structurels (FSE dès 1957) et le FEOGA (1962)² auquel le FEDER (1975) va imprimer une plus forte dimension spatiale, notamment au moment des Programmes Intégrés Méditerranées (1983). Le processus de dénationalisation des politiques structurelles européennes est acquis au cours des années 1970. La clé de répartition budgétaire entre Etats présent dans le règlement de 1975 va être supprimée en 1984. (Drevet, 2008) Cette évolution marque un tournant dans l'autonomisation relative des instances communautaires et dans la relation plus directe qu'elle offre avec les collectivités locales. Dans un contexte de croissance des moyens mobilisés, la politique régionale de l'UE est redéfinie par le pacte de cohésion de 1988. Elle privilégie désormais une **programmation stratégique** de ses interventions, sur une **base pluriannuelle**. La **concentration** des moyens sur des réalisations-phares doit éviter le saupoudrage. S'impose aussi le **principe d'additionnalité**, c'est-à-dire que les sommes mises en œuvre ne peuvent se substituer à l'intervention des Etats-membres mais doivent venir en appui de ces derniers. Enfin, l'engagement financier implique un **suivi et une évaluation** de la Commission.

¹ Réserve aux Etats avec un RNB inférieur à 75% de la moyenne de l'UE, le fonds de cohésion est pour moitié consacrée aux infrastructures de transport, l'autre moitié est orientée vers les projets environnementaux.

² En 1964, le fonds européen d'orientation et de garantie agricole différencie deux types d'action, le soutien des marchés ou « FEOGA Garantie » (FEAGA après 2007), et une action plus structurelle sur les exploitations le « FEOGA Orientation » (FEADER après 2007).

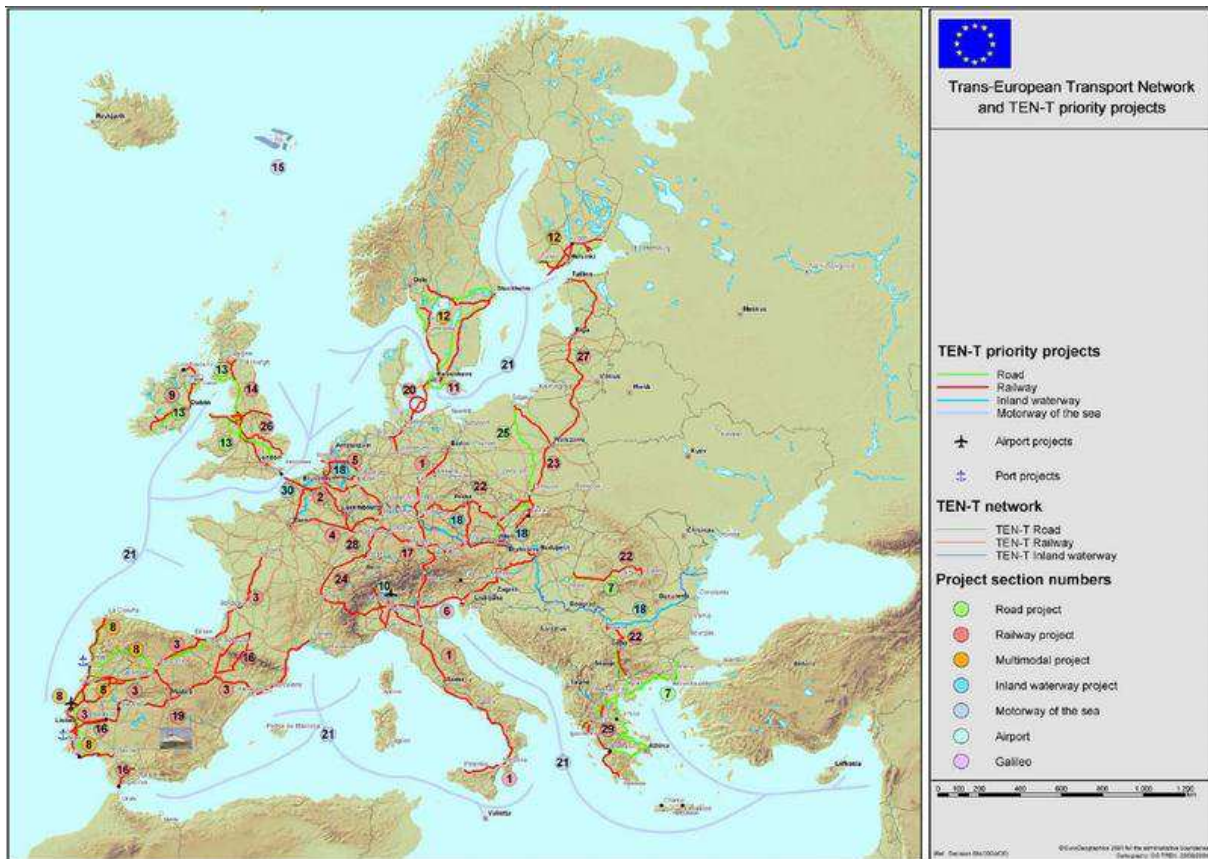


Figure 2. Les 30 projets prioritaires du TEN-T de 2004 (Source Commission Européenne)

