

INSTITUT EUROPEEN DE L'UNIVERSITE DE GENEVE

COLLECTION EURYOPA

VOL. 76-2012

**Le territoire de l'Union européenne :
abus de langage ou nouvelle réalité ?**

Mémoire présenté pour l'obtention du
Master en études européennes
Par Vanessa Rousseaux

Rédigé sous la direction de Nicolas Levrat
Juré : Maximos Aligisakis
Genève, le 6 octobre 2011

Table des matières

Liste des acronymes	
Introduction	3
1. L'Union européenne, espace ou territoire ?	
1.1. Un espace européen protéiforme	9
1.1.1. L'Europe, l'Union européenne et les Etats : implications spatiales	9
1.1.2. Un fonctionnement propice à la différenciation	12
1.2. L'UE et le territoire national : implications juridiques et institutionnelles	15
1.3. Territorialité et capacité	18
2. Territoire, frontières et Union politique	
2.1. Un espace sans frontières intérieures	24
2.1.1. Réseau et uniformité	24
2.1.2. Vers une frontière extérieure unique ?	27
2.2. Frontières et limites : l'impossible fixité	31
2.3. De la circonscription à la démocratie : le territoire politique	34
2.3.1. Circonscription et citoyenneté	34
2.3.2. Dépasser l'exclusion	36
3. De la vision stratégique à l'aménagement ?	
3.1. Les objectifs territoriaux de l'UE	39
3.1.1. Le développement harmonieux et la cohésion territoriale	39
3.1.2. Les grands textes territoriaux	43
3.2. De la méthode	49
3.3. Les instruments actuels : une vision myope ?	54
Conclusion	59
Bibliographie	61
Annexes	71

Liste des acronymes

AEE	Agence européenne de l'environnement
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
ARE	Assemblée des Régions d'Europe
AT	Agenda Territorial
BEI	Banque Européenne d'Investissement
CDCR	Comité pour le Développement et la Reconversion des Régions
CdR	Comité des Régions
CDS	Comité de développement spatial
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté Européenne de Défense
CEE	Communauté économique européenne
CEMAT	Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire
CESE	Comité économique et social européen
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
COCOF	Comité de coordination des fonds
CoE	Conseil de l'Europe
CORINE	Coordination of information on the environment
CPE	Communauté politique européenne
CRPM	Conférence des régions périphériques et maritimes
CRSN	Cadre de référence stratégique national
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (France)
DG	Direction Générale
DOM	Département d'outre-mer (France)
DSU	Développement spatial et urbain (unité de-)
EIONET	European Information and Observation Network
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, anciennement European Spatial Planning Observation Network.
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	Fonds Social Européen
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in the European Community
INTERCO	Indicators of Territorial Cohesion
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
MOC	Méthode ouverte de coordination
NTCCP	Network of Territorial Cohesion Contact Points
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PE	Parlement européen
PIB	Produit Intérieur Brut

PO	Programme opérationnel
PNR	Plan national de réforme
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
RTE	Réseaux trans-européens
RTE-T	Réseaux trans-européens Transport
SDEC	Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
SEIS	Shared Environmental Information System
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIG	Système d'information géographique
TCEE	Traité instituant la Communauté économique européenne
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TCUM	Territorial Cohesion and Urban Matters
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
ZEE	Zone économique exclusive

Introduction

Politiques, stratégies, initiatives, programmes, actions, cadres stratégiques : la liste est longue et les non-initiés s'y perdent. L'Union européenne a développé une multitude de cadres et d'instruments pour atteindre ses objectifs non moins nombreux, s'essayant en même temps à différentes méthodes, du communautarisme à l'intergouvernementalisme en passant par les gradients intermédiaires. Aujourd'hui, le modèle semble s'essouffler et les ficelles s'emmêlent. L'heure est à la « coordination », à la « cohérence », aux approches et aux stratégies « intégrées », qui sont censées corriger les pratiques trop et trop longtemps sectorielles et prendre en compte des défis « globaux » qui ne connaissent pas les frontières entre Etats ni entre politiques. Il s'agit aussi de « mieux légiférer » pour éviter notamment les contradictions trop manifestes entre deux actions de l'UE sur un même territoire d'intervention. D'où un appel à accorder une plus grande place à la « dimension territoriale » des politiques, et particulièrement de la politique de cohésion. Le rapport Barca, qui proposait en 2009 un « Agenda pour une politique de cohésion réformée », a bien montré l'importance de cette « territorialisation » de la politique de cohésion, au cœur d'un modèle de développement européen à réinventer et qui ne peut avoir lieu sans une refonte de la façon de faire les politiques. Cette dimension territoriale, présente discrètement ça et là dans les traités, a gagné des galons grâce au nouvel objectif de « cohésion économique, sociale et territoriale » (art. 3 TUE et titre XVIII, TFUE).

Si l'attention portée au territoire existe bien depuis le début de la construction européenne, à la fois au Conseil de l'Europe et dans les sphères informelles de l'UE, on assiste ces dernières années à un regain d'intérêt qui constituera peut-être un tournant semblable à celui qui s'était opéré grâce au SDEC en 1999. La présidence hongroise vient de doter l'Union d'un nouvel Agenda Territorial (mai 2011) qui forme, avec la Stratégie Europe 2020, le socle politique et stratégique sur lequel les recherches sur le « développement territorial », nouvelle formulation politiquement correcte, doivent se fonder. Le programme ESPON (European Spatial Observation Network) veille à ce lien entre les priorités politiques et la recherche tout en fournissant lui-même les informations nécessaires à l'élaboration des politiques. Ainsi, bien que longtemps informelles, les réflexions sur le territoire européen semblent avoir aujourd'hui plus de poids dans la façon de faire les politiques. En un mot, la question « territoriale » a le vent en poupe au sein des débats des eurospécialistes –mais on la cherche encore dans le débat public. Pourtant, il y a un paradoxe flagrant qui apparaît à qui observe, même de loin, l'attitude de l'UE : la dimension territoriale et les territoires sont à l'honneur, mais des crispations se font sentir dès qu'il s'agit du territoire (au) singulier, celui de l'Union européenne, et dès qu'on sort de la sphère du « développement territorial », c'est-à-dire de l'étude du territoire en tant qu'objet physique et espace destinataire des politiques européennes.

La principale raison à cela est, selon nous, que la notion de territoire est trop liée à l'Etat, au sens large d'entité politique souveraine, et ce lien contamine toute évocation d'un éventuel « territoire de l'Union européenne ». Depuis la naissance des premiers Etats et la réflexion sur leurs caractéristiques dès le 16^e siècle (Bodin), les éléments qui ont été identifiés comme étant constitutifs des Etats sont le territoire, la souveraineté et la population. Renforcée par l'évolution des Etats modernes et atteignant son paroxysme dans l'Etat-nation, cette

conception a été entérinée par le droit international. La Charte des Nations Unies attribue une égale souveraineté aux Etats (art. 2, § 1), et le territoire est l'espace de souveraineté dont chacun d'eux dispose à titre exclusif. On ne peut concevoir l'un sans l'autre car un Etat suppose un territoire et parce qu'en dehors de l'Antarctique et de quelques exceptions de partages de souveraineté –oxymore s'il en est– ou d'exercice extraterritorial de la souveraineté, il n'existe pas de territoire sans Etat. La souveraineté territoriale apparaît donc comme le titre juridique essentiel de la compétence étatique et toute mention du territoire, surinvesti en tant que substrat de l'Etat, charrie avec elle ce que les Etats-nations ont affirmé et propagé : pouvoir politique, citoyenneté, identité, et plus généralement tout ce qui découle de la souveraineté.

Se démarquant de cette "tradition", l'UE s'est construite sur des relations économiques et s'est efforcée de désincarner le pouvoir, de ne pas se constituer ni s'afficher en "super Etat". C'est par *spill-over*, en créant les institutions et en mettant en place le mécanisme, qu'on allait faire naître l'Union politique, grâce au *rapprochement* des économies, puis des peuples. Mais l'action devait se porter d'abord sur la création du marché. L'échec de la CED qui mena à l'abandon du projet de Communauté politique européenne, ainsi que le rejet du plan Fouchet (1962) semblent avoir enterré pour longtemps la perspective d'une Union politique. Les propositions et réflexions en ce sens sont étouffées la plupart du temps ou condamnées à rester des réflexions, même si elles sont soutenues par d'éminentes figures politiques – malheureusement retirées de la scène. Les Traités sont quasiment muets sur le sujet et ne parlent de politique que pour se référer aux politiques de l'UE. Pourtant, la méthode communautaire s'essouffle et l'interdépendance des économies et des marchés ne suffit pas à elle seule à faire émerger ce fameux sentiment d'appartenance à un même ensemble, cette communauté de destin. Au contraire, l'Union semble sans cesse moins étroite entre des citoyens qui ont le sentiment de "payer pour les autres", preuve que la solidarité ne va pas de soi, tandis que certains Etats menacent de fermer leurs frontières à l'intérieur même de l'espace Schengen. Dans le même temps, l'UE s'aventure petit à petit sur le terrain glissant du territoire et de l'espace commun, dans son discours comme dans ses politiques. Outre la « cohésion territoriale », dont on cherche encore la définition (cohésion *du* ou *des* territoire(s) ?), la mise en place d'une politique européenne de voisinage implique forcément l'identification de ces « voisins » qui, par définition, n'ont pas vocation à rejoindre la maison commune dont les limites, déterminées *en négatif*, ne posent tout à coup plus aucun problème. Et c'est sans compter les « marchés uniques » de l'énergie, des transports, des télécommunications, etc, qui sont appelés de ses vœux par l'Union pour unifier le territoire et renforcer son intégration.

Mais de quel territoire parle-t-on ? Cette question simple prend des proportions insoupçonnées dans le contexte de l'Union européenne, ne serait-ce qu'en raison du lien trop fort entre l'Etat et la notion de territoire, qui empêche d'étudier cette dernière sans comparer implicitement l'Union à un Etat et ainsi questionner sa nature juridique. Poser la question du territoire, c'est se demander si la notion de territoire européen fait de l'Union un Etat et, si non, quelle peut être sa nature.

« Fédération », « néo-fédération », « fédération d'Etats-nation », « Union d'Etats », « Etat glocal » ? La nature de l'Union n'est toujours pas chose connue malgré une bibliographie abondante sur la question qui a occupé, quasiment depuis sa naissance, juristes, politologues, hommes politiques et « curieux », avec parfois des périodes de désintérêt qui sont elles-mêmes perçues comme pouvant contribuer au débat. Entre ce qu'elle est, ce qu'elle pourrait être, ce vers quoi elle tend et ce qu'elle devrait être, il y a bien de quoi faire couler beaucoup

d'encre et nous n'avons pas pour ambition de répondre à toutes ces questions. Notre contribution sera plutôt incidente, dans la mesure où, dans la relation territoire-Etat, ce n'est pas tant l'*Etat* (c'est-à-dire la nature de l'entité politique) qui pose problème, mais la nature et les composantes du lien entre l'Etat et le territoire.

Dans ce lien particulier, nous pouvons distinguer plusieurs qualités du territoire, sous la forme de deux binômes : le territoire sujet/objet et le territoire limite/titre de compétence. Premièrement, le lien consubstantiel entre l'Etat et le territoire considère celui-ci comme *sujet*, c'est-à-dire comme projection spatiale de l'Etat dont l'identité serait nécessairement modifiée si le territoire venait à l'être aussi. Deuxièmement, la théorie contraire en fait l'*objet* du pouvoir étatique et le considère uniquement comme champ d'application du droit réel de propriété ou de souveraineté, ce qui donne à l'Etat un droit de disposition théoriquement illimité sur son territoire. Troisièmement, le territoire peut être compris comme « la limite matérielle de l'action effective des gouvernants » (Duguit), ce qui signifie qu'il est le cadre dans lequel s'exerce la puissance étatique, qui ne peut s'exercer au-delà. Enfin, le territoire-titre de compétence fait du territoire le domaine de validité territoriale d'un ordre juridique étatique et le considère comme n'étant que l'un des aspects de la compétence de l'Etat, en l'occurrence la compétence territoriale (*ratione loci*), à côté d'autres compétences liées au domaine (*ratione materiae*), aux personnes (*ratione personae*), etc. En cens, le territoire n'est qu'une portion de l'espace terrestre dans lequel un système de règles juridiques est effectivement applicable. Ces théories sont toutes facilement critiquables, dans la mesure où elles apparaissent comme incomplètes si on les comprend de manière exclusive. Mais elles montrent bien les distinctions qui doivent être faites et les différents liens entre le territoire et l'Etat. Or, il nous semble que ce sont plutôt ces liens et ces aspects du territoire qui doivent être étudiés, dans le contexte de l'UE, plutôt que de se pencher directement sur sa nature juridique.

Les théories du territoire font voir en filigrane différents types de souveraineté, bien que l'on parle de *la* souveraineté des Etats, unique et indivisible, et qui est leur critère juridique essentiel. Dans la mesure où la question du territoire de l'Union européenne interroge également cette notion, quelques mots sur celle-ci sont nécessaires.

La définition classique de la souveraineté, base historique des relations internationales, la lie intimement au territoire et à l'Etat puisque c'est dans les limites de son territoire qu'il exerce son autorité exclusive et ses compétences. Cette notion de souveraineté territoriale, encore dominante aujourd'hui, a deux dimensions (positive et négative) qui concernent tant la souveraineté externe qu'interne. La première renvoie au pouvoir suprême et se traduit par l'indépendance totale vis-à-vis des puissances étrangères (dimension positive) et par le fait de n'être sujet de personne (dimension négative). La seconde concerne la possibilité que détient l'Etat d'imposer sa volonté à l'intérieur de son territoire et de ne pas pouvoir y être empêché. Cette souveraineté indivisible, fondée sur l'omnicompétence d'une autorité abstraite et qui s'est développée et affirmée en même temps que le partage matériel de la planète, a été remise en cause pour rendre mieux compte du partage plutôt fonctionnel qui se produit aujourd'hui, du fait d'une redistribution des compétences qui dépend largement de l'influence des Etats. Les nouvelles activités (comme la conquête spatiale) ont fait douter de la pertinence de la souveraineté territoriale comme pouvoir spatialement exclusif et permis aux sciences politiques d'investir ce champ privilégié des juristes, après la porte ouverte par Quadri. Celui-ci a avancé l'idée d'une souveraineté territoriale qui serait davantage un régime d'activités, fondé sur l'effectivité des activités étatiques, et qui n'a pas plus pour objet

l'espace ; ce qui permet une approche fonctionnaliste et d'autres compréhensions de la souveraineté, même parmi les juristes.

