



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?.
L'Information géographique, 2015, 79 (1), pp 8-22. hal-01214907

HAL Id: hal-01214907

<https://hal.science/hal-01214907>

Submitted on 13 Oct 2015

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 ?

Does the Common Transport Policy have a Territorial Dimension ?

Antoine BEYER, chargé de recherche, IFSTTAR¹/SPLOTT²

Résumé :

Issus de l'élargissement des compétences communautaires, les réseaux-transeuropéens de transport (RTE-T) affirment une dimension spatiale de la construction européenne. Cette évolution correspond-elle pour autant à une *territorialisation* des institutions communautaires, définie par l'accroissement d'un pouvoir politique sur un espace spécifique ? L'analyse montre que s'il y a bien l'amorce d'une territorialisation, cette dernière s'opère sans transfert de souveraineté. Le levier d'action de l'UE repose de fait sur sa capacité d'incitation politique et financière vis-à-vis des Etats-membres qui gardent toute leur capacité d'initiative. On serait alors tenté de parler avec Andreas Faludi (2013) de « *soft territorialisation* » pour les RTE-T dans la mesure où l'action communautaire passe par une légitimité de concertation et non par le renforcement d'un pouvoir supranational.

Mots-clés :

Politique européenne des transports, Réseau transeuropéen de transport, territorialisation des politiques publiques, intégration européenne, infrastructures

Summary :

The Trans-European Network (TEN-T) reinforces the spatial dimension of the European Unification. But it can't be regarded as an expression of a politic empowerment of the European institutions over the national territories. The following analysis stresses the fact that actually a territorialisation trend does exist, but without any further transfer of sovereignty. Its effectiveness lies on the capacity the European institutions have to drive Member-states policies by financial and political incentive. The "soft territoriality" process as defined by Faludi (2013) in a European Spatial Planning perspective, can also be applied to the European Transport Policy as it is driven by cooperation and not a further supra-national decision making.

Key Words :

European Transport Policy, Trans-European Network, Territorialisation of Public Policies, European Integration, Infrastructures.

¹ Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux

² Systèmes productifs, logistique, organisation des transports et du travail

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 ; Braudel & Labrousse, 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 XVIII^e et XIX^e 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, p. 15). 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 et par le poids de l'investissement public dans les infrastructures. L'encadrement de la tarification des transports permet également d'assurer un rôle redistributif au titre de l'aménagement du territoire ou d'une politique sociale. Comme branche productive, les transports sont également 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). Enfin, il met 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 en font tantôt un puissant vecteur d'intégration, tantôt inversement 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 personnes. Il se traduit par un double mouvement d'intégration (Sharpf, 2000) : l'intégration négative définie par le démantèlement ou le desserrement des contraintes et des limitations réglementaires opposée à l'intégration positive, marquée elle par l'institution de nouvelles règles. La réalisation du Grand Marché de 1993 a ainsi été perceptible par l'ouverture à la concurrence dans le secteur des transports. L'instauration des nouvelles règles communautaires s'impose aux Etats et partant, aux opérateurs historiques notamment dans les secteurs jusque-là étroitement encadrés par l'Etat que sont les transports aériens et ferroviaires. Au-delà, le traité de Maastricht semble encore renforcer l'emprise de l'Union européenne (UE) sur les politiques nationales avec la définition des Réseaux transeuropéens de transport (dit 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 XIX^e et XX^e siècles– la politique européenne mise en œuvre contribue effectivement à construire le territoire de l'UE.

Le *territoire* et le processus conduisant 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 si 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.