Par bien des aspects, la politique des RTE-T engagée en 1992 suit une évolution similaire. Les Etats qui avaient défini à Essen les réalisations prioritaires selon un équilibre politique plus que sur la base des intérêts communautaires, voient l'initiative passer progressivement du côté de la Commission et du Parlement qui fixent désormais le calendrier, le montant du soutien financier et la possibilité de réévaluer l'opportunité des réalisations. Même important (jusqu'à 40% du coût global), le financement établi sur une base pluriannuelle ne peut venir qu'en appui d'un effort financiers des Etats-membres concernés. Le principe de la concentration se traduit par des efforts qui se portent sur le seul réseau magistral (*core network*) arrêté en 2013. Le premier maillage défini en 1996 reprenait en effet un réseau trop étendu des infrastructures irriguant l'espace européen (106 000 km de liaisons ferroviaires dont 32 000 km de lignes à grande vitesse, 95 700 km de routes et autoroutes, 13 000 km de voies navigables, 411 aéroports et 404 ports). Le soutien financier d'ailleurs encore très faibles (1,78 Md€) était ainsi totalement dilué et si les tronçons transnationaux étaient nominalement privilégiés, l'extension même des infrastructures justifiait des financements à vocation plus nationales que véritablement communautaires. Le caractère très hétéroclite des projets prioritaires est corrigé avec le réseau magistral (15000 km de lignes ferroviaires, 94 ports, 38 aéroports et 35 projets transfrontaliers) (Commission, 2013).

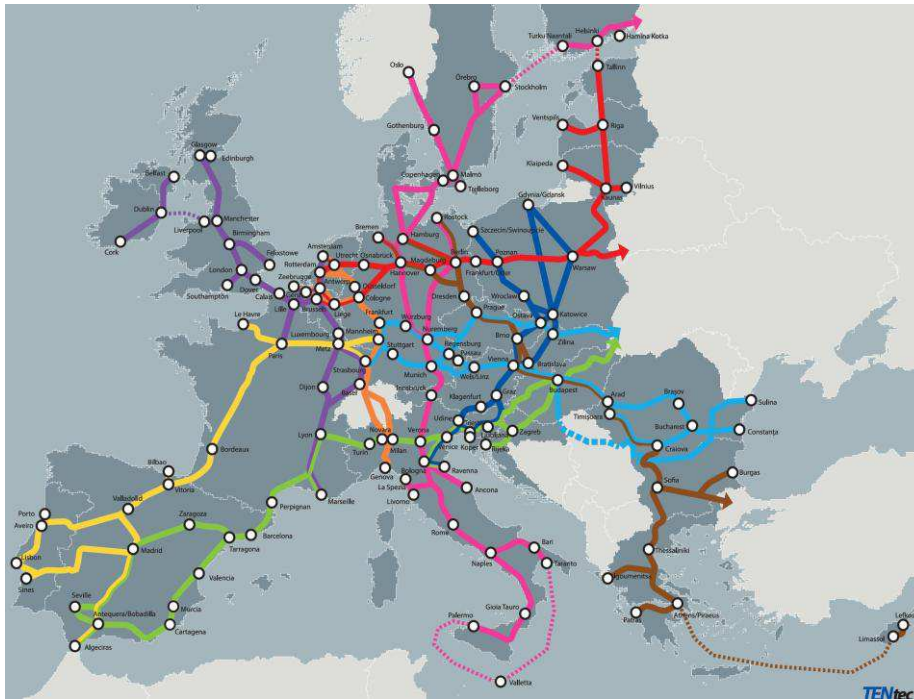


Figure 3. Le réseau magistral TEN-T avec ses 9 corridors intermodaux oct. 2013

L'efficacité des grands couloirs multimodaux s'inscrit par ailleurs pleinement dans l'objectif environnemental en faveur des modes alternatifs à la route et d'une politique d'équilibre des territoires. Pour chaque corridor, des commissaires sont nommés par la Commission, qui rendent compte de l'avancée des réalisations. L'action porte ici sur la réalisation en même temps qu'elle pousse à une intégration accrue des acteurs politiques, des opérateurs de transport, des gestionnaires d'infrastructure à coopérer de manière plus étroite. L'évolution institutionnelle rend ainsi possible un dialogue ouvert entre la Commission et les acteurs infranationaux. Enfin, le parallélisme avec les politiques structurelles se retrouve dans le souci d'intervention communautaire dont l'objectif est d'accompagner les effets de la création de la CEE en 1957 d'un côté et de son approfondissement en 1992, mais dans les deux cas les effets ne sauraient être que correctifs.