De plus, la souveraineté indivisible n'est pas le seul type de souveraineté. La conception décisionniste définit la souveraineté comme un pouvoir suprême et absolu de commandement exercé par une seule personne physique, le souverain, qui est, selon la célèbre formule de Schmitt, « celui qui décide de la situation exceptionnelle ». Ce monopole décisionnel a été associé par la suite à la décision de faire la guerre, mais plus largement il caractérise la souveraineté comme étant la capacité, pour son titulaire, de trancher et de résorber un conflit en cas de situation exceptionnelle. Autrement dit, il s'agit de la capacité de passer au-delà de la légalité ordinaire (sans pour autant sortir du droit), puisque la décision relève du politique.

L'idée de souveraineté du peuple, quant à elle, fait du peuple l'arbitre suprême et la source du pouvoir qui est *transmis* à l'Etat. Cette souveraineté du peuple suppose l'idée d'une nation, qu'elle soit dans un Etat unitaire ou fédéral, c'est-à-dire une unicité du peuple, qui est en même temps unicité de la souveraineté et des notions qui en découlent (comme la citoyenneté).

Les études sur la souveraineté dans le contexte de la construction européenne ont été enrichies par les réflexions sur le fédéralisme, qui permettent de sortir du cadre étatique et de dépasser certaines apories liées à la « souveraineté indivisible de l'Etat ». En effet, les études d'Olivier Beaud¹, notamment, ont montré que la forme fédérative permet de penser en même temps les puissances fédérales et fédérées, sur un pied d'égalité, sans que les unes soient pour autant identifiées aux autres ou qu'elles les englobent, et sans que la souveraineté de l'Etat ne soit affectée par l'institution de la « Fédération », forme politique à part entière. Le « pacte fédératif » dont O. Beaud souligne l'importance originelle établit un nouveau rapport d'indépendance et d'interdépendance, qui ne transforme pas les Etats membres mais les relations entre eux. Ainsi, dans sa *Théorie de la Fédération*, la question du territoire ne semble pas se poser, car celui-ci reste à disposition des Etats, de même que la population.

Ces différentes acceptions du territoire et de la souveraineté qui témoignent non seulement de la coexistence de plusieurs conceptions mais aussi et surtout des liens différents qui existent entre territoire, souveraineté et entité juridique, politique, acquièrent une résonance particulière dans le contexte de la construction européenne et le lecteur européenisant aura sans doute déjà pensé à quelques exemples illustrant parfaitement tel ou tel aspect. C'est également ce qui nous a donné l'idée et l'envie de cette étude sur le territoire de l'Union européenne, d'autant plus que, au détriment de la notion de territoire, c'est celle de la souveraineté qui fait l'objet des études les plus nombreuses parmi les chercheurs et intellectuels intéressés par le processus européen².

¹ Sa contribution la plus récente, aboutissement de ses nombreux travaux antérieurs, est sa *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007, rééditée en 2009.

² En plus de la bibliographie abondante, on notera l'Université européenne d'été organisée en 2010 par l'Université de Montpellier 1, qui consacrait six jours d'étude à « la construction européenne à l'épreuve de la souveraineté » et qui rassemblait des spécialistes de plusieurs disciplines.

Notre objectif est de comprendre quels liens l'Union européenne entretient avec le « territoire », qui est d'abord (ou aussi) celui des Etats membres, considérant les liens classiques entre Etat et territoire (acception historique et politique), mais aussi son acception juridique plus large et ses définitions géographiques et géopolitiques. En effet, il ne faut pas oublier que même juridiquement, le territoire peut recouvrir différentes réalités. Le terme désigne aussi bien l' « assise géographique des différentes collectivités ou personnes publiques territoriales (ex : le territoire du département, de la commune) »³ que la « portion de territoire soumis à un régime particulier » (réserves, parcs naturels). Il renvoie aussi à « certains espaces géographiques dotés d'un statut international mais qui ne constituent pas des Etats souverains »⁴ ou à l' « espace –dissocié de la surface terrestre– dans lequel une autorité déterminée exerce sa compétence »⁵, tel que le territoire douanier. Enfin, le territoire est l'objet privilégié de la géographie qui en a souligné l'aspect social, vécu et approprié, ce que la sociologie a approfondi en montrant également son rôle essentiel dans la construction de l'identité.

Ainsi, appréhender le territoire uniquement sous l'angle de l'Etat signifierait être guidé par le modèle étatique et recourir à la comparaison comme seule méthode. S'il n'est pas aisé d'étudier un objet nouveau par lui-même, il nous semble nécessaire de chercher à dépasser les schémas de pensée, les modèles et les paradigmes usuels. De plus, aller au-delà de l'équation territoire-Etat permet de laisser advenir d'autres implications du territoire, qui nous renseigneront non pas peut-être sur la nature de l'UE, mais au moins sur son fonctionnement. A l'heure de la mondialisation, avec son lot de flux et de réseaux, de village-mondial, de frontières remises en question ; à l'heure de la « fin des territoires » (Badie) tant prophétisée et tant démontrée, à l'heure du « présentisme » dont s'inquiètent les philosophes et de l' « accélération » qui liquéfie l'espace (H. Rosa), il y a tout lieu d'élargir notre champ de vision et d'étudier le territoire sous ses différents aspects, plutôt que par la loupe du droit ou par le *biais* politique, ce qui s'avèrerait de toute façon insuffisant dans le contexte d'un processus européen qui traversent tous les champs disciplinaires.

Plutôt que d'étudier successivement les différentes définitions du territoire et de voir si elles font sens pour l'Union européenne, nous allons nous pencher sur les liens qui se font ou se défont, entre la notion de territoire et l'objet « Union européenne ». Au vu de ces définitions, ces liens semblent s'articuler autour des notions de souveraineté, de compétence (ou d'exercice de compétence), de régime, de champ d'application, qui ont toutes comme point commun l'idée de *pouvoir*, sous des formes diverses. Les questions que nous nous posons sont donc les suivantes : quel lien se tisse entre le territoire des Etats et l'Union européenne ? quelle est la nature de ce lien et dans quelle mesure affecte-t-il les relations entre l'UE et les Etats ?

Notre hypothèse est qu'une nouvelle relation au territoire s'instaure, fondée d'une part sur une partie des liens qui l'unissent traditionnellement à l'Etat, mais en les transformant peut-être, et d'autre part sur des liens inédits qui affectent en retour les fonctions classiques du territoire étatique.

³ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2000, 8^e éd, art. « territoire ».

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Afin d'apporter des réponses à nos interrogations, nous étudierons dans un premier temps l'aspect spatial du territoire, puis ses implications sociales et politiques (deuxième chapitre). Enfin, le troisième chapitre sera consacré aux grands textes « territoriaux » de l'Union et aux instruments dont elle dispose, afin de voir si elle appréhende ce territoire de manière autonome par rapport aux États. Les pistes à explorer sont nombreuses et nous soulignerons les éléments de réponse au fur et à mesure qu'ils apparaîtront.

Premier chapitre

L'Union européenne, espace ou territoire ?

« L'Europe a la géographie de sa géopolitique ».
M. Foucher⁶

Si l'on part du principe que le territoire ne peut être que celui d'un Etat, pour les raisons que nous avons exposées en introduction, il ne peut rester à l'Union européenne, et a fortiori à l'Europe, qu'un espace. Aplat bigarré sur les cartes politiques, péninsule verte dans les atlas géographiques, l'espace de ce que l'on appelle « Europe » montre d'emblée ses différents visages, selon la discipline qui l'observe. Mais derrière son étendue et ses bordures, quelles qu'elles soient, se cache aussi une structure particulière qui façonne les modes de déplacements et de représentation et qui n'a pas manqué d'évoluer au cours de l'intégration européenne et du nouveau rapport à l'Etat. Ainsi, dans ce chapitre, nous traiterons d'abord de l'espace européen et de celui de l'Union européenne, avant de voir dans quelles conditions il serait envisageable de parler de territoire et ce que cela implique quant au fonctionnement de l'UE.

1.1. Un espace européen protéiforme

1.1.1. L'Europe, l'Union européenne et les Etats : implications spatiales

Avant même l'existence de l'Union européenne, l'espace européen a connu, comme tout espace soumis aux aléas de l'histoire, des mutations importantes qui lui ont donné un caractère protéiforme. Les limites politiques et parfois culturelles qui s'y sont succédé, du fait des divers empires, « unions », nations puis Etats dont la carte actuelle a hérité, n'ont cessé d'être cousues ici et décousues là, au gré des guerres, des traités et des fixations des frontières. A posteriori, cela peut être lu comme différents espaces qui se sont succédé ou chevauchés, et qui sont autant d'« Europes » : Europe romaine, Europe carolingienne, etc. Quelle conséquence pour l'espace européen d'aujourd'hui ? Pour B. Laguerre la succession des formations diverses est la cause de l'hésitation actuelle de l'Europe, entre espace et territoire. « Entre le rêve de l'unité et la conscience de la diversité, écrit-il, entre le sentiment d'une appartenance commune et la défense du pré carré, voilà vingt siècles que les Européens sont en quête d'une structure répondant à la contradiction de leurs désirs »⁷. Cette contradiction est d'autant plus profonde que les empires comme les nations, c'est-à-dire les espaces comme les territoires, les Romains comme les Grecs, les institutions comme les hommes, si l'on reprend les correspondances établies par l'auteur, n'ont cessé « de proclamer

⁶ Michel FOUCHER, *L'Europe. Entre géographies et géopolitiques*, Paris, Sedes, 2009, p. 14.

⁷ Bernard LAGUERRE, « L'Europe entre espace et territoire », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe : espace ou territoire ?*, Paris, Seuil, 1993, p. 53.

leur fidélité plus grande à une identité européenne si multiforme et si galvaudée qu'elle en devient un mythe »⁸. En effet, les formations qui ont inclus, à un moment donné, l'espace européen, ainsi que les embryons d'Europe qui sont nés plus tard, lointains héritiers du « Pater Europae », contribuent à créer un double mouvement. D'une part, l'espace continental européen, déjà varié, a subi des influences très diverses qui feraient sa richesse ; d'autre part, les formations qui sont nées au cœur de cet espace seraient les prémices de l'Europe politique actuelle. Mais n'est-ce pas là une tentative de trouver dans le passé, comme pour le justifier, des racines au « projet européen », dont l'objet politique actuel se veut l'héritier ? En tout état de cause, cela a contribué à fixer d'autant moins les limites de l'« Europe » et à rendre son caractère dynamique consubstantiel à l'idée qu'elle véhicule.

L'espace de l'Union européenne, sur un temps plus court, doit beaucoup aux Etats qui le composent, puisque ce sont eux qui la forment en y adhérant. Leur étendue spatiale est aujourd'hui bien délimitée, mais c'est le fruit, faut-il le rappeler, de transformations antérieures. En effet, la forme des Etats a évolué depuis leur formation, de même que leur aire d'influence et de souveraineté. Pour J.-F. Drevet, c'est une des principales causes de l'émergence tardive de la notion d'espace européen, car les Etats ont longtemps été davantage préoccupés par leurs possessions coloniales que par le continent européen⁹. Ce n'est que lorsque « l'espace européen¹⁰ a été sévèrement restreint aussi bien dans sa dimension continentale que dans ses excroissances d'outre-mer »¹¹ qu'il a pu devenir une réalité. Est-ce à dire que, dans la *Pan-Europe* de Coudenhove-Kalergi, un espace européen, au sens politique, n'aurait pu voir le jour ? Du moins, il aurait été étendu et discontinu.

La vision historique et continentale de Drevet lui fait également placer dans les années 90 un tournant, constitué par la « logique finistérienne », lorsque l'espace communautaire (sic) se restreint encore et se tourne vers l'Ouest, pour les raisons historiques et géopolitiques que l'on connaît. Drevet établit donc une correspondance entre l'espace des Etats, y compris les territoires non soumis au droit communautaire (cas par exemple des colonies) et celui de l'Union européenne, qui suit les mutations historiques des Etats.

De ce fait, les mers, océans et chaînes de montagnes qui traversent ou bordent l'UE sont des frontières bien poreuses face à l'union d'entités juridiques, et non d'espaces physiques, qui s'est constituée. Car « le projet européen, affirme S. Kahn, est bien davantage un projet géopolitique qu'un projet sous-tendu par la géographie physique »¹². Et en tant que tel, il rend forcément dynamique l'espace de l'intégration européenne, au moins dans ses contours.

Ces quelques paragraphes auront suffi à montrer que le rapport entre les Etats et l'espace de l'Union européenne mérite une attention particulière.

L'espace des Etats est directement concerné par leur appartenance à l'Union européenne, puisque l'un des effets de la signature d'un traité international est son champ d'application

⁸ *Ibid.*

⁹ Jean-François DREVET, « La naissance du territoire européen », in *L'évènement européen* (collectif), *op. cit.*, p. 36.

¹⁰ Au sens d'espaces des Etats de la Communauté européenne.

¹¹ Jean-François DREVET, « La naissance du territoire européen », *op. cit.*, p. 36.

¹² Sylvain KHAN, *Géopolitique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 65.

spatiale. C'est un principe élémentaire du droit des traités, énoncé par l'article 29 de la Convention de Vienne. Cela signifie qu'en principe, les traités produisent leurs effets sur le territoire des parties. L'espace de l'Union européenne est donc en principe au moins égal à l'espace sur lequel s'appliquent les traités, c'est-à-dire l'ensemble des territoires des Etats. D. Le Bihan, qui parle elle d'« espace communautaire », précise que s'il est « défini par référence au territoire des Etats membres », cet espace « coïncide avec les composantes territoriales des Etats : il est par conséquent de nature terrestre, maritime et aérienne »¹³. Il évolue également au rythme des adhésions successives, comme l'enseignent les atlas historiques, et cette variation par paliers ne semble pas avoir de fin connue. La perspective des adhésions futures constitue ainsi une projection dans le temps et dans l'espace qui rend dynamique l'espace européen, en perpétuelle évolution. Jusqu'à présent cette évolution a pris la forme d'une extension, mais le fait de savoir qu'un Etat peut quitter l'Union européenne, comme cela est évoqué avec la "crise grecque", produit le même effet : contrairement à l'espace étatique dont les frontières sont fixes, fixées et délimitent un contenu qu'elles définissent en même temps, l'espace de l'Union européenne est perçu comme pouvant, presque à tout moment, subir des modifications quant à ses frontières externes. Même si elle paraît fixée sur le papier, cela contribue à une représentation mentale toujours dynamique de la carte de l'UE, que les Etats-nations connaissent dans une moindre mesure et à une échelle temporelle différente¹⁴.