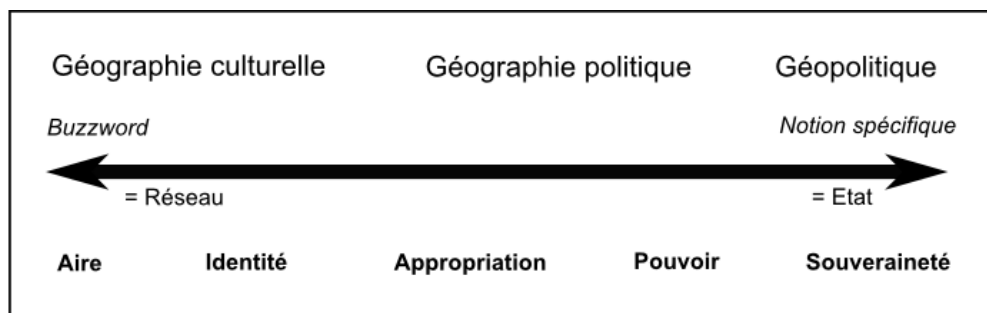


Figure 1. L'éventail d'acception du concept de territoire dans la géographie francophone contemporaine (d'après Giraut, 2008)

Dans cette perspective, notre propos cherche 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 instances communautaires. Ceux-ci définissent un rapport singulier au territoire européen en ce sens que le pouvoir communautaire 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. Notre argumentaire présente dans une première partie la diversité des acquis communautaires en termes de transport. On 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 Traité 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. À ce titre, on peut 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 Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) en 1953 et des autres institutions à vocation d'harmonisation et de concertation comme la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) en 1955 (Heinrich-Franke, 2007) avec lesquels, d'ailleurs, les institutions communautaires ont pu entrer en conflit (Schot & Schipper, 2011). Restreintes à un mode de transport particulier, les premières institutions européennes dans le domaine se sont vite limitées à des échanges entre experts techniques et ont invariablement perdu 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. Le projet de la CEE à tonalité fédérale et fondé sur le principe économique de libre concurrence des débuts cadrait donc mal avec les modes de gestion en vigueur jusque-là portant sur des accords intergouvernementaux et des expertises techniques.

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, excluant les transports maritimes et aérien du champ communautaire. Sur le fond, plusieurs avis s'opposent quant à 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 contingents nationaux) ; à l'inverse, les minimalistes et les « cécalistes » (sur le modèle de 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, les intérêts nationaux continueront à primer 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 sur le 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. 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 communautaires s'appliquent de manière très diverse 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 pour 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 (Interopérabilité 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'UE. Elle contraste avec le premier point comme avec le troisième, la méthode intergouvernementale ou « Méthode ouverte de coordination » (MOC) dans laquelle les gouvernements des États membres jouent un rôle décisif (Faludi, 2010), le rôle de la Commission étant tout au plus incitatif. Le Traité de Rome s'intéresse essentiellement au transport en tant que prestation de services 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. Le traité de Maastricht porte quant à lui sur la définition d'infrastructures européenne et de leur cofinancement par le budget de l'Union, mettant ainsi en avant le modèle de la coopération entre les institutions communautaires et les Etats-membres. Malgré l'hétérogénéité de la prise de décision et de la portée de ses compétences institutionnelles, la Commission s'est attachée à élaborer sur ce point 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 Etats-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. En effet, les règles s'appliquaient d'abord aux entreprises de transport dans l'exercice d'une concurrence « juste et équitable », sans préoccupation territoriale sinon celle de la non-discrimination des acteurs du secteur. 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 et environnementales, et ont conduit à mieux expliciter la fonction des grandes infrastructures de transport dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), Commission européenne 1993)³. Ces nouvelles dimensions conduiront la Commission à s'interroger sur les nouvelles formes d'intervention politique 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 Etats et arrêtés lors du sommet d'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, mis en place en 1994, a quant à lui pour objectif le cofinancement des pays périphériques. Il cherche à corriger leur éloignement relatif et surtout leur manque relatif de

³ Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) est un texte d'orientation non contraignant visant à définir une politique d'aménagement commune à l'échelle de l'Union européenne. Il a été approuvé par le Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam en 1999.

compétitivité⁴. 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'Union⁵ 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 (Fonds social européen dès 1957) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA, 1962)⁶ auquel le Fonds européen de développement régional (1975) va imprimer une plus forte dimension spatiale, notamment au moment des Programmes Intégrés Méditerranéens⁷ (1983). Le processus de dénationalisation des politiques structurelles européennes est acquis au cours des années 1970. La clé de répartition budgétaire entre Etats présente 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.