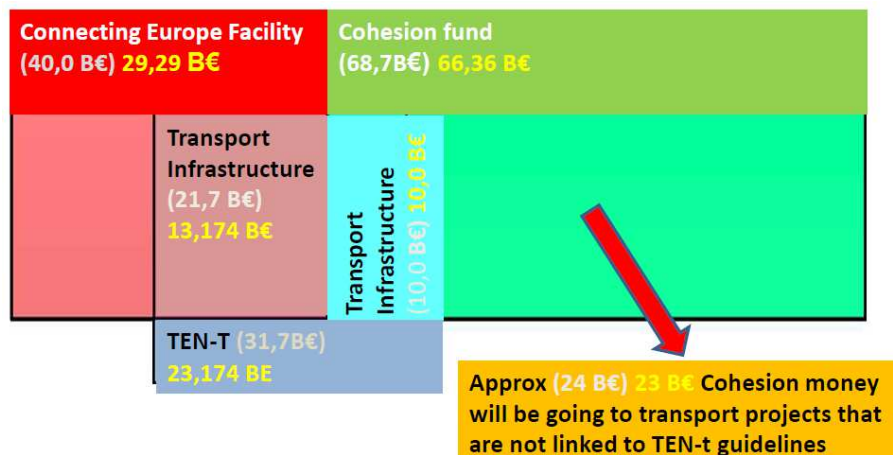


Figure 4. Connecting Europe Facilities (source Commission Européenne, 2013)

Au-delà de la convergence dans le *modus operandi*, les politiques régionales et celle des transports offrent désormais des complémentarités évidentes avec les questions environnementales et les politiques régionales via le fonds de cohésion. La question de la structuration des transports en corridors multimodaux même si elle n'est pas encore explicitement articulée avec les autres domaines de la politique européenne (agriculture, industrie, recherche et surtout aménagement du territoire). Mais elle entretient potentiellement avec eux des rapports étroits. Ainsi, l'ambition des RTE-T (*Connecting Europe Facility* 2014-20) est compatible avec la vision équilibrée et polycentrique que défend par ailleurs le SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire) et défend le développement durable et équilibré. Elle porte de fait une philosophie de développement territorial particulier, celui des couloirs de développement, les *Eurocorridors* que l'article 164 du SDEC présente comme susceptibles de renforcer la cohésion territoriale. Cette position concorde d'ailleurs avec la vision retenue par la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT, 2006)³. Dans les faits, les études empiriques soulignent à quel point la gouvernance de ces axes est indigente dans l'Europe du nord-ouest où ils ont une pourtant la plus forte assise (de Vries, Priemus, 2003). La convergence de ces différentes politiques européennes semble à terme très probable.

2.2 De quelle construction territoriale parle-t-on?

Si l'on en revient maintenant à la question inaugurale, à savoir quelle est la nature du territoire que met en place la politique européenne des transports, le premier élément que nous avons pu mettre en avant est celui d'une l'autonomisation progressive de la tutelle des Etats dans la définition d'une politique commune. Tant dans la définition des projets que dans l'attribution des fonds, la politique commune ne peut se résoudre à être la somme des intérêts particuliers des Etats-membres. Le deuxième point est la convergence des politiques sectorielles et territoriales de l'UE au sein d'une doctrine qui s'est progressivement dessinée et qui offre, à partir de réponses conjoncturelles, la lecture progressive d'un espace commun dans lequel s'insèrent les transports. Cet espace commun n'est pas en revanche un facteur de territorialisation de l'UE au sens de la définition d'une souveraineté nouvelle où peuvent l'entendre les politistes comme l'espace d'exercice d'un pouvoir exclusif. La projection spatiale qu'implique la reconnaissance des RTE-T ne garantit aucune exclusivité aux institutions de l'UE dans une logique fédérale. La fonction de la Commission se conçoit moins comme un pouvoir concurrent que comme une force d'accompagnement ou d'incitation. L'institution européenne n'a pas pour vocation de se substituer aux Etats, elle n'en a d'ailleurs ni les moyens financiers ni le mandat. Sa force réside bien plus dans l'influence directe ou indirecte qu'elle exerce sur les décideurs nationaux et que dans une perspective internationale on qualifie de *soft power* (Laïdi, 2005) qui définirait par analogie une *soft territoriality*, une territorialité douce telle qu'a pu la définir Andreas Faludi (2010). Quel en est alors le ressort ? Non pas que les représentants de l'UE aient un pouvoir particulièrement fort de persuasion, mais parce que la