De plus, toujours selon l'article 29 de la Convention de Vienne, chaque Etat partie est libre de déclarer une clause d'application territoriale qui précise exactement sur quelle partie de son territoire, sur lequel il est souverain, vont s'appliquer les dispositions du traité. Dans le cadre de l'UE, ce sont les articles 49 TUE, 349 et 355 TFUE¹⁵, qui énoncent le champ d'application des traités et spécifient les cas de la France, du Danemark et des Pays-Bas. Ce qui est français, danois ou néerlandais sur le planisphère et dans les constitutions respectives de ces Etats ne correspond donc pas forcément à l'étendue spatiale soumise au droit de l'Union. Et c'est sans compter les mesures particulières qui peuvent être prises par les Etats, pour certains de leurs territoires, énoncées dans d'autres parties du traité ou dans les protocoles¹⁶. On le voit, l'espace de l'Union européenne, s'il correspond dans son étendue et ses limites, à celui des Etats membres, dépend aussi largement du champ d'application des traités, que nous examinerons plus en détail par la suite.

Enfin, l'espace européen se modifie dans sa structure, par les interventions qui touchent directement aux relations spatiales, comme le tunnel sous la Manche ou les ponts qui relient la Suède au Danemark. Sans parler encore des politiques européennes et de leur impacts sur l'espace, nous pouvons déjà souligner que ces différents ouvrages de taille ont profondément affecté la manière de se déplacer en Europe, d'appréhender et de concevoir l'espace. Car ce

¹³ Danièle LE BIHAN, « Espace communautaire ou territoire de l'Union Européenne ? », in Ali Aït ABDELMALEK (dir.), *Le territoire, entre l'Europe et l'Etat-nation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, pp. 104-105.

¹⁴ Cf. Richard WILLIAMS, *European Union spatial policy and planning*, Londres, P. Chapman, 1996, p. 91: "The EU is subject to changes of its spatial structure to an extent not normally experienced by individual nation-states, and not solely the result of the successive enlargements".

¹⁵ Ex-article 299 TCE, dont le premier paragraphe, sur l'application générale du traité, est donc passé au Traité sur l'Union européenne.

¹⁶ Protocoles n° 17, 19, 20, 21 et 22 principalement, mais aussi tout ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice (titre V du TFUE).

n'est pas seulement du temps qui est gagné ou de nouvelles relations qui se tissent. Ce sont aussi de nouveaux rapports spatiaux qui s'instaurent, avec de nouveaux centres et de nouvelles périphéries. Comme le remarque R. Williams, si les ponts du sud de la Suède la relient, pour la première fois dans son histoire, directement au continent, ils augmentent en même temps la périphéricité relative de la Finlande, qui n'est plus le seul lien entre la Suède et le continent¹⁷. Quant à la Suisse, qui est géographiquement au cœur de l'espace européen mais peut paraître isolée de l'Union européenne, elle constitue depuis longtemps un espace incontournable que la construction de tunnels a rendu plus indispensable encore. L'espace européen actuel ne peut s'imaginer sans ces passages alpins qui ont, eux aussi, durablement changé la manière de le vivre et de le percevoir. L'exemple suisse montre que l'espace européen ne s'arrête pas aux frontières de ses Etats ; il est continu et ne peut se réduire à l'espace de l'Union européenne. Mais il rappelle aussi l'importance de l'intégration politique au sens large, c'est-à-dire de la capacité de conclure des accords entre Etats. Car si les barrières physiques sont un obstacle tangible à l'utilisation de l'espace continu, les frontières politiques peuvent être une barrière bien plus difficile à abattre. Le rideau de fer en est sans doute le meilleur exemple, et ses conséquences se mesurent aujourd'hui encore à l'observation des Balkans occidentaux, dont l'intégration spatiale est encore faible à certains points. Non parce qu'ils ne sont pas membres de l'Union, mais parce que les obstacles à la circulation, par exemple, sont encore nombreux. Si l'adhésion fait changer la couleur d'un Etat sur les représentations cartographiques de l'UE, donnant l'illusion d'une continuité, il faut distinguer cette intégration de la réalité du tissu spatial, qui peut être encore décousu. La frontière entre la Bulgarie et la Grèce, par exemple, n'a pas été plus facile à franchir en 2007. Des points de passages plus nombreux sont encore nécessaires.

Espace européen, espace communautaire et espace de l'UE ne sont donc pas interchangeables, même si par commodité de langage le premier peut-être employé également pour l'Europe en tant qu'Union européenne –y compris ses candidats ? Dans un premier temps, nous avons parlé d'espace européen en tant qu'espace géographique relativement poreux, étant donné qu'il ne se limite pas au continent européen -s'il en est. L'espace communautaire, lui, serait l'équivalent, à l'époque de la Communauté, de l'espace de l'Union européenne, c'est-à-dire l'espace représenté par les Etats membres de la Communauté devenue Union. Nous avons vu cependant que même cette équivalence n'est pas à l'abri de multiples exceptions, du fait de la référence au droit national. Cet espace de l'Union européenne, que les institutions appellent volontiers « espace communautaire »¹⁸, semble donc déjà hétérogène et différencié, loin de l'image véhiculée par la formulation simple de l'article qui stipule le champ d'application du Traité aux Etats membres (art. 52 TUE).

1.1.2. Un fonctionnement propice à la différenciation

Le caractère protéiforme que nous avons révélé est accentué, à l'intérieur de l'UE, par le fonctionnement même de celle-ci, car elle permet des participations *à la carte* faisant émerger une multiplicité d'espaces. Que ce soit par la coopération, la conclusion d'accords ou la

¹⁷ Richard WILLIAMS, *European Union spatial policy and planning*, *op. cit.*, p. 92.

¹⁸ Danièle LE BIHAN, « Espace communautaire ou territoire de l'Union Européenne ? », in Ali Aït ABDELMALEK (dir.), *op. cit.*, p. 104.

dérogation –toutes pouvant prendre différentes formes–, les Etats membres ne prennent pas tous part de la même manière à l'intégration européenne.

L'exemple le plus connu, et pour cause, de cette "géométrie variable" est sans doute l'espace Schengen. Les « accords de Schengen », d'abord conclus entre cinq Etats membres en 1985, ont été intégrés dans le cadre de l'Union Européenne par le traité d'Amsterdam en 1997, portant alors à neuf le nombre d'Etats faisant partie de l'espace Schengen. La Grèce, le Royaume Uni, l'Irlande, le Danemark, la Suède et la Finlande en sont alors exclus, de même que les départements et territoires d'outre-mer français, les îles des Caraïbes néerlandaises et les villes espagnoles de Ceuta et Melilla. En revanche, Monaco, Saint Marin et le Vatican ont été intégrés *de facto* progressivement, même s'ils ne sont pas visibles sur la carte (Annexe I).

Le cas de l'espace Schengen montre bien la complexité de l'application territoriale, d'autant plus qu'il concerne directement la circulation des personnes et le rapport à l'espace. En effet, dans l'espace européen d'aujourd'hui, 25 Etats font partie de l'espace Schengen, mais 3 d'entre eux ne sont pas membres de l'Union européenne¹⁹, tandis que 5 Etats membres n'en font toujours pas partie. Cela crée non seulement une impression de régimes spéciaux, mais aussi un morcellement de l'espace européen, même si la récente adhésion de la Suisse tend à atténuer ce phénomène. L'enjeu est de trouver un équilibre entre d'une part la continuité spatiale, qui permet l'achèvement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et favorise le bon fonctionnement du marché intérieur, d'autre part les particularités et intérêts nationaux, et enfin la participation différenciée, elle aussi nécessaire, parfois, à l'avancement du processus d'intégration.

De même, ce que l'on appelle la *zone* euro, le *territoire* douanier, l'*espace* de sécurité, de justice et de liberté ou encore l'*espace* européen de la recherche sont aussi des exemples, très différents les uns des autres, du dynamisme interne de l'Union, dans le temps et l'espace, puisqu'ils ne concernent pas tous ses Etats membres et peuvent évoluer au fil des adhésions et des accords. Au final, cela donne une représentation relativement illisible qui témoigne bien de l'enchevêtrement complexe des différents "espaces" de l'UE, que les géographes n'hésitent pas à nommer "territoires" (Annexe II) et auxquels s'ajoutent les éventuelles appartenances des Etats à des sous-ensembles macro-régionaux, comme le Conseil de l'Europe ou l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

Ce maillage montre bien le risque –ou la chance– qui se profile : celui des « croisements territoriaux ou fonctionnels multiples, [d'] une diversité d'institutions mais sans centre politique, sans orientation commune et sans but partagé »²⁰, qui correspondrait au scénario du *condominio* de P. Schmitter. Ce type de configuration se caractérise, dans la typologie schmitterienne, par des circonscriptions territoriale et fonctionnelle variables, contrairement à la *confederatio*, où c'est la première qui varie tandis que l'autre est fixe, et à l'Etat, *stato* ou *federatio*, qui connaît une double fixité. Le processus du *condominio* bien qu'étant le plus difficile à imaginer, verrait aboutir la situation suivante : « au lieu d'une Europe aux frontières

¹⁹ A l'heure où nous écrivons, l'UE a approuvé l'adhésion du Liechtenstein à l'espace Schengen mais les contrôles aux frontières n'ont pas encore disparu. Le Liechtenstein deviendra ainsi le 26^e Etat de l'espace Schengen, portant à 4 le nombre d'Etats non membres.

²⁰ Gérard MARCOU, « Union, fédération, région : quel(s) Etat(s) pour l'Europe ? », *Cultures et Conflits*, 38-39, 2000, p. 3.

reconnues et contigües existeraient de nombreuses Europes. Au lieu d'une eurocratie accumulant autour d'un centre unique des tâches distinctes d'un point de vue organisationnel mais politiquement coordonnées, il y aurait des institutions régionales multiples, œuvrant de façon autonome à la résolution de problèmes communs et à la production de différents biens publics »²¹. Ce caractère doublement variable propre au *condominio* et au processus d'intégration européenne masque en fait un élément primordial, à savoir « la dissociation croissante existant entre les attributions d'autorité, les circonscriptions territoriales et les compétences fonctionnelles »²², qui est à l'opposé du modèle étatique.

Cette tendance à la dilution et au décentrage qui semble s'accroître aujourd'hui n'est pas nouvelle mais elle peut avoir été accélérée par le traité d'Amsterdam qui aurait ouvert la porte, selon G. Marcou, à « une évolution différenciée du processus d'intégration européenne en fonction des initiatives que prennent les Etats »²³, notamment grâce au mécanisme de coopération renforcée qu'il a introduit.

Simplifié par les traités de Nice et de Lisbonne, le mécanisme actuel de coopération renforcée vise à « favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration » (art. 20.1 TUE), dans le cadre des compétences non exclusives de l'UE et à condition que les objectifs de la coopération ne puissent « pas être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble » (art. 20.2 TUE). C'est en quelque sorte le pendant positif de *l'opting-out* : au lieu d'écarter les Etats qui ne veulent pas participer (processus négatif), la coopération renforcée réunit uniquement les volontaires (processus positif). Alors qu'à la fin des années 90 elle était perçue comme une alternative au "noyau dur" des parlementaires chrétiens-démocrates allemands²⁴ et aux "cercles concentriques" de Balladur, ce n'est qu'en 2010 que la première a été lancée, par 14 Etats membres²⁵. Le noyau dur ainsi formé par les Etats qui mettraient en œuvre, « au nom de l'Union et à l'aide de ses institutions, des solidarités renforcées »²⁶, écrivait D. Bocquet en 1997, « [servirait] de catalyseur pour dynamiser l'ensemble et [représenterait] une sorte de levain fédéral de la pâte intergouvernementale »²⁷. Plus que l'enchevêtrement et la multiplication des espaces fonctionnels, c'est la géométrie variable de l'intergouvernementalité qui poserait problème, et cela soulève la question du leadership et de l'Union politique. Le passage de l'intégration économique à l'intégration politique, contrairement à la théorie du *spill-over*, ne va pas de soi. Et même, cette intégration économique approfondie, mais incomplète, ne freine-t-elle pas l'émergence d'une Union politique ?

²¹ Philippe SCHMITTER, « Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes », in Yves MENY *et al.*, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 37.

²² *Ibid.*, p. 30

²³ Gérard MARCOU, « Union, fédération, région : quel(s) Etat(s) pour l'Europe ? », *op. cit.*, p. 3.

²⁴ Karl LAMERS, Wolfgang SCHÄUBLE, « Réflexions sur la politique européenne », CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994.

²⁵ Afin d'harmoniser la règle de conflit qui permettra de savoir quelle loi s'applique en matière matrimoniale. Il ne s'agit donc pas d'une coopération sur un domaine d'un enjeu majeur.

²⁶ Dominique BOCQUET, « Comment 'politiser l'Europe' ? », in André BRIGOT (dir.), *Les territoires de l'Union*, Paris, Cahiers d'Etudes Stratégiques n° 19, 1997, p. 34.

²⁷ *Ibid.*

En réalité, ce ne sont pas seulement la souplesse et la flexibilité, rendues plus faciles encore par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui sont en cause, mais leurs conséquences sur l'application du droit dans l'espace de l'Union européenne. Au nom même du renforcement du processus d'intégration, une grande place est laissée à la différenciation et à l'hétérogénéité, dont les citoyens sont, au final, les destinataires indirects. Ces derniers n'étant pas tous soumis au même droit, du fait des différents espaces fonctionnels, l'on peut s'interroger sur l'appréhension de l'espace et de l'Union qui en résulte.

Jusqu'à présent, nous nous sommes efforcé de parler d'espace(s) de l'Union européenne, ou d'espace(s) communautaire, et non de territoire(s), bien que certains auteurs aient employé ce terme non seulement pour désigner l'ensemble des territoires des Etats membres, mais aussi les sous-ensembles fonctionnels que nous avons identifiés. Dans la logique de ce qui vient d'être exposé, on pourrait donc employer l'expression « territoire communautaire » comme équivalente à l'ensemble des territoires des Etats membres sur lequel s'applique le droit communautaire. Quelles sont les implications d'une telle dénomination ? Que signifie-t-elle véritablement ?

1.2. L'UE et le territoire national : implications juridiques et institutionnelles

Au sens juridique, si l'on peut parler de territoire pour les Etats, il en va autrement pour l'UE. En effet, en droit international public, un territoire est un facteur constitutif d'un Etat. De plus, il ne peut pas y avoir deux entités souveraines d'un même territoire, ce qui signifie que, à supposer que l'UE puisse avoir un territoire propre –et une équipe de football ? –, il faudrait que celui-ci ne soit pas déjà sous souveraineté étatique. Pourtant, l'Union multiplie les attributs étatiques symboliques, comme le drapeau, l'hymne, la devise, les langues officielles et la monnaie, même si cette dernière n'est pas partagée par tous les Etats membres. Elle a même récemment obtenu un siège et une voix propre à l'assemblée générale des Nations Unies, en lieu et place de son statut d'observateur. Mais il n'est pas certain que parler de territoire de l'Union européenne ou de territoire communautaire relève du symbole.