⁴ Réserve aux Etats avec un RNB (Revenu national brut) inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE, le fonds de cohésion est alors grossièrement pour moitié consacré aux infrastructures de transport, l'autre moitié étant principalement orientée vers les projets environnementaux.

⁵ La politique régionale de l'UE (aussi désignée comme politique de cohésion économique, sociale et territoriale) cherche à équilibrer le développement des régions européennes, notamment au profit des régions les moins développées. Le Pacte de cohésion (1988) permet ainsi de compenser les effets négatifs du marché issu de l'Acte unique (1986) au profit des espaces les plus fragiles. Cette logique approfondit des mesures plus anciennes. En 1958, deux fonds sectoriels, donc indépendants des critères spatiaux, l'avaient précédé: le Fonds social européen (FSE) au profit des populations économiquement fragiles et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA), dont l'objectif est de soutenir les tarifs des produits agricoles. En 1975 était lancé le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui soutenait déjà, mais de manière moins systématique les régions en retard de développement.

⁶ En 1964, le FEOGA 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).

⁷ Les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM) avaient été mis en place pour préparer les régions méridionales de la CEE 10 à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (1986).

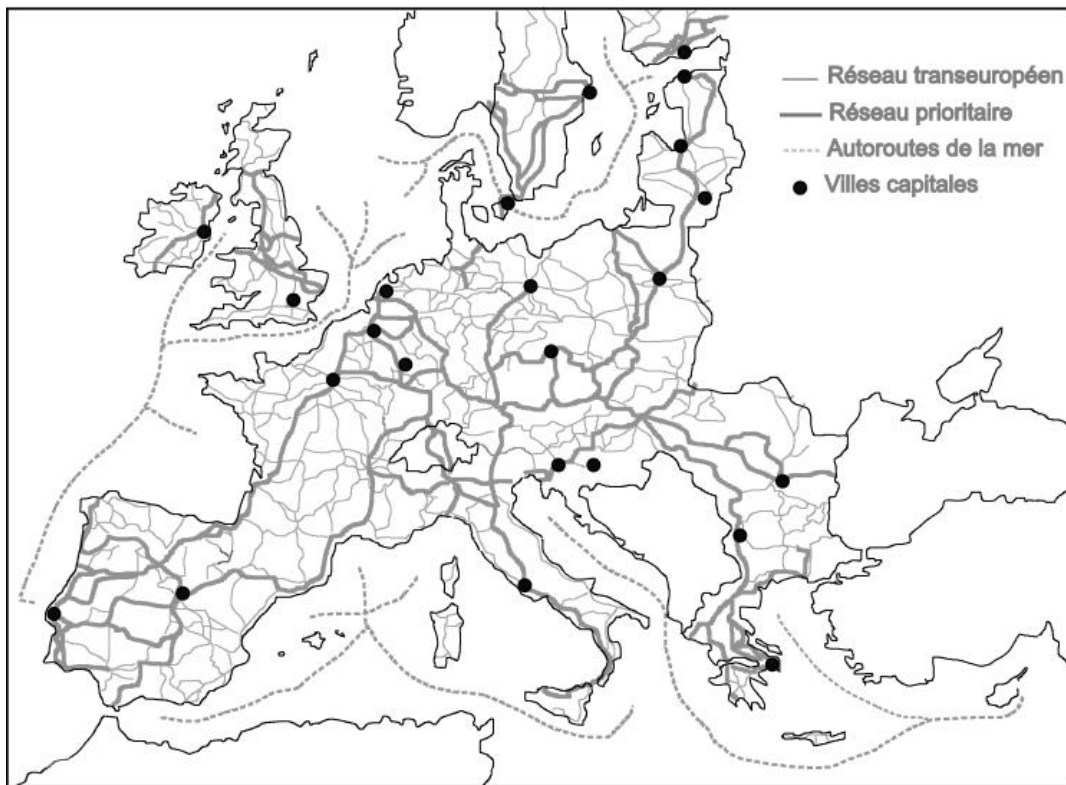


Figure 2. Les 30 projets prioritaires des RTE-T en 2004 (Source Commission européenne 2004)