³ La CEMAT associe ainsi aux Eurocorridors quatre caractéristiques : l'importance des infrastructures de transports (s'agissant surtout des réseaux transeuropéens, l'urbanisation linéaire le développement économique ; le souci d'une approche durable de l'environnement (CEMAT, *Spatial development glossary European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning, Territory and landscape, No. 2, 2006, Council of Europe Publishing, Editions du Conseil de l'Europe* www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/versionglossaire/Bilingue-en-fr.pdf)

manière d'envisager les problèmes et d'esquisser des solutions s'attache à une échelle géographique et à des moyens qui semblent plus pertinents pour les résoudre. Il y aurait bien là à l'action un principe de subsidiarité au profit d'une résolution des problèmes à l'échelle pertinente, qui est en l'espèce est l'échelle supérieure, celle de l'UE. Celui-ci ne passe toutefois qu'en partie par la négociation. Il faut penser que l'intérêt bien compris des Etats-membres est d'envisager leur position dans un ensemble plus vaste, ce que ne cesse de leur rappeler les représentants de la Commission. Il n'y a donc pas de souverainetés emboîtées, mais des souverainetés en négociation, entre Etats-membres entre eux et sur certains points avec les instances européennes. La question de la politique européenne des transports s'éclaire ainsi par la nature de sa construction institutionnelle. L'option fédérale qui s'applique pour les traités commerciaux et s'exerce sur le marché des biens et des services avec le traité de Rome s'est enrayée ensuite. Seule la monnaie a fait l'objet d'un transfert de souveraineté depuis. Ce n'est pas bien sûr anodin, mais cela reste une exception significative. Les Etats dans la construction européenne ont ouvert d'autres voies avec un exercice commun de la souveraineté plus qu'un transfert à une institution indépendante, c'est celle qui a été ouverte par les RTE-T. Il y a donc là une rupture importante qui traverse de fait la gestion du système de transport, séparant les modalités de d'exercice des prestations de transport d'un côté de la gestion des infrastructures.

Conclusion

Avec le Traité de Maastricht, la référence aux RTE-T a indéniablement conduit à spatialiser la politique européenne des transports dans la mesure où elle impliquait l'établissement d'infrastructures et de projets géographiquement situés. Un véritable travail d'élaboration a été réalisé qui a permis de recentrer les efforts d'accompagnement sur un réseau magistral qui intègre les grands projets transfrontaliers soutenus financièrement par l'UE. Cette approche s'articule plus clairement aux autres dimensions de la politique européenne, en faveur du climat, de la politique régionale. Mais au-delà de la spatialisation, la politique européenne des transports conduit-elle pour autant à une territorialisation de l'action communautaire qui conduirait à renforcer le rôle politique des institutions européennes en favorisant un transfert croissant de compétences exclusives à son profit ? Cela supposait d'interroger le passage de la notion de territoire dans une plus restreinte de construction de la souveraineté. En fait, rien ne nous permet aujourd'hui d'envisager cette évolution. Depuis le transfert de souveraineté initial de 1951 et 1957 sur le marché et à l'exception notable de la monnaie pour les membres de l'euro-groupe en 1992, les Etats se sont montrés très réticents à tout transfert supplémentaire. La construction européenne procède plus de logiques intergouvernementales dans le cadre de coordination où l'UE joue un rôle actif. Ce schéma s'applique aussi pour les transports, où les nouveaux instruments dont dispose l'UE pour les RTE-T sont incitatifs dans leurs mécanismes de mise en œuvre et correctifs par rapport aux montants mobilisés (même si localement les sommes engagées constituent un apport décisif lorsqu'elles atteignent 40% du coût de réalisation). On aurait dans ce cas affaire à une territorialisation douce ou soft, au sens d'une spatialisation cherchant à coordonner des politiques hétérogènes dans leurs moyens et non à l'affirmation d'une souveraineté fédérale avec l'établissement d'une sphère de décision communautaire plus autonome. Pourtant, ces nouveaux instruments ne sont pas neutres et donnent simultanément à l'UE une légitimité pour influencer le choix d'investissement des Etats.