Quant à savoir si les organisations internationales (OI) en général ont un territoire, ce sont les coulisses de la Commission du Droit International, qui mena à la Convention de Vienne, qui peuvent nous renseigner. Dévoilées par J. Groux, elles nous apprennent que le projet d'article 29 a volontairement éludé la question du territoire des organisations internationales dans la version finale de l'article, se cantonnant à définir l'application territoriale comme liant les Etats parties. Ainsi, « aucune disposition relative à l'application territoriale à l'égard des organisations internationales des traités auxquelles celles-ci sont parties »²⁸ n'y figure. La raison invoquée est que « les organisations internationales n'ont évidemment pas de territoire au sens physique –ni même– juridique du terme [ou] au sens où en ont les Etats »²⁹, d'autant plus que « la notion de territoire n'est applicable qu'aux Etats [et] ne vaut que pour eux »³⁰. Si l'on peut comprendre l'évidence invoquée au vu du principe de spécialité, il faut rappeler

²⁸ Jean GROUX, « Territorialité et droit communautaire », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 23, 1987, p. 24.

²⁹ Obs. Calle y Calle et Tabibi, A.C.D.I. 1977, vol. I, p. 119, cité par Jean GROUX, « Territorialité et droit communautaire », *op. cit.*, p. 24.

³⁰ Obs. El Rasheed Mohamed Ahmed et Flitan, A.C.D.I. 1982, vol.I, p. 16, cité par Jean GROUX, « Territorialité et droit communautaire », *op. cit.*, p. 24.

également que l'Union européenne n'est pas une OI comme les autres, ce qui lui permet peut-être, tout en l'expliquant, de ne pas satisfaire parfaitement tous les critères. En tout état de cause, le lien entre les Etats, les traités auxquels ils sont parties et l'UE, lien dont nous avons déjà esquissé l'incidence spatiale, est crucial pour notre étude. Il convient désormais de se pencher sur ses implications juridiques.

L'Union repose sur les traités que les Etats, au fil des années, ont signés entre eux puis ratifiés. Elle tire sa légitimité du droit national, sans lequel elle ne pourrait exister. En effet, son fondement juridique repose sur les Constitutions nationales qui la reconnaissent et qui inscrivent l'adhésion de l'Etat. Le territoire national de chaque Etat est également défini dans son droit national –de même que la nationalité, sur laquelle se fonde la citoyenneté européenne. Le champ d'application territoriale du droit de l'UE, bien que régi principalement par les articles 52 TUE et 355 TFUE et par l'Annexe 2³¹, est fondé sur les différents droits nationaux. D'ailleurs, la formulation de l'article 52 TUE « se réfère aux Etats eux-mêmes et non à leur territoire, et repose ainsi non sur des concepts géographiques mais sur des concepts institutionnels »³². Cela constitue une différence par rapport aux traités précédents ou au traité Euratom. Dans le traité CECA, par exemple, le champ d'application territoriale est défini par rapport aux « *Territoires* européens des Hautes Parties Contractantes. Il s'applique également aux *Territoires* européens dont un Etat signataire assume les relations extérieures » (art. 79 CECA –nous soulignons). L'article équivalent, dans le Traité Euratom, définit un champ d'application géographiquement plus vaste: « Sauf dispositions contraires, les stipulations du présent Traité sont applicables aux *territoires* européens des Etats membres et aux *territoires non européens soumis à leur juridiction*. Elles s'appliquent également aux *territoires* européens dont un Etat membre assume les relations extérieures » (art. 198 –nous soulignons). Précisons que, dans ce traité, seule la Grande-Bretagne et le Danemark ont exclu certains de leurs territoires³³. Ainsi, le champ d'application territoriale du traité Euratom n'est pas le même que celui de la Communauté Européenne, ce qui introduit une différenciation entre l'Union et la Communauté européenne de l'énergie atomique. L'on peut cependant saluer cette « simplification », si l'on considère qu'à l'époque de la CECA, c'est-à-dire jusqu'en 2002, pas moins de trois champs d'application différents coexistaient.

Pour la plupart des Etats membres, le fait que le traité, quel qu'il soit, stipule qu'il s'applique au *territoire* ou à l'Etat dans son ensemble, qu'il soit République ou Royaume, ne pose pas de problème. C'est le cas pour les vingt Etats dont le territoire national correspond au champ d'application du droit de l'Union. Les sept autres, en revanche, dans la mesure où ils exercent leur souveraineté sur des territoires qui ne sont pas soumis, ou pas entièrement, au droit de l'UE, nécessitent des aménagements spéciaux, que l'on trouve exprimés à divers endroits des

³¹ L'annexe 2 expose, en une page, les « pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne », c'est-à-dire les « pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières » (art. 198.1 TFUE) et qui sont « associés » à l'Union, dans le but de promouvoir leur « développement économique et social » et d'établir des « relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble » (art. 198.2 TFUE).

³² Ami BARAV, Christian PHILIP, (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993, article « territoire communautaire ».

³³ Iles Féroé, Groenland, zones placées sous souveraineté britannique à Chypre (Dhekelia et Akrotiri) ; application partielle sur les îles Anglo-Normandes et l'île de Man.

Traités, protocoles, annexes et déclarations compris. A cela s'ajoute le fait que le champ d'application personnelle peut être différent du champ d'application territoriale. C'est le cas pour certaines dispositions du traité qui sont applicables aux citoyens de l'Union en tant que nationaux, et non en tant que résidents de tel Etat. Pour J. Ziller, « cette diversité des régimes est en tant que tel l'exemple le plus évident de la flexibilité du droit communautaire »³⁴, bien que la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) ait tenté de la réduire³⁵.

La référence au droit interne a pour conséquence que l'Union n'a pas de territoire propre ni aucun pouvoir de décision sur les composantes et l'étendue de celui-ci. En effet, si l'on observe les modalités de modification du champ d'application territoriale, l'on s'aperçoit que ce sont les Etats qui ont voix au chapitre, individuellement ou collectivement. Pour les pays et territoires d'outre-mer³⁶ (PTOM) listés dans l'Annexe 2 du TFUE, ainsi que pour les territoires de l'article 349 TFUE³⁷, l'article 355.6 TFUE stipule que « le Conseil européen, sur initiative de l'Etat membre concerné, peut adopter une décision modifiant [leur] statut à l'égard de l'Union ». La décision se prend à l'unanimité et seule la Commission est consultée³⁸. Les Etats peuvent également, sans se réunir en Conseil européen, décider de modifier leur territoire national. J. Ziller, qui prend la "réunification" allemande comme un des meilleurs exemples, note que cela revient à faire unilatéralement exclusion ou inclusion d'un territoire du champ d'application territoriale et « montre clairement qui possède la compétence pour délimiter le territoire de la CE »³⁹. « La définition du territoire, conclut-il, n'est pas dans les mains de l'Union elle-même »⁴⁰. C'est donc la relation directe qu'il établit entre « territoire » et « champ d'application territoriale » qui l'amène à cette conclusion.

A travers la maîtrise du territoire, les Etats privent aussi l'Union d'un contrôle de sa population. En effet, que ce soit à travers l'octroi de la nationalité, qui confère automatiquement la citoyenneté européenne, ou bien par le biais du contrôle migratoire, ce sont encore les Etats qui exercent leurs prérogatives, malgré un encadrement par l'UE. Les récents événements danois l'ont encore montré.

S'il est un territoire de l'Union européenne, donc, il ne constitue pas « un titre de compétence au profit de la Communauté ou de l'Union », affirme J. Ziller, étant donné qu'elle n'en

³⁴ Jacques ZILLER, « The European Union and the territorial scope of European territories », *Victoria University of Wellington Law Review*, n° 38, 2007, p. 55.

³⁵ Flexibilité rendue possible par l'art 227.2 al 2 de l'époque. Cf Arrêts *Hansen*, *Legros* et *Lancry* cités par Jacques ZILLER, « The European Union and the territorial scope of European territories », *op. cit.*, pp. 59-60.

³⁶ Sur les conséquences de la reprise partielle de l'acquis communautaire par les PTOM, notamment au niveau décisionnel, voir la Communication de la Commission : « Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer », COM(2009)623 final.

³⁷ Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Açores, Madère et îles Canaries.

³⁸ Notons que ce système nécessite, pour un Etat, d'avoir l'approbation de tous les autres au sein du Conseil européen s'il veut soustraire une partie de son territoire à l'application du droit de l'UE.

³⁹ Jacques ZILLER, « The European Union and the territorial scope of European territories », *op. cit.*, p. 52.

⁴⁰ *Ibid.*

contrôle ni la délimitation, ni la population⁴¹. Ce territoire, poursuit-il, « est seulement déterminé par la nécessité de fixer le champ d'application dans l'espace des compétences fonctionnelles attribuées par les Traités institutifs de chacune des communautés de l'Union »⁴². En tant que tel, on aurait un territoire *objet*, mais sans que le champ d'application soit celui de la souveraineté étatique.

Cette limite imposée par les Etats semble aussi être une limite conceptuelle : en dehors du cadre étatique, il est difficile de penser le territoire. L'argument le plus communément invoqué est, d'ailleurs, lorsqu'il s'agit de savoir si l'UE a un territoire, de dire qu'elle n'est pas un Etat ou que son processus de construction n'est pas celui de la formation d'un Etat⁴³. Ce statomorphisme a pour principale conséquence, comme nous l'avons évoqué en introduction, de poser la question de la nature de l'Union. Mais nous pourrions inverser le syllogisme et nous demander, comme le font A. Laquière et A. Paynot⁴⁴ : si l'Union tend à devenir un Etat, son espace tend-il à devenir un territoire ?

Notre ambition n'est pas d'identifier enfin cet objet politique⁴⁵ mais, en répondant à la question du territoire, nous apporterons peut-être quelques éléments de réflexion. Pour cela, il convient d'étudier plus avant ces « territoires fonctionnels » que nous avons évoqués.

1.3. Territorialité et capacité

Dans un premier temps, nous avons parlé d'espaces fonctionnels, en nous référant aussi bien à l'espace Schengen, qu'à la zone euro ou au territoire douanier. Au-delà de la terminologie, ce qui les caractérise est un champ d'application territoriale précis, traduisant dans les faits le principe de territorialité. En droit, ce principe connaît, entre autres, les définitions suivantes :

1. « vocation du droit à s'appliquer uniformément sur l'ensemble d'un territoire, sans acception de nationalité ni de confession »⁴⁶. Il est alors opposé au principe de personnalité.

2. « postulat selon lequel le Droit en vigueur dans un territoire, d'une part, est seul applicable dans ce territoire, d'autre part, n'a pas d'effet hors de ce territoire »⁴⁷.

⁴¹ Qui sont, pour Ziller, les deux composantes majeures d'un Etat : « EU lacks at least two of the three major components of a state : it has no territory and no population of its own and no unilateral control over these two ». Jacques ZILLER, « The European Union and the territorial scope of European territories », *op. cit.*, p. 53.

⁴² Jacques ZILLER, « Champ d'application du droit communautaire », *Jurisclasseur Europe*, Fascicule 470, 3-1998, p. 4, cité par Danièle LE BIHAN, « Espace communautaire ou territoire de l'Union Européenne ? », in Ali Aït ABDELMALEK (dir.), *op. cit.*, p. 104.

⁴³ Andreas FALUDI, « A turning point in the development of European spatial planning? The Territorial Agenda of the European Union and the First Action Programme », *Progress in Planning*, Vol. 71 (1), 2009, p. 32 et 34; Jacques ZILLER, « The European Union and the territorial scope of European territories », *op. cit.*, p. 51 : « The European Union is not a state and has no territory of its own ».

⁴⁴ Alain LAQUIÈRE, Anne PAYNOT, « L'Union européenne tend-elle à devenir un Etat ? », Fondation pour l'innovation politique, novembre 2004. Disponible sur www.fondapol.org

⁴⁵ Cf aussi Jean-Marc FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.

⁴⁶ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2007, 8^e éd., article « territorialité ».

Les deux définitions peuvent être valides dans le cadre de l'Union européenne, mais c'est la première qui nous intéresse pour le moment.

Il n'est pas précisé ici si le territoire en question doit être national, et il semble que ce n'est pas le cas. Pourtant, la territorialité a d'abord été étudiée et définie dans le cadre de l'Etat-nation, au point qu'elle apparaît comme un point central de l'autorité nationale. Traditionnellement, elle renvoie à l'exercice d'un mandat politique défini sur un territoire donné, c'est-à-dire que le contrôle et la légitimité politiques sont liés à des aires physiques clairement délimitées, en l'occurrence celles de l'Etat-nation⁴⁸. L'expérience de la mondialisation a contribué à remettre en question la prééminence de l'échelle nationale, notamment en soulignant l'incapacité de celle-ci à répondre aux nouveaux défis. C'est ainsi le lien fixe avec le territoire physique comme contenant de la souveraineté politique qui est repensé⁴⁹, en même temps que sont menées des études sur les espaces de l'Union européenne et sur ses gouvernements imbriqués à plusieurs niveaux territoriaux, théorisés par le concept de *gouvernance multi-niveaux*. Malgré ce tournant qui a atténué la prédominance de la territorialité nationale, il semble que le raisonnement soit toujours conceptuellement le même, à savoir l'adéquation entre un pouvoir politique et un territoire donné, sur lequel il exerce son mandat. Mais, dans le contexte de l'UE, nous sommes confrontés d'une part à un manque de clarté dans la répartition des compétences et des mandats (ou, en tout cas, une clarté complexe), et d'autre part à une multiplication des niveaux et des ensembles territoriaux. V. Mamadouh a bien montré, en opérant la comparaison sur trois aspects (territoire, frontières, capitale), comment la territorialité de l'UE diffère de la territorialité de l'Etat, en ce qu'elle ne remplit pas entièrement les critères de fixité et d'exclusivité. Au contraire, la territorialité de l'Union est multiple, "arbitrée" et partagée (*mediated* -c'est-à-dire qu'elle passe par un biais, un *medium- and pooled*)⁵⁰. Cela n'est pas sans conséquences sur la souveraineté, qui doit être nécessairement redéfinie dans un contexte où on ne peut plus la penser en référence au modèle étatique.

La traduction du principe de territorialité se fait par la délimitation du champ d'application territoriale. Peut-on parler de territoire pour désigner l'espace de ce champ d'application ? C'est bien ce qui semble se produire pour le "territoire douanier" et le "territoire du marché commun".

Le premier est, de manière générale, l'« aire d'application d'un régime douanier qui peut être distinct du territoire de l'Etat. Ainsi, les Etats membres d'une union douanière ou d'une zone

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Hans KNIPPENBERG, Virginie MAMADOUH, « State territoriality and beyond: an introduction », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 92, No 4, 2001, pp. 391-393.

⁴⁹ John G. RUGGIE, « Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations », *International Organization*, Vol. 47, No 1, 1993, pp. 139-174 ; Virginie MAMADOUH, « The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union: the first 50 years », *Tijdschrift voor Economische en Social Geografie*, Vol. 92, No 4, 2001, pp. 420-436.