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 (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 faible (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 nationale que véritablement communautaire. Le caractère très hétéroclite des projets prioritaires (Fig.2) est corrigé avec le réseau magistral (15 000 km de lignes ferroviaires, 94 ports, 38 aéroports et 35 projets transfrontaliers) (Commission européenne, 2013) (Fig.3).

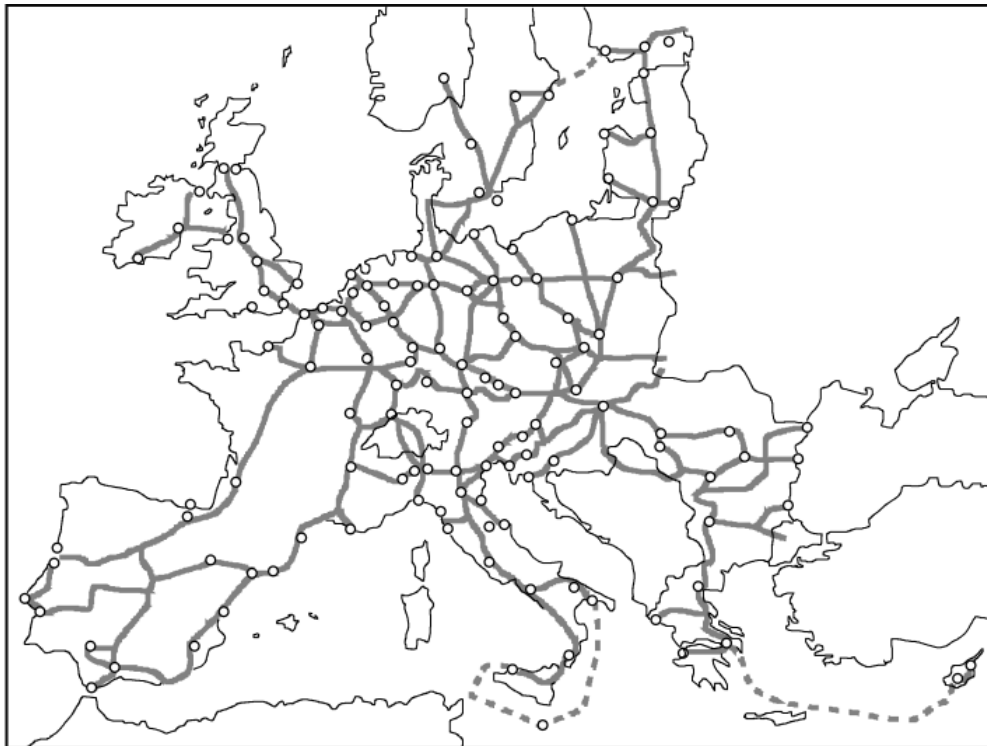


Figure 3. Le réseau magistral RTE-T avec ses 9 corridors intermodaux (Source Commission européenne, 2013)

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 projets. L'action porte ici sur la réalisation en même temps qu'elle pousse les 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.


| | | | |
|--|---|--|--|
| Interconnexion des réseaux européens <i>Connecting European Facility</i> 29,29 Md€ | | Fonds de cohésion européens 66,36 Md€ | |
| | <i>dont</i> Infrastructures de transport 13,174 Md€ | <i>dont</i> Infrastructures de transport 10,08 Md€ | <i>dont 23 Md€</i> consacrés à des projets de transport hors RTE-T |
|  Financement total des RTE-T 23, 174 Md€ | | | |