Pour conclure, on peut dire qu'il y a bien l'amorce d'une territorialisation avec un accroissement relatif du pouvoir communautaire, mais sans qu'il y ait transfert de compétences supplémentaires vers les instances européennes. Le levier d'action de l'UE repose en fait sur sa capacité d'incitations politique et financière. Elle n'est donc pas essentiellement d'ordre juridique, bien que les textes rendent désormais l'immixtion dans ce domaine possible et légitime. Le pouvoir d'influence est donc indirect, on serait tenté de parler de « *soft-territorialisation* » (Faludi, 2013), pour réinterpréter la notion de *soft-power* (Laïdi, 2005), qui passe par une légitimité de concertation et non renforcement d'un pouvoir supranational. Elle rejoint par-là les approches défendues par les théories de la gouvernance européenne multiniveaux (Saurugger, 2009). Par ailleurs, la territorialisation transite aussi par les représentations partagées résultant de la diffusion et la circulation de paradigmes européens (concepts modèles, références, procédures) ainsi les notions d'eurocorridors, d'axes multimodaux dont le cadre et les enjeux communs soutenus par la Commission facilitent les transferts notions, les représentations communes et favorisent des investissements compatibles de part et d'autre des frontières nationales.

Bibliographie

- Beyer A., « La Belgique à la croisée des chemins. Une géohistoire des grandes infrastructures de transport du Plat Pays à l'aune de ses frontières. », *Annales de géographie*, n°681, 5/2011, pp. 465 - 485.
- Brabers J., « The failure of European transport integration (1945 – 1955), in Trausch G., *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome, Contributions to the Symposium in Luxembourg, May 17-19*, Nomos verlag, Baden-Baden, pp. 57 – 73.
- Braudel F., Labrousse E. (Dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, T.3 : L'avènement de l'ère industrielle (1789- années 1880), « La conquête de l'espace national », Paris, PUF, 1976, 1071 p. pp. 242 et suiv.
- Burguière A., Revel J. (Dir.), *L'espace français*, Histoire de la France, Seuil, 2000, 667 p., pp. 289 – 371.
- Caron F., *Histoire des chemins de fer*, T.1 1740- 1883, Fayard, Paris, 1997, 693 p.
- Drevet J.-F., *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Belin Sup, Paris, 2008, 285 p.
- Elissalde B., Santamaria F., *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Edition Tec & Doc, Lavoisier, Paris, 2008, 264 p.
- Faludi A., *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, RTPi Library Series, Routledge, London, 2010.
- Faludi A., « Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the 'territorialism' underlying », *Regional Studies*, 47(9), 2013, pp. 1594-1606.
- Giraut F., « Conceptualiser le territoire », in *Historiens et Géographes*, n°403, 2008, p.57-68
- Henrich-Franke C., « From a Supranational Air Authority to the Founding of the European Civil Aviation Conference (ECAC) », in *Journal of European Integration History*, 1.2007, pp. 69 – 90.
- Jensen, O. B., Richardson, T., *Making european space. Mobility, power and territorial identity*, Londres, New-York, 2004.
- Jouen M., *La politique européenne de cohésion*, « Collection Réflexe Europe », La doc. française, Paris, 2011, 192 p.
- Laïdi Z., *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Science Po Les presses, Paris, 2005, 159 p.

- Magnette P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Science Po Les presses, Paris, 2006, 310 p.
- Michelet P., *Les transports au sol et l'organisation de l'Europe*, Payot, 1961.
- Norel P., *L'histoire économique globale*, Seuil, 2009, 260 p.
- Ollivro J., *L'homme à toutes vitesses. De la lenteur homogène à la rapidité différenciée*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2000.
- Reynaud C., et al., *L'espace des transports*, OEST, Paris, 1987, 312 p.
- Reitel F., « L'influence militaire sur le tracé des voies ferrées et sur la localisation des gares », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n° 492-493, mars, 1983.- pp. 77-86.
- Saurugger S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Sciences Po, les presses, 2009, Paris, 483 p.
- Schram A., *Railways and the Formation of the Italian State in the Nineteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge et New-York, 1997, 180 p.
- Schot J., Schipper F., « Experts and European transport integration, 1945 – 1958 », *Journal of European Policy*, 2. 2011, pp. 274 – 293.
- Thiessing R., Paschoud M. (Dir.), *Les chemins de fer suisses après un siècle 1847 – 1947*, Delachaux et Niestlé, Neuchâtel, 1949, t1, 621 p.
- Vanier M. (Dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2009, 228 p.