⁵⁰ Virginie MAMADOUH, « The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union: the first 50 years », *op. cit.*, pp. 420-436.

douanière ne constituent plus qu'un seul territoire douanier»⁵¹. Autrement dit, le territoire douanier doit être compris comme étant l'étendue spatiale du régime d'union douanière.

Le second, plus vaste, correspondrait à l'étendue territoriale au sein de laquelle les règles du marché commun sont en vigueur, de la même manière pour tous. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la CJCE s'est prononcée plusieurs fois sur la délimitation du territoire du Marché Commun, notamment pour régler la question des DOM français, finalement considérés comme en faisant partie intégrante par l'arrêt *Hansen*⁵². L'article 227.2 de l'époque a ensuite été interprété de manière plus restrictive par trois arrêts qui, selon J. Ziller, avaient moins pour but d'amoinrir le territoire du marché commun que de réduire sa flexibilité, afin de garder une différence avec l'association à proprement parler⁵³.

Si l'on parle ici de territoire, c'est donc bien pour se référer au champ d'application territoriale de règles déterminées, ce qui fait dire à J. Groux qu'il y a « autant de "territoires des Communautés" qu'il y a d'espaces dans lesquels les différentes dispositions (matériellement territoriales) du droit communautaire sont ou peuvent être d'application »⁵⁴. Cette situation pousse F. Fines à se demander si « la Communauté européenne ne se caractériserait pas par sa multiterritorialité »⁵⁵. Ainsi, à moins de se référer au champ d'application spatial de règles déterminées et d'être pris en ce sens étroit, seule une « commodité de langage »⁵⁶ peut justifier l'emploi de l'expression "territoire de la Communauté" –ou aujourd'hui de l'UE. Pour conclure sur ce point, la définition précise de J. Groux mérite d'être donnée : « il est possible d'utiliser l'expression : "territoire de la Communauté" pour désigner le domaine spatial des normes (matériellement territoriales) du droit communautaire dont l'application dépend d'éléments localisés à l'intérieur des territoires des Etats membres »⁵⁷.

Cependant, le « concept d'espace fonctionnel, selon D. Le Bihan, [...] n'interdit pas l'émergence progressive, d'une notion plus politique de territoire communautaire »⁵⁸. Les institutions ont d'ailleurs oscillé entre le sens étroit, tel que nous venons de le définir, et un sens plus large et peut-être, en effet, plus politique.

L'expression « territoire de la Communauté » est inscrite dès 1957 dans les Traités, dans le contexte de la politique sociale, et s'est logiquement transformée en « territoire de l'Union », dans l'actuel article 153 TFUE qui stipule que l'Union soutient les Etats membres pour ce

⁵¹ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, article « territorialité ».

⁵² CJCE 10 octobre 1978, *Hansen*, 148-77, cité par Jacques ZILLER, « The European Union and the territorial scope of European territories », *op. cit.*, pp. 58-59.

⁵³ CJCE, 16 juillet 1992, *Legros e.a.*, C-163/90 ; CJCE, 12 février 1992, *Leplat*, C-260/90 ; CJCE, 9 août 1994, *Lancry*, 363,408,410 et 411/93, cités par Jacques ZILLER, « The European Union and the territorial scope of European territories », *op. cit.*, pp. 59-60.

⁵⁴ Jean GROUX, « Territorialité et droit communautaire », *op. cit.*, p. 25.

⁵⁵ FINES, Francette, « Quel territoire pour les Etats membres de la Communauté Européenne dans un espace sans frontières intérieures », *Annuaire de droit européen*, Vol. 2, 2004, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 25.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Danièle LE BIHAN, « Espace communautaire ou territoire de l'Union Européenne ? », in Ali Aït ABDELMALEK (dir.), *op. cit.*, p. 105.

qui concerne « les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union ». Selon nos recherches⁵⁹, la plupart des occurrences similaires apparaissent pour désigner l'ensemble des territoires des Etats membres, sans qu'il soit forcément question de souligner la différence par rapport aux Etats tiers. Toutefois, la prise de conscience des changements opérés par la libre circulation (*cf. infra*, deuxième chapitre) semble se faire très tôt, comme en témoigne ces lignes extraites d'une recommandation de la Commission : « les dispositions du traité de Rome instaurent avec la libre circulation des personnes une conception nouvelle des travailleurs «migrants» qui deviennent dans le cadre du Marché commun des travailleurs ressortissants d'un État membre occupés dans un autre État membre de la Communauté, ce qui doit entraîner la disparition, en ce qui les concerne, des notions classiques d'émigration et d'immigration, pour consacrer progressivement les notions de libre déplacement et de libre installation sur le territoire de la Communauté »⁶⁰.

Tous documents confondus, les institutions ont fait un usage quantitativement important de ces expressions, sans s'attacher à les définir davantage, comme si leur sens allait de soi. Mais l'enjeu de l'application territoriale qui peut se cacher derrière ces mots apparaît mieux du côté de la Cour de Justice⁶¹, qui parle de « territoire de la Communauté » dès 1965 et de « territoire communautaire » dès l'arrêt *AETR*, sans discontinuer jusqu'à présent, malgré les apparences plus fréquentes du « territoire de l'Union », pour les raisons que l'on connaît. L'observation que nous avons faite de ces termes dans les arrêts de la Cour, même si elle n'a pas été systématique, laisse apercevoir une approche technique et souvent au secours du principe d'application uniforme que les Etats semblent parfois enclins à oublier. Il est plus étonnant de constater que la Cour n'hésite pas, comme les autres institutions et organes de l'UE, à se référer au « territoire européen ». Un examen attentif montre cependant que ce n'est pas forcément le territoire de l'Union européenne qui est désigné ainsi. Il peut s'agir du territoire européen des/d'un Etat(s) membre(s), précision qui s'impose pour les Etats dont le territoire n'est pas uniquement situé « en Europe », surtout lorsque cette distinction correspond à une différence de normes -cas de la France⁶². Hormis ce sens relativement précis, le « territoire de l'UE » semble être un synonyme moderne et plus attrayant du « territoire communautaire », comme dans une récente résolution du Parlement européen où une même phrase les réunit⁶³.

⁵⁹ Le moteur de recherche de la base de donnée Eur-lex n'indique pas moins de 2923 occurrences pour l'expression « territoire de la Communauté », 1001 résultats pour « territoire communautaire », le premier datant d'un arrêt de 1971, 1614 pour « territoire de l'Union », à partir d'un arrêt de 1972, et enfin 704 pour « territoire européen », dès 1961.

⁶⁰ Recommandation de la Commission aux États membres concernant l'activité des services sociaux à l'égard des travailleurs se déplaçant dans la Communauté, *Journal officiel*, n° 075 du 16/08/1962.

⁶¹ Parmi les arrêts de la CJCE/CJUE, l'expression « territoire communautaire » apparaît dans 69 d'entre eux, « territoire de la Communauté » dans 273 arrêts, « territoire de l'Union » dans 35 arrêts à partir de 1997 (les occurrences précédentes concernent l'Union économique du Benelux) et « territoire européen » dans 70 arrêts, et cela dès 1975.

⁶² A ce sujet, nous renvoyons à la lecture de Benoit MERCUZOT, « Le "territoire européen de la République", une notion d'avenir ? », in CURAPP, *La loi du 28 Pluviôse An VIII deux cent ans après : survivance ou pérennité ?*, Paris, PUF, 2000, pp. 65-76.

⁶³ Résolution du Parlement européen du 6 mai 2010 sur le Livre blanc de la Commission intitulé « Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen », (2009/2152(INI)).

L'usage que les institutions ont fait de cette expression peut paraître imprécis. Il est néanmoins symptomatique de sa double signification, à la fois juridique et politique. De ce fait, elles n'ont sans doute pas jugé utile de préciser quelque chose qui allait de soi, à savoir que l'UE n'a pas de territoire au sens où en ont les Etats. Elles ne disent pas pour autant en quel sens il faut entendre le territoire de l'UE, ni si c'est seulement pour éviter la répétition qu'elles ne se limitent pas à parler de « territoires des Etats membres ».

Si l'Union n'est pas un Etat, d'aucuns affirment qu'elle en a certaines caractéristiques, qui vont bien au-delà du symbole. Dans quelques domaines, elle aurait une « capacité d'Etat »⁶⁴, c'est-à-dire qu'elle « dispose d'une capacité proche, dans son contenu, de celle d'un Etat »⁶⁵. C'est le cas par exemple de la monnaie. En effet, en transférant le pouvoir de battre monnaie à l'UE, « c'est l'ensemble de la fonction de souveraineté qui est transférée à une institution supranationale »⁶⁶, en l'occurrence la Banque Centrale Européenne, « d'essence fédérale puisqu'elle dispose du droit d'émission des Etats membres »⁶⁷. Selon M. Drain, la gestion de la monnaie est un « fait de souveraineté », et ses trois fonctions (d'instrument de paiement, d'unité de compte et de réserve de valeur) nécessitent, pour leur accomplissement, « la garantie d'un Etat exerçant sa souveraineté sur un territoire »⁶⁸. Ainsi, à travers cette compétence, l'UE se poserait effectivement et pratiquement comme un Etat exerçant sa souveraineté sur un territoire. Même si l'auteur souligne cet aspect pour mieux rendre nécessaire par la suite une défense et un budget européens, il est intéressant de noter que le parallèle entre les capacités de fait de l'UE et les attributs de l'Etat souligne le paradoxe d'une Union qui n'a pas de territoire propre mais qui y exerce néanmoins une souveraineté limitée (dans l'espace, puisque l'UEM ne recouvre pas toute l'UE, et sectorielle), tout en n'étant pas politique. Ajoutons qu'avec la mise en place de la monnaie unique, dont le caractère éminemment politique devait contribuer à mener vers une Europe politique, emprunte de fédéralisme, l'unification budgétaire et la politique de change qui auraient pu l'accompagner n'ont pas suivi. A défaut, les Etats, devaient suivre des règles de convergence économique (Pacte de stabilité et de croissance) tandis que la BCE s'est attachée à garantir la stabilité des prix et des taux directeurs. Mais il est intéressant de noter que sous l'effet de la crise actuelle, ce sont bien des solutions *fédéralistes* qui sont envisagées, à travers la « gouvernance économique commune », et le terme est assez fort pour faire se manifester d'emblée ses adversaires et ses partisans. Il n'est demeuré pas moins que ces temps de « situation exceptionnelle » (Schmitt) permettent de mieux situer le *pouvoir* dans l'UE, et la mise en place de la « troïka » qui fait des aller-retour en Grèce est à ce titre tout à fait éloquent.

⁶⁴ Edgard PISANI, « Pour un aménagement du territoire européen », in *L'évènement européen* (collectif), *op. cit.*, p. 205. Cf. aussi Alain LAQUIÈZE, Anne PAYNOT, « L'Union européenne tend-elle à devenir un Etat ? », *op. cit.*, pp. 14-15. P. Schmitter parle quant à lui de « pouvoir » de l'UE, bien qu'elle n'en ait pas les « caractéristiques » in Philippe SCHMITTER, « Quelques alternatives... », *op. cit.*, p. 29.

⁶⁵ Alain LAQUIÈZE, Anne PAYNOT, « L'Union européenne tend-elle à devenir un Etat ? », *op. cit.*, p. 15.

⁶⁶ Michel DRAIN, « Sectorialisation et cohérence globale. Peut-il y avoir monnaie unique sans sécurité commune ? » in André BRIGOT (dir.), *Les territoires de l'Union*, Paris, Cahiers d'Etudes Stratégiques, n° 19, 1997, p. 36.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Michel DRAIN, « Sectorialisation et cohérence globale. Peut-il y avoir monnaie unique sans sécurité commune ? », *op. cit.*, p. 36.

Enfin, même si « capacité étatique ne signifie pas souveraineté »⁶⁹ au sens d'une souveraineté monopolistique, et que l'UE n'a en effet pas la compétence de la compétence, au contraire de l'Etat souverain, la souveraineté particulière qu'elle exerce soulève des questions de taille en ce qui concerne l'espace d'exercice de cette souveraineté. Comment qualifier cet espace, au vu de la situation de fait et des concepts juridiques et politiques qu'il interroge ?

La deuxième définition de la territorialité, rappelons-le, postule qu'un droit positif dans un territoire donné, d'une part ne peut s'appliquer que dans ce territoire et d'autre part ne peut pas avoir d'effet hors de ce territoire. Dans le cadre de l'UE, si ce territoire est national, cela signifie que le droit national (ou plutôt la norme concernée) ne peut ni s'appliquer ni avoir des effets dans un autre Etat membre –ni d'ailleurs dans n'importe quel autre Etat. Cela peut poser problème lorsque, par exemple, une juridiction nationale agit en tant que juridiction communautaire. La CJUE a eu récemment à traiter de cette question dans l'affaire *DHL Express France c./ Chronopost*⁷⁰, concernant la portée territoriale d'une décision rendue par un tribunal national agissant comme tribunal des marques communautaires. L'arrêt rendu le 12 avril dernier a affirmé qu'une interdiction de contrefaçon prononcée par un tribunal national agissant comme tribunal des marques communautaires –en l'espèce, le tribunal de grande instance de Paris– s'appliquait à tout le « territoire de l'Union », et non au seul territoire français. Le domaine de la propriété intellectuelle est particulièrement sujet à ce type de question, car sa protection peut facilement entrer en conflit avec la liberté de circulation. En effet, le principe de territorialité de limitation, sur lequel repose les droits de propriété intellectuelle nationaux, permet « de s'opposer dans un pays membre à des importations de marchandises provenant d'un autre pays membre »⁷¹, explique N. Bouche. Il observe cependant que ce n'est pas parce qu'il est territorial, mais parce qu'il est national, que ce principe est en contradiction avec la libre circulation. Là encore, c'est donc la référence à l'Etat qui est déterminante.

Cette première partie a permis d'aborder les multiples questions relatives aux espaces de l'UE, qui varient en fonction des éléments que nous avons décrits. Le lien simple, a priori, entre les espaces géographiques des Etats et de l'Union, connaît de nombreuses exceptions, auxquelles s'ajoutent les conséquences spatiales de la géométrie variable et plus généralement du fonctionnement de l'Union. Le principe de différenciation n'empêche pas pour autant –et peut-être même qu'il le renforce– le développement d'une quasi-souveraineté de l'UE, maîtresse de certaines normes et donc de certains territoires d'application. La notion d'espace s'en trouve forcément transformée et dépassée, mais il n'est pas certain qu'on puisse parler de territoire, tant les délimitations qui le traversent et le constituent, à la fois fortes et virtuelles, sont variables.

⁶⁹ Alain LAQUIÈZE, Anne PAYNOT, « L'Union européenne tend-elle à devenir un Etat ? », *op. cit.*, p. 14.

⁷⁰ CJUE, 12 avril 2011, *DHL Express France c/ Chronopost*, C-235/09.