Figure 4. Connecting European 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 cohésion⁸. 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 politique régionale), entretient potentiellement avec eux des rapports étroits. Ainsi, l'ambition des RTE-T (*Connecting Europe Facility 2014-20*) (Fig.4) est compatible avec la vision équilibrée et polycentrique et un développement durable et équilibré que défend par ailleurs le SDEC. 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)⁹. Dans les faits, les études empiriques soulignent à quel point la gouvernance spontanée de ces axes est indigente dans l'Europe du Nord-ouest où ils ont une pourtant la plus forte assise (de Vries, Priemus, 2003). Deux freins majeurs y contribuent : d'une part, le manque d'expérience en termes de gouvernance alors que les structures politiques s'organisent plus volontiers en aires que selon des axes et, d'autre part, la présence toujours marquée de la frontière qui limite les rapprochement entre gestionnaires, même si les flux sont désormais moins sensibles à cette donnée. Là encore la Commission innove en instaurant des coordinateurs pour les grands corridors européens. Cette option cherche à imposer à la fois un contrôle direct des fonds alloués et un aiguillon à leur réalisation. Mais, il faut aussi souligner le rôle de l'incarnation de cette fonction confiée personnellement à un expert reconnu dans le domaine des transports, contribuant à donner à cette démarche un caractère à la fois plus

⁸ « Le Fonds de cohésion aide les États membres dont le revenu national brut (RNB) est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire afin d'aplanir les disparités sociales et économiques et de promouvoir le développement durable » (Source commission européenne).

⁹ 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)

légitime et plus volontaire. A bien des aspects, cette orientation innove dans la gestion des grandes infrastructures et est susceptible de servir de modèle aux Etats.

2.2 De quelle construction territoriale parle-t-on ?

Si l'on en revient maintenant à la question inaugurale, à savoir 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 autonomisation progressive vis-à-vis 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. Les experts des relations internationales désignent cette capacité d'influence non coercitive de *soft power*, puissance douce (Laïdi, 2005). Par analogie, Andreas Faludi (2010) parle d'une *soft territoriality*, une territorialité douce pour caractériser le SDEC. Car le texte, sans être légalement contraignant pour les Etats, n'en n'oriente pas moins les choix en termes de politiques nationales d'aménagement. Quel en est alors le ressort ? La manière d'envisager les problèmes et d'esquisser des solutions, la circulation des concepts et des méthodes permettent l'élaboration de références communes. La perspective désormais envisagée s'inscrit à une échelle géographique plus large. La mise en œuvre de cette logique ne passe qu'en partie par la négociation. Il faut penser que l'intérêt bien compris des Etats-membres est d'envisager leur position et la résolution des défis territoriaux dans un ensemble plus vaste, ce que ne cessent de leur rappeler les représentants de la Commission. Dans les questions territoriales (aménagement et infrastructures de transport), la prise de décision reste aux mains des Etats-membres. 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. Dans la construction européenne, les Etats ont ouvert avec un exercice commun de la souveraineté d'autres voies. Plus qu'un transfert à une institution indépendante comme pour la gestion du marché des transports, 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 d'exercice des prestations de transport d'un côté de la gestion des infrastructures de l'autre.

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 ou du développement régional. 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 acception 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'Eurogroupe 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 seulement 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 européenne 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'incitation 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 dans la réalisation des infrastructures, par contraste avec le droit de la concurrence, pour lesquels l'UE dispose de pouvoirs étendus. Pour les réseaux transeuropéens, on serait alors tenté de parler de « *soft territorialisation* » (Faludi, 2013), pour réinterpréter la notion de *soft power* (Laïdi, 2005). Elle passe par une légitimité de concertation et non par un renforcement d'un pouvoir supranational. Cette notion rejoint par-là les approches défendues par les théories de la *gouvernance* européenne *multiniveaux* (Saurugger, 2009). La territorialisation de la politique européenne des transports transite de ce fait par les représentations partagées, résultant de la diffusion et la circulation de paradigmes européens (cartes, concepts, modèles, références, procédures). Les notions d'*Eurocorridors* ou d'*axes multimodaux* offrent ainsi un cadre et des enjeux communs que soutient fortement la Commission. Ils facilitent l'émergence de représentations communes et favorisent la compatibilité des investissements nationaux de part et d'autre des frontières dans une perspective véritablement communautaire.