⁷¹ Nicolas BOUCHE, *Le principe de territorialité de la propriété intellectuelle*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 231.

Deuxième chapitre

Territoire, frontières et Union politique

« La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'homme ».

Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, 15 décembre 2001.

L'Europe et les frontières... Vieille rengaine, peut-être aussi ancienne que l'idée même d'Europe, difficile à tracer, qui se construit autour des frontières et de leur abolition et qui semble vouée à reculer les siennes toujours davantage. Nous verrons dans cette partie que, alors que l'espace sans frontières intérieures est de plus en plus perçu comme un *territoire*, d'autant plus, peut-être, qu'il rend nécessaire des frontières extérieures 'sur-fonctionnalisées', il faut aussi se poser la question du *contenu* de cet espace, c'est-à-dire de ce que les frontières de l'UE sont censées entourer. Il sera donc question de frontières et, comme le territoire, elles véhiculent une imagerie développée par les Etats-nations qui l'ont politisée. Parfois, les contours sont même le support de l'identité, et ce à toutes les échelles : combien d'objets aux formes de la Corse, de la France (« l'Hexagone »), de l'Afrique, ne sont-ils pas exhibés fièrement par ceux qui se réclament de cette île, de ce pays, de ce continent ?

La question sous-jacente est, en définitive, celle du territoire politique européen. Si l'expression peut sembler tautologique, elle soulève néanmoins une question de fond pour l'Union : peut-on parler de représentation politique sans territoire ? L'intérêt de la réponse sera dans la nature de ce territoire.

2.1. Un espace sans frontières intérieures

L'intégration européenne a donné lieu à un espace sans frontières intérieures, fait de réseaux, de flux, permis par des infrastructures multimodales – tous supports confondus. Pour les besoins du marché intérieur, les frontières au sein de cet espace ont été abolies et des réseaux de toutes natures se sont établis ou renforcés entre ses différentes parties, tout en le structurant. En réalité, les frontières n'ont pas disparu du jour au lendemain mais certaines de leurs fonctions ont été transformées, supprimées ou délocalisées, dans des domaines précis, afin de rendre possible les quatre libertés de circulation et de faciliter ainsi les mouvements et les échanges. Lorsqu'on parle de frontières, il faut donc toujours se demander : *frontière à quoi ? frontière pour qui ?*

2.1.1. Réseau et uniformité

Les industries du réseau, à savoir les transports, l'énergie, la poste et les télécommunications, sont directement liées, par leur nature, aux infrastructures qui les supportent et, par leur fonction, aux services d'intérêt général qu'elles délivrent et permettent. Ces deux corollaires, infrastructures et services, jouent un rôle majeur *dans* et *pour* l'espace de l'Union européenne, notamment par la réduction de l'effet-frontière et l'harmonisation des pratiques.

Les plus célèbres de ces infrastructures sont sans doute les RTE, Réseaux Trans-Européens qui se déclinent en RTE-T, comme Transport, RTE-E, comme Energie, et... eTEN, comme Trans-European Telecommunication Network, l'anglais étant soudainement intraduisible dans ce domaine. Selon le TFUE, les RTE doivent contribuer à la réalisation des objectifs du marché intérieur et de la cohésion économique, sociale et territoriale et permettre à leurs bénéficiaires (usagers, opérateurs, etc.) de jouir « pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures » (art. 170.1 TFUE). L'interconnexion, l'interopérabilité et l'accessibilité sont les maîtres mots de la mise en œuvre des RTE. Concrètement, dans le domaine des transports par exemple, il s'agit de construire des raccordements autoroutiers, de résoudre les problèmes de courant électrique ou d'écartement des rails, ou bien de réaliser les fameux *maillons manquants*. Ainsi, le tunnel sous la Manche, les ponts de l'Öresund (reliant la Suède au Danemark) et de Fehmarn (reliant le Danemark à l'Allemagne), et le franchissement du détroit de Messine sont des projets, réalisés pour la moitié, qui visent à *réduire* l'espace et à modifier considérablement les parcours, en vue d'une unité territoriale facilitant la libre circulation. Notons au passage que le projet de tunnel ferroviaire sous Gibraltar ne bénéficie pas de la même aura et qu'on insiste beaucoup moins sur la facilité de circulation. Les ouvrages réalisés dans le cadre de la « liste d'Essen », du nom du Conseil européen qui établit en 1994 onze projets d'« intérêt européen » et dont le nombre suit l'évolution des élargissements, contribuent quant à eux à la création d'un réseau intégré transeuropéen, sur un espace continu. Enfin, il faut noter que ce maillage ne s'arrête pas aux frontières de l'Union, comme l'illustrent non seulement les projets en cours mais aussi et surtout les cartes affichant par des pointillés ou des segments fléchés –toujours vers l'extérieur– les tronçons à venir.

Un tel espace, avec de telles infrastructures qui visent à ne laisser *de côté* aucune de ses portions, aucun de ses *territoires*, facilite la délivrance de services dits « publics », « d'intérêt général » ou encore « universels », c'est-à-dire des services dont l'opérateur peut être privé ou public mais que les autorités publiques sont tenues de fournir et de faire en sorte qu'ils soient accessibles à tous les résidents, qui en deviennent les *usagers*. Ces services, dans le cadre de l'UE, sont nommés services d'intérêt économique général (SIEG), bien que le protocole les concernant porte sur les « services d'intérêt général »⁷². Il y aurait beaucoup à dire sur ces services, et beaucoup a déjà été dit. Nous n'entrerons pas dans le débat de leur contenu ni de leur mise en œuvre, qui nous écarterait de notre route. Néanmoins, par leur vocation « universelle », dans la mesure où ils sont censés être accessibles à toute personne quel que soit l'endroit où elle se trouve au sein de l'Union européenne, ils participent à l'unification de l'espace. En même temps, la perception de centre et de périphérie, pour faire simple, est modifiée en théorie par le fait que tout territoire doit avoir ainsi les mêmes opportunités – c'est une des composantes essentielles de la notion de cohésion *territoriale*, érigée en nouvel objectif de l'Union depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Les RTE ont cependant eu des effets pervers, et les études de ces dernières années ont bien démontré que les infrastructures de transports ne mènent pas automatiquement au développement régional, loin de là. La Commission a d'ailleurs récemment fait preuve de

⁷² TFUE, Protocole n° 26.

bon sens dans son Livre Blanc sur les transports, appelant à une approche intégrée⁷³. Les RTE ne sont pas le meilleur outil de la cohésion économique, sociale et territoriale, dans la mesure où ils ont parfois renforcé des déséquilibres existants ou créé de nouvelles difficultés. Au-delà de l'effet-tunnel, le développement économique escompté n'a pas toujours été au rendez-vous, ce qui a amené d'une part à nuancer les qualités des seuls RTE et d'autre part à souligner l'importance d'une approche systémique, et ce d'autant plus que les nouveaux défis, environnementaux par exemple, ne connaissent ni échelles ni secteurs. En un mot, il ne suffit pas de connecter une ville moyenne à un grand axe européen. Encore faut-il qu'au niveau local, cet axe soit comme partie intégrante du réseau existant, grâce à des liaisons adéquates.

Pour certains, il ne fait pas de doute que ces réseaux en tant que conséquence et support du marché intérieur et de l'abolition des frontières, ont mis en lumière « l'existence d'une réalité territoriale européenne »⁷⁴, lorsqu'ils n'ont pas rendu au moins nécessaire de l'envisager : « la dynamique de l'échange marchand et le développement des réseaux de communication, affirmait J. Chérèque en 1993, imposent une recomposition accélérée de systèmes territoriaux nationaux et l'invention d'un nouveau territoire européen »⁷⁵, qui n'est d'ailleurs pas « réductible à la simple juxtaposition des territoires nationaux »⁷⁶.

Le second élément qui contribue à la mise en place et à la perception d'un espace unique –on parle d'ailleurs de marché unique– est l'uniformisation des normes, au sens large.

Un des fondements du marché intérieur inscrit dès le début dans le Traité de Rome est le principe de la libre concurrence, avec tout ce qu'il implique : interdiction des ententes, interdiction des aides publiques aux opérateurs de réseaux, etc. Cela signifie que les règles sont les mêmes pour tous à l'intérieur d'un espace fait non plus de monopoles nationaux juxtaposés mais d'un système décloisonné, où l'interopérabilité est technique, ce qui ne veut pas seulement dire matérielle, et aussi juridique⁷⁷. De plus, le marché intérieur suppose une égalité de traitement et une reconnaissance mutuelle dans plusieurs domaines : liberté de circulation, d'établissement, transports, brevets, etc. Par exemple, un brevet européen a autant d'effet dans l'Etat qui l'a délivré que dans les autres Etats membres ; ou encore, le temps de travail et de cotisation d'une personne dans un Etat est reconnu dans l'autre Etat membre dans lequel elle souhaite s'établir. Pour J. Groux, ce principe d'égalité de traitement, « qui oblige tout Etat membre à appliquer à une situation localisée dans d'autres Etats membres la même norme que celle qu'il appliquerait à cette situation si elle était localisée dans son propre territoire »⁷⁸, a pour effet de « "déterritorialiser" et d'élargir, à l'échelle de la Communauté, le domaine spatial de cette norme »⁷⁹. Par « déterritorialiser », il faut entendre

⁷³ COMMISSION EUROPEENNE, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports. Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM(2011) 144 final, 28 mars 2011.

⁷⁴ Michel QUEVIT, « Les nouveaux défis de la politique régionale », in *L'évènement européen* (collectif), *op. cit.*, p. 59.

⁷⁵ Jacques CHEREQUE, « L'aménagement du territoire à l'échelle européenne », in *L'évènement européen* (collectif), *op. cit.*, p. 195.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Yves JEAN, Guy BAUDELLE (dir.), *L'Europe : aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009, pp. 98-100.

⁷⁸ Jean GROUX, « Territorialité et droit communautaire », *op. cit.*, p. 25.

⁷⁹ *Ibid.*

ici que les territoires nationaux ne sont plus signifiants quant à l'application d'une norme donnée, mais que celle-ci est la même pour tous. Dans la pratique, cela passe souvent par une harmonisation ou une coordination, plutôt qu'une réelle uniformisation, et les mutations peuvent prendre un certain temps.

2.1.2. *Vers une frontière extérieure unique ?*

Si l'on se place du côté des Etats tiers, la mise en place d'un espace sans frontières intérieures n'est pas sans répercussions. La suppression des droits de douanes, des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, etc., favorise la circulation des produits des Etats tiers et confère surtout à l'espace une seule et même frontière extérieure, puisque « les normes (matériellement territoriales) appliquées par les Etats membres à leurs relations avec les Etats tiers » sont uniformisées⁸⁰. La même nuance que précédemment doit cependant être apportée ici, puisque de nombreuses exceptions ont cours. Il n'en demeure pas moins qu'un territoire de l'Union se substitue aux territoires des Etats membres⁸¹, ne serait-ce que pour les normes que nous venons d'indiquer. Un exemple concret de cette substitution peut être observé dans le domaine des ressources halieutiques (compétence exclusive de l'Union) dans le cadre du droit international de la mer qui régit les principes de conservation et d'exploitation de ces ressources dans les zones économiques exclusives (Z.E.E.) des Etats. En effet, selon la Convention de Montego Bay, entrée formellement en vigueur en 1994, si des Etats parties à celle-ci ont délégué leur compétence, dans un domaine couvert par la Convention, à une organisation internationale, alors celle-ci « exerce les droits et s'acquitte des obligations qui autrement seraient ceux de ces Etats en vertu de la Convention »⁸², et donc « les Etats membres d'une organisation internationale n'exercent pas la compétence qu'ils lui ont transférée »⁸³. Or, si l'on veut bien se pencher sur le détail, la détermination des parts qui reviennent aux pêcheurs de l'Etat côtier et à ceux des Etats tiers⁸⁴ est ainsi transférée à l'« organisation internationale », en l'espèce l'Union européenne. Ce qui fait dire à J. Groux, qui nous a donné l'idée et l'envie d'étudier ce cas, que pour l'application des articles concernés, « la C.E.E. doit être assimilée à un Etat et que l'ensemble des eaux maritimes de ses Etats membres doit être regardé comme équivalant à la zone d'un Etat » – ou comment l'organisation internationale devient « assimilée à un Etat », en vertu de sa capacité. Cela change alors profondément le rapport des Etats tiers avec l'Union, ne serait-ce qu'en termes de parts, car les Z.E.E. des différents Etats ne constituent plus qu'une seule et même zone, comme un halo autour de la péninsule européenne, bien qu'elle suive les fragmentations du champ d'application territoriale du droit de l'UE (cf. 1^{er} chapitre). De manière générale, la capacité de l'Etat à délimiter son territoire maritime, demeurée théoriquement entière en tant que faisant partie de la délimitation géographique de ses

⁸⁰ *Ibid.*, p. 29.

⁸¹ *Ibid.*, p. 30.

⁸² Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Annexe IX, article 4.3.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Les articles 61 et 62 de la Convention sur le droit de la mer, portant respectivement sur la conservation et l'exploitation des ressources biologiques, stipulent que c'est l'Etat qui fixe les parts de ses pêcheurs et les parts des pêcheurs des autres Etats (le reliquat), en fonction de sa capacité d'exploitation.

frontières⁸⁵, pourrait être limitée par la politique commune de la pêche⁸⁶. Mais l'on voit à travers cet exemple que ce n'est pas tant la capacité à délimiter le territoire qui est remise en cause, que l'exercice d'une compétence ayant une assise territoriale. Les effets sur le territoire s'expliquent ici par le transfert d'une compétence que l'UE détient en exclusivité.

Ainsi, nous sommes en présence de mouvements contradictoires. D'une part, le maillage des réseaux *déterritorialise* les espaces des Etats membres, faisant de l'Union un « network state »⁸⁷, selon l'expression de M. Castells, au sein duquel les effets-frontière sont supprimés et où la circulation et les échanges sont fluidifiés : preuve en est la part du commerce intra-UE dans le commerce total de l'UE (72% en 2009⁸⁸). Ou, pour le dire avec C. Rumford: « a space of places (the territorial nation-state) is being replaced by a space of flows, and territorial borders are easily transcended by flows and mobilities which take place within globalized circuits of information and exchange »⁸⁹. Ceci a une conséquence directe sur les notions de frontière et de souveraineté, pour ce qui concerne les frontières internes, et il faut être Etienne Balibar pour exprimer ce phénomène avec clarté et précision : « la notion de frontière n'est pas nécessairement privée de toute signification, mais relativisée, comme l'est celle de la souveraineté associée à des tracés fixes, ou encore elle est *détachée* de la souveraineté et devient alors une sorte d'objet transitionnel, l'objet d'une permanente transgression »⁹⁰. Or, premier paradoxe, cette *Europe des flux* qui correspond pour lui au « modèle du réseau transnational mondial » (global network pattern)⁹¹, en s'inscrivant dans ce modèle, est en même temps dissoute par cette analyse car à l'échelle mondiale elle accueille des flux de toutes sortes qui « traversent le territoire européen, investissant provisoirement ses villes et ses sites industriels, mais ne s'y *installant jamais* de façon permanente »⁹². « L'Europe n'est pas seulement « déterritorialisée » et « délocalisée » en permanence, conclut-il, mais à proprement parler déconstruite, mise *hors d'elle-même* »⁹³. On aurait donc un *territoire européen* qui disparaît par cela même qui le fait émerger, ce qui n'aurait étonné ni Deleuze ni Guattari pour qui les processus de territorialisation et de déterritorialisation, l'un étant l'envers de

⁸⁵ Encore que c'est le droit international qui régit largement les Z.E.E. Le territoire des Etats *stricto sensu* ne comprend, lui, que la mer « territoriale » (à 12 milles à partir de la ligne de base).

⁸⁶ Voir notamment CJCE, 9 juillet 1991, *Commission c/ Royaume-Uni*, C.146/89 : même si le litige au principal porte sur l'exercice des activités de pêche, dans une zone déterminée, par les pêcheurs d'autres Etats membres, la Cour saisi l'occasion pour fixer l'interprétation et la détermination de la ligne de base à partir de laquelle sont mesurées les différentes zones (mer territoriale, Z.E.E., etc) et ainsi affirmer en filigrane que la mise en œuvre d'une norme (en l'espèce le règlement instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche) ne peut être affectée par la modification unilatérale, par un Etat, de sa ligne de base, même si formellement la Commission n'a pas contesté cette capacité.

⁸⁷ Manuel CASTELLS, *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. 1, Oxford, Blackwell, 2000.

⁸⁸ D'après les Statistiques du commerce international 2010 de l'Organisation mondiale du commerce. Disponible sur www.wto.org

⁸⁹ Chris RUMFORD, « Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance », *Comparative European Politics*, Vol. 4, 2006, p. 129.

⁹⁰ Etienne BALIBAR, « Europe, pays des frontières », *Europe, Constitution, Frontière*, Paris, Editions du Passant, 2005, p. 110.

⁹¹ *Ibid.*, p. 113.

⁹² *Ibid.*, p. 114.

⁹³ *Ibid.*, p. 115.

l'autre, pouvaient tout à fait s'opérer simultanément, se précéder ou se suivre⁹⁴. La notion de territoire prend alors un sens plus vaste, recouvrant non seulement l'espace mais aussi les structures de pouvoir, c'est-à-dire les institutions. « « Territorialiser », dans cette acception généralisée, équivaut à *assigner des identités* aux groupes humains au sein de certaines structures de pouvoir »⁹⁵ -et ces identités ont leur importance.

D'autre part, et c'est là le second paradoxe, cet ensemble se dote de frontières extérieures fortes, une sorte d'hyper-frontière qui cumule, par endroits, les fonctions que les frontières internes ont perdu du fait de l'intégration européenne. C'est particulièrement le cas pour l'espace Schengen que nous avons déjà évoqué et pour lequel l'Union dépense une partie de son budget afin de maîtriser certains points de passage devenus des points de contrôle et d'admission. Les villes bien connues de Ceuta et Melilla ont changé de visage depuis que l'Espagne fait partie de l'espace Schengen. Autre exemple, dans le contexte de l'élargissement de 2004 : la frontière entre la Pologne et l'Ukraine, qui est devenue plus difficile à franchir pour les Ukrainiens, notamment à cause de l'introduction de visas. Le point de passage de Medyka⁹⁶, qui relie les villes de Przemysl (Pologne) et de Lviv (Ukraine), était franchi quotidiennement par 5000 voyageurs en 2003, dont 80 % d'Ukrainiens, moyennant présentation du passeport, dûment tamponné à chaque entrée et sortie. Après l'ouverture qu'a représentée la fin de l'URSS, « l'introduction des visas est ressentie par tous comme un retour en arrière ». L'entrée de la Pologne dans l'UE et dans l'espace Schengen a été préparée à coups de millions d'euros destinés à équiper les nouvelles frontières extérieures, qui sont à la fois celles de la Pologne, de l'Union et du Schengenland. Frontex se charge également d'opérations dans cette « frontière verte » que constitue la zone montagneuse entre les deux Etats, afin de réduire la charge des contrôles à l'arrivée. Parallèlement, la gestion des migrants et demandeurs d'asile a fait émerger des « camps d'étrangers »⁹⁷, comme par exemple celui de Lviv qui cumule deux fonctions, comme le montre la carte (Annexe III) , puisqu'il est destiné à la fois aux « étrangers en vue de l'examen de leur demande d'admission au séjour sur le territoire d'un Etat » et aux « étrangers présents sur le territoire d'un Etat et en instance d'expulsion » ; il s'agit d'un camp fermé.

Des accords de coopération pour le petit trafic frontalier sont en vigueur depuis 2009 entre l'Ukraine et la Pologne (et avec la Hongrie et la Slovaquie)⁹⁸ mais malgré cela, selon le rapport 2011 de Frontex, « les Ukrainiens continuent à être la principale nationalité refusée à

⁹⁴ Gilles DELEUZE, Félix GUATTARI, *Milles Plateaux*, Paris, Editions de Minuit, 1980, cité par Etienne BALIBAR, « Europe, pays des frontières », *op. cit.*, p. 99.

⁹⁵ Etienne BALIBAR, « Europe, pays des frontières », *op. cit.*, p.100.

⁹⁶ Pour toutes les données de cet exemple, nous nous basons, sauf indication contraire, sur Guy-Pierre CHOMETTE, « Pologne, Ukraine, Biélorussie : les frontières se referment. Sur les marches orientales de l'Union européenne », *Le Monde Diplomatique*, mars 2003.

⁹⁷ Par « étrangers », il faut entendre ici les migrants et les demandeurs d'asile. Sur les camps et la soustraction en général, notons l'ouvrage collectif *L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers*, Paris, L'Harmattan, 2005, et le site très riche du réseau MIGREUROP (www.migreurop.org) pour une documentation plus complète et illustrée.

⁹⁸ Règlement (CE) n° 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen, *JOUE*, 30/12/2006.

l'entrée aux frontières extérieures de l'UE en 2010, principalement à la frontière terrestre avec la Pologne, une des sections les plus chargées des frontières extérieures de l'UE »⁹⁹.

Nous assistons donc, du fait de la libre circulation à l'intérieur de l'UE et particulièrement au sein de l'espace Schengen, à un durcissement et une fermeture des frontières extérieures, qui prend la forme de points épars, laissant à la linéarité un seul rôle symbolique. La muraille de la forteresse Europe est plutôt faite de citadelles imprenables, dispersées dans l'espace de l'UE et qui correspondent parfois aux points de rencontre des réseaux transeuropéens ou mondiaux. Mais en même temps qu'elles acquièrent cette « sorte d'ubiquité »¹⁰⁰, puisque « leur tracé théorique [...] migre lui-même partout où se déploient les opérations de police plus ou moins violentes »¹⁰¹, les frontières réelles sont déplacées au-delà des frontières officielles, externalisées, puisque c'est « sur le territoire d'Etats-clients voisins qui acceptent de jouer ainsi le rôle d'auxiliaires pour contrôler l'immigration »¹⁰² qu'ont lieu désormais certains contrôles et rétentions –ces « banlieues de l'Europe »¹⁰³.

L'espace de l'Union européenne est donc loin d'être sans frontières, *borderless*. Au contraire, il est plein de frontières, traversé et constitué par elles¹⁰⁴ : c'est un *borderland*, un « pays des frontières »¹⁰⁵, comme l'a montré E. Balibar. Celles-ci sont de nature et de fonction différentes, ce qui met à mal l'impression d'homogénéité interne que l'on peut avoir depuis l'extérieur, qu'il s'agisse de l'espace de sécurité, de liberté et de justice ou du marché intérieur. M. Savy s'indigne à raison : « comment construire un territoire européen ou des territoires et un marché intérieur, si l'on construit un marché de l'électricité, à côté d'un marché du gaz, à côté d'un marché des télécommunications, à côté d'un marché du chemin de fer, etc. sans prendre en compte la synergie qu'ils apportent sur un territoire donné ? »¹⁰⁶. Au sein d'un même marché, les cartes des réseaux sont trompeuses : le maillage que l'on voit masque des écarts de qualité, de capacité et de vitesse. De grandes difficultés demeurent, en raison de la divergence des droits communs.

Néanmoins, l'on peut s'interroger sur la force symbolique de cette *Europe des flux*, de la mise en place d'infrastructures transeuropéennes et de la volonté de délivrer des services à tous les

⁹⁹ “Ukrainians continued to be the main nationality refused entry at the EU external borders in 2010, mostly at the land border with Poland, one of the busiest sections of the EU external borders”. FRONTEX, *General Report 2011*, p. 11. Disponible sur

http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/general_report/2010/report_2011.pdf

¹⁰⁰ Etienne BALIBAR, « Europe, pays des frontières », *op. cit.*, p. 133.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, p. 134.

¹⁰³ Selon l'expression de Jacques RUPNIK dans l'ouvrage éponyme.

¹⁰⁴ Chris RUMFORD, « Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance », *op. cit.*, p. 135: « We are not living in a borderless Europe : we are living in a Europe made up of borders and borderlands ».

¹⁰⁵ C'est en ces termes qu'a été traduite son intervention du 10 novembre 2004 à l'université Humboldt de Nimègue, « Europe as borderland ». La concision de l'anglais est ici bien plus percutante. Nous voudrions également attirer l'attention sur le fait que c'est l'espace européen qui est ici pris en compte, plutôt que l'UE, et qu'il est d'autant plus *borderland* que, selon le modèle du « choc des civilisations », l'Europe apparaît comme une zone intermédiaire entre deux civilisations rivales.

¹⁰⁶ Michel SAVY (dir.), *Questions clés pour le transport en Europe*, Paris, La Documentation française, 2009, p. 208.

citoyens, quel que soit leur lieu de résidence dans l'Union. Pour C. Martinand, il ne fait pas de doute que les réseaux « confortent la conscience d'appartenir à un même territoire et d'avoir des intérêts et un avenir communs. Ce territoire fait sens pour eux par la géographie et l'histoire commune et acquiert donc une dimension politique et culturelle forte »¹⁰⁷. On rêverait que tout fût aussi simple. « Ces réseaux concrets, poursuit-il, donnent cohérence et cohésion à cette Union européenne et nourrissent l'identité d'une citoyenneté européenne naissante (les propos sont tenus en 1993). Ils développent la conscience d'appartenir à un même territoire et d'avoir un destin commun. Les cartes de ces réseaux et de ce territoire sont la manifestation symbolique de cette unité et de cette solidarité territoriale »¹⁰⁸. Les liens tissés, qu'ils soient matériels ou non, suffiraient donc à faire émerger une conscience européenne. Mais quelle unité et quelle solidarité peuvent émaner d'une carte sur laquelle les réseaux s'étendent sans fin connue, si ce n'est celle du *cadre*, nécessairement géographique ? Dans ce contexte, la question simple et primordiale de M. Foucher s'impose : « peut-on vivre sans frontières ? »¹⁰⁹.

2.2. Frontières et limites : l'impossible fixité

Il est une idée répandue qui veut que les frontières, leur fermeture et leur fixité, aillent à l'opposé même de l'idée d'Europe. Ouvrages de vulgarisation, manuels ou essais, tous les niveaux d'analyse semblent d'accord avec les mots de F. Perroux, pour qui l'Europe est *essentiellement* sans rivages : « l'Europe est une œuvre qu'aucun espace ne borne ni ne contient »¹¹⁰. Nous avons vu dans le chapitre précédent comment la perspective même d'adhésion contribuait à rendre l'Union extensible à l'infini. Ce « processus d'extension territoriale continue »¹¹¹ qui la caractérise est rendu possible par l'article 49 TUE, qui stipule que « tout Etat européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union »¹¹². En réalité, il n'y a là rien d'extraordinaire, puisque ce trait est partagé par d'autres organisations internationales comme l'OTAN ou l'OCDE¹¹³, respectivement ouvertes à « tout autre Etat européen » et à « tout Gouvernement ». Dans leur extension, l'UE et l'OTAN semblent poser une limite –reste à savoir si elle est géographique– puisque seuls les « Etats européens » peuvent formuler une demande d'adhésion. Les traités relatifs à l'UE se gardent bien d'en dire plus. Est-ce parce qu'ils considèrent que la question ne se pose pas, ayant déjà été tranchée ? En effet, dans le contexte du grand élargissement à venir et en vue du Conseil européen de Lisbonne de juin

¹⁰⁷ Claude MARTINAND, « Réseaux, service public et territoire européen », in *L'évènement européen* (collectif), *op. cit.*, p. 108.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Michel FOUCHER, « Peut-on vivre sans frontières ? », in Michel ROCARD, Nicole GNESOTTO (dir.), *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008, pp. 157-173.

¹¹⁰ François PERROUX, *L'Europe sans rivages*, Grenoble, PUG, 1990 (1^{er} éd., Paris, PUF, 1954), p. 34.

¹¹¹ Michel FOUCHER, « Peut-on vivre sans frontières ? », *op. cit.*, p. 157.

¹¹² L'article 2 TUE stipule quant à lui que « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

¹¹³ Article 10 du traité de l'Atlantique Nord et article 16 de la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

1992, la Commission affirmait que « le terme européen associe des éléments géographiques, historiques et culturels qui, tous, contribuent à l'identité européenne »¹¹⁴, tout en précisant que chaque génération serait amenée à le redéfinir¹¹⁵. Deux ans plus tard, c'était l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qui s'emparait de cette question qu'elle traita dans sa recommandation 1247. Là, l'Europe géographique est mise entre guillemets, faute de mieux, mais la définition repose en fait sur un simple lien logique : est européen tout Etat qui est membre du Conseil de l'Europe (en 1994), plus tous ceux qui jouissent à l'époque d'un statut spécial au sein de l'APCE. Or, ce sont 42 Etats qui répondent alors au critère d'adhésion au Conseil de l'Europe, à savoir les Etats dont « le territoire national se trouve entièrement ou partiellement en Europe et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne »¹¹⁶. Ce qui va plus loin que la formulation classique du Statut du Conseil de l'Europe¹¹⁷, mais qui ne lève pas vraiment l'ambiguïté.

Il n'est pas dans nos intentions de nous pencher plus avant sur les prétendues limites géographiques de l'Europe. C'est selon nous une fausse question, ou du moins une question superficielle. Il est bien plus intéressant de chercher à savoir pourquoi une telle question se pose. Nous observons par ailleurs que si le débat sur les élargissements futurs de l'Union a lieu, il masque cependant deux questions taboues : celle des limites *ultimes* et celle de la fixité des frontières.

Les limites ultimes de l'Union diffèrent selon les Etats, leur vision géopolitique et leurs intérêts nationaux. Depuis Washington, regard extérieur s'il en est, il est clair que l'Union devra s'étendre à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, donc en incluant la Turquie, mais en aucun cas la Russie qui en fait pourtant partie. C'est une vision géostratégique qui semble toujours chercher à *contenir* la Russie dans ses limites actuelles et qui a ses partisans sur le vieux continent. Une autre vision, davantage portée sur la cohésion interne et une ambition de puissance, verrait au contraire différentes alternatives à l'adhésion (association, partenariats, etc.), afin d'approfondir l'Union tout en tissant des liens forts avec les pays voisins, y compris le Maghreb et Israël, et en fixant des frontières temporaires. C'est le scénario que M. Foucher juge « réaliste et souhaite », et que l'on peut considérer comme étant en partie à l'œuvre au vu de la politique de voisinage de l'UE et de ses différents partenariats. Pourtant, toujours selon M. Foucher, qui laisse peut-être parler là le diplomate, c'est la « carte mentale de la sécurité de la *pax euro-americana* [...] qui se met en place, sans débat public et sans envisager sérieusement de formules alternatives »¹¹⁸. Les limites ultimes seraient donc dans notre carte mentale, comme inavouées. Et si le débat ne s'engage pas, parmi les citoyens, c'est peut-être parce que « s'interroger sur les frontières ultimes, c'est réfléchir au sens de l'action collective, après un demi-siècle déjà de réussite »¹¹⁹. De plus, les

¹¹⁴ Commission des Communautés européennes, *L'Europe et le défi de l'élargissement*, Bruxelles, 24 juin 1992, communication au Conseil européen de Lisbonne du 26 et 27 juin 1992 (Bulletin des Communautés européennes, supplément 3/92).

¹¹⁵ Michel FOUCHER, « Peut-on vivre sans frontières ? », *op. cit.*, pp. 162-163.

¹¹⁶ Recommandation 1247 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, article 2.

¹¹⁷ « Tout Etat européen capable de se conformer aux dispositions de l'article 3 [...] peut être invité par le Comité des Ministres à devenir membre du Conseil de l'Europe ». Statut du Conseil de l'Europe, article 4.

¹¹⁸ Michel FOUCHER, « Peut-on vivre sans frontières ? », *op. cit.*, p. 170.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 167.

différentes visions géostratégique, géopolitique ou géoculturelle, traduisent en fait des définitions en négatif de ce qui rassemble les Etats de l'Union. C'est la raison invoquée qui nous renseigne alors. Par exemple, dans le refus d'intégrer la Turquie, il semble qu'il y ait une opposition contre un peuple et sa religion, plutôt que contre un Etat et son économie ou sa géopolitique. Preuve en est le débat sur les racines chrétiennes de l'Europe. S'ajoute à cela le spectre d'une coïncidence entre « l'Union, comme Europe instituée, et l'Europe comme patrimoine historique commun des nations qui s'en réclament »¹²⁰, qui serait la « réponse idéale et incontestable »¹²¹ -autre carte mentale inconsciente, mais aux contours flous.

Les différents scénarios montrent bien que limites ultimes et fixité des frontières sont deux choses distinctes : on peut déterminer une ligne au-delà de laquelle l'Union ne s'engagera pas, de quelque manière que ce soit, même si c'est peu réaliste, et envisager d'avoir des frontières temporairement fixes, au gré des adhésions. Cette fixité, qu'elle soit temporaire ou non, selon l'échelle de temps envisagée, apparaît comme nécessaire à la construction d'une Union politique, envisagée de longue date mais absente des Traités.

La CECA avait pour objectif de « [réaliser] simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique et [d'introduire] le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes »¹²². Dès le début de l'aventure européenne était envisagée une finalité autre que le marché économique, exprimée par exemple dans les traités par cette « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »¹²³ : une Union politique, bien que les termes ne figurent pas¹²⁴. Même si les premières décennies ont été marquées par une « dépolitisation »¹²⁵ en faveur de la production normative, l'intégration économique et notamment la monnaie unique ont « [obligé] à une communauté de destin qui soulève le problème du contenu et d'une finalité politique »¹²⁶. Au-delà de la question de l'« arbitrage », qui est aujourd'hui au cœur du débat sur la gouvernance économique, c'est bien la finalité et le dessein commun qui doivent être pensés et débattus, et cela ne peut se faire sans une interrogation sur les frontières et le territoire : *quel rôle jouent-ils dans le contexte et la perspective de cette Union politique ?*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Déclaration Schuman, 9 mai 1950.

¹²³ TUE, préambule.

¹²⁴ Le terme « politique » n'apparaît dans le TUE et le TFUE que pour désigner une ou des politique(s) de l'UE (commerce, PAC, etc.). La seule exception concerne l'article 10 TUE, où il est question de la « conscience politique européenne », que les partis européens doivent contribuer à former.

¹²⁵ Dominique BOCQUET, « Comment 'politiser' l'Europe ? », in André BRIGOT (dir.), *Les territoires de l'Union*, Paris, Cahiers d'Etudes Stratégiques n° 19, 1997, p. 29.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 28.

2.3. De la circonscription à la démocratie : le territoire politique

Nous avons vu précédemment comment le territoire échappait au regard *monodisciplinaire* et *monoscalaire*, ainsi qu'à la fixation de ses contours, par le dynamisme que nous avons expliqué. Mais l'autre principal reproche qui lui est fait, si l'on peut dire, est de ne pas être l'objet de discussions dans la sphère publique. M. Foucher résume tout à fait ce sentiment, en posant la question qui fâche : « comment s'approprier politiquement l'aventure européenne si l'assise territoriale se dérobe en permanence sous nos pieds de pauvres citoyens sommés d'accepter la perspective d'une communauté politique aux horizons sans cesse mouvants et jamais soumis à débat démocratique ? »¹²⁷. Il parle même d'un « état d'inconscience territoriale persistante »¹²⁸, héritée peut-être de la posture du doute chère à la philosophie européenne, mais qui s'articule mal avec l'« exigence démocratique », au sens large, et avec l'émergence d'une Union politique. Cela parce que le territoire, c'est-à-dire au minimum l'espace délimité, est nécessaire pour deux raisons, l'une technique et l'autre plus abstraite: la circonscription et l'identité européenne, que nous traiterons simultanément.

2.3.1. Circonscription et citoyenneté

Il faut prendre ici le mot circonscription au sens premier, mais ses implications dans le contexte de l'UE sont plus vastes. Dans les années 90, selon A. Brigot, il y avait dans le projet européen « l'idée d'une circonscription politique, c'est-à-dire d'un territoire politique, au moins à venir, sur lequel s'exprimerait une volonté démocratique qui légitimait l'ensemble »¹²⁹. Or, pour qu'il y ait circonscription, il faut nécessairement que l'espace de l'Union, si l'on envisage cette échelle, soit clairement délimité. Pour A. Joxe, c'est la condition *sine qua non* de l'exercice de la démocratie, ce qui semble aller de soi si l'on se réfère à l'échelle nationale qui est le cadre actuel de cet exercice. Plaidant à l'époque (1997) pour une constitution, l'auteur associe la nécessité d'une circonscription, et donc de « fermeture territoriale »¹³⁰, à une loi commune. C'est bien là un des sens du « territoire » : un espace sur lequel s'exerce un pouvoir et où s'applique une *loi* commune. Selon son opinion, la fixation des frontières aurait pour conséquence de définir leur contenu, sans pour autant s'opposer à ce qui se retrouverait par-delà les frontières, à savoir les Etats tiers. En effet, en prenant l'exemple des frontières entre l'UE et ce qu'il restait de la Yougoslavie en 1997, A. Joxe montre ce que signifie leur gestion en termes d'identité européenne, au sens où leur « qualité politique » (application ou viol des Accords de Dayton) témoigne d'un attachement plus ou moins grand à la démocratie¹³¹. Il s'agit davantage de fonder son identité sur ce qui rassemble, à savoir la défense de la démocratie, plutôt que sur ce à quoi l'Union s'oppose (en l'occurrence les Etats dirigés par des groupes fascistes, racistes, ethnistes). En ce sens, la frontière n'est pas considérée comme une délimitation *en négatif* (au sens où l'identité se construirait *en négatif*). Au contraire, elle entoure un territoire perçu comme un « habitat électoral »¹³² et elle se pose

¹²⁷ Michel FOUCHER, « Peut-on vivre sans frontières ? », *op. cit.*, p. 161.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ André BRIGOT (dir.), *Les territoires de l'Union*, *op. cit.*, p. 6.

¹³⁰ Alain JOXE, « Les Yougo-frontières de l'Europe et l'identité démocratique », *op. cit.*, p. 16.

¹³¹ *Ibid.*, p. 14.

¹³² *Ibid.*, p. 22.

en « délimitation démocratique préalable [qui] constituera l'Europe en une entité politique et géographique défensive, non agressive »¹³³. Si l'est plus important de savoir *ce que* l'on défend, plutôt que *contre qui*, il n'est pas certain que des frontières fixes d'un « grand super-dème »¹³⁴, comme suggéré ici, même temporaires, même au nom de la démocratisation interne, soient perçues, de l'extérieur, comme non agressives. Il n'est pas si aisé de sortir de la distinction schmittienne ami/ennemi.

La démocratie apparaît ainsi comme la pierre angulaire de l'identité et des frontières européennes, en ce que la fixation de celles-ci en même temps que leur *qualité* (frontière à quoi ?) nous renseigneraient sur la nature et la finalité du projet. Son fonctionnement se trouverait renforcé par l'établissement d'une véritable « agglomération de circonscriptions électorales »¹³⁵ et cela permettrait également d'avoir un réel fonctionnement démocratique, à condition que les occasions d'expression et de vote soient plus nombreuses et le contrôle démocratique effectif. Faute de quoi, conclut A. Joxe, nous serions condamnés à subir un « pouvoir autoritaire et policier »¹³⁶, qui traite de questions affectant directement les notions de souveraineté, de frontière, de territoire et donc de projet commun, sans donner voix aux citoyens par quelque moyen.

L'idée d'une circonscription européenne se heurte à un détail pratique : qui pourra voter ? A l'heure actuelle, la citoyenneté européenne étant arrimée aux citoyennetés nationales, ce sont les Etats qui définissent qui sont leurs « nationaux » et déterminent ainsi qui est citoyen et qui ne l'est pas. Cette exclusion prend une tout autre dimension à l'échelle européenne, puisqu'elle se transforme en même temps en exclusion de la citoyenneté européenne, instituant différents degrés d'étrangers. En effet, les citoyens des Etats membres ne sont plus étrangers les uns par rapport aux autres, puisqu'ils sont tous également citoyens européens, tandis que les ressortissants des pays tiers sont doublements étrangers : étrangers aux Etats membres, étrangers à l'Union. Sans compter que cette catégorie d'« extra-communautaires » connaît des divisions internes qui suivent les relations de l'UE avec les pays tiers, c'est-à-dire au moins une distinction Europe extra-communautaire/reste du monde, dans une vision simpliste. De plus, les « résidents extra-communautaires » peuvent être établis légalement ou non dans un Etat membre. Dans les deux cas, ils sont exclus de la citoyenneté et donc de la vie démocratique, soit qu'ils n'aient pas le droit de vote aux élections locales, soit que la politique sécuritaire, qui peut s'apparenter à une forme de guerre¹³⁷, les place dans ce qui constitue pour Balibar une « anticitoyenneté »¹³⁸. Or, cette anticitoyenneté « implique une *redéfinition* latente de la citoyenneté elle-même. Cette redéfinition, qu'on le veuille ou non, a pour cadre, et pour présupposé, l'espace européen, prenant peu à peu les caractéristiques

¹³³ *Ibid.*, p. 21.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 16.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹³⁷ Voir les travaux de Sandro Mezzadra, auxquels Etienne Balibar se réfère pour inclure dans la guerre « la violence des processus de contrôle et de répression visant les "migrations illégales" (et touchant également aux demandeurs d'asile) aux frontières de "l'espace Schengen" », in Etienne BALIBAR, « Europe, pays des frontières », *op. cit.*, p. 130.

¹³⁸ Etienne BALIBAR, « L'Europe des citoyens », in *Nous citoyens d'Europe*, Paris, La Découverte, 2001, p. 243.

d'un *territoire* »¹³⁹. Cela signifie que, puisque c'est au niveau européen que se situe l'appareil sécuritaire, c'est à ce même niveau qu'il faut repenser l'exercice de la citoyenneté.

Cette citoyenneté européenne *excluante* semble donc rassembler autour d'une notion d'étranger toujours plus différenciée, objet de fantasmes sécuritaires. L'identité européenne qui peut en ressortir s'en trouvera forcément teintée. D'ailleurs, la seule mention que les Traités en font a lieu dans ce contexte : ce qui pourra renforcer « l'identité de l'Europe », c'est « une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune »¹⁴⁰.

2.3.2. Dépasser l'exclusion

Comment dépasser cet écueil que constitue la référence à la citoyenneté nationale, et quelle alternative pourrait-elle envisagée ? On peut difficilement imaginer, pour l'instant, qu'une entité autre que l'Etat définisse les « nationaux », et donc, dans le schéma actuel, l'exclusion de la citoyenneté européenne. Pourtant, celle-ci ne peut être constituée par « la pure et simple reconduction des différentes exclusions existantes (en quelque sorte : seront "citoyens européens" tous ceux qui *n'étaient pas exclus de leurs citoyennetés nationales respectives*) »¹⁴¹. « Ce qui est implicitement demandé, croit savoir Balibar, [...] c'est une règle d'exclusion qui appartienne en propre à la *nouvelle citoyenneté* de l'ère postnationale »¹⁴².

Cette règle d'exclusion, qui déterminera concrètement qui pourra voter dans une véritable circonscription européenne, doit tenir compte des mouvements de circulations internationaux et de ceux qui sont les premiers concernés par l'exercice de la démocratie dans l'UE, c'est-à-dire les résidents, quels qu'ils soient, des Etats membres. Il s'agirait donc d'une citoyenneté ouverte aux immigrés, sans distinction d'origine, que Balibar appelle « citoyenneté en Europe », contrairement à l'actuelle citoyenneté « des Européens » ou « européenne », fondée sur la nationalité. La condition de cette nouvelle citoyenneté est la « démocratisation des frontières », dont Balibar fait son troisième *chantier de la démocratie*, et qui propose non pas de supprimer les frontières, mais de « *négoier le franchissement des frontières* à l'échelle des mouvements circulatoires et de migration de populations sur la planète, dont l'Europe est l'un des pôles »¹⁴³, pour « aménager ainsi un droit universel de la circulation et de la résidence, incluant la réciprocité des apports culturels et des contacts de civilisations »¹⁴⁴. Ce qui peut apparaître comme un vœu