Bibliographie

- Beyer A. (2011), « La Belgique à la croisée des chemins. Une géohistoire des grandes infrastructures de transport du Plat Pays à l'aune de ses frontières. », *Les Annales de Géographie*, n° 681, p. 465-485.
- Brabers J. (1991), « The failure of European transport integration (1945 – 1955) », in Trausch G. (Dir.), *The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome, Contributions to the Symposium in Luxembourg*, Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 57 - 73.
- Braudel F., Labrousse E. (dir.) (1976), *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, 1071 p.
- Burguière A., Revel J. (dir.) (2000), *L'espace français, Histoire de la France*, Paris, Le Seuil, 667 p.,.
- Caron F. (1997), *Histoire des chemins de fer, T.1 1740- 1883*, Paris, Fayard, 693 p.
- Commission européenne, *Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, texte approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam, Luxembourg, mai 1999, 194 p.
- Decoster F., Versini F. (2009), *UE : la politique des transports. Vers une mobilité durable*, Paris, La documentation française, 154 p.
- de Vries J., Priemus H. (2003), « Megacorridors in North West Europe : issues for Transnational Spatial Governance », *Journal of Transport Geography*, n°11, p. 225 – 233.
- Drevet J.-F. (2008), *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin Sup, 285 p.
- Elissalde B., Santamaria F. (2008), *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Paris, Editions Tec & Doc Lavoisier, 264 p.
- Faludi A. (2010), *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, RTPi Library Series, Londres, Routledge, 208 p..
- Faludi A. (2013), « Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the 'territorialism' underlying », *Regional Studies*, n°47(9), p. 1594-1606.
- Giraut F. (2008), « Conceptualiser le territoire », *Historiens et Géographes*, n° 403, pp. 57-68
- Henrich-Franke C. (2007), « From a Supranational Air Authority to the Founding of the European Civil Aviation Conference (ECAC) », *Journal of European Integration History*, n°1, pp. 69-90.
- Jensen, O. B., Richardson, T. (2004), *Making European space. Mobility, power and territorial identity*, Londres, New-York, Taylor & Francis, 311 p..
- Jouen M. (2011), *La politique européenne de cohésion*, « Collection Réflexe Europe », Paris, La Documentation française, 192 p.
- Laïdi Z. (2005), *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les Presses de Science Po, 159 p.
- Magnette P. (2006), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 310 p.
- Michelet P. (1961), *Les transports au sol et l'organisation de l'Europe*, Payot, 267 p..
- Norel P. (2009), *L'histoire économique globale*, Paris, Le Seuil, 260 p.
- Ollivro J. (2000), *L'homme à toutes vitesses. De la lenteur homogène à la rapidité différenciée*, Rennes, Les Presses universitaires de Rennes, 179 p.
- Reitel F., (1983) « 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, p. 77-86.

- Reynaud C., et al. (1987), *L'espace des transports*, OEST, Paris, 1987, 312 p.
- Saurugger S. (2009), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 483 p.
- Schot J., Schipper F. (2011), « Experts and European transport integration, 1945-1958 », *Journal of European Policy*, n°2., p. 274-293.
- Schram A. (1997), *Railways and the Formation of the Italian State in the Nineteenth Century*, Cambridge et New-York, Cambridge University Press, 180 p.
- Scharpf F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 238 p.
- Thiessing R., Paschoud M. (dir.) (1949), *Les chemins de fer suisses après un siècle 1847 – 1947*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé, 1949, t.1, 621 p.
- Vanier M. (dir.) (2009), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, Les Presses universitaires de Rennes, 228 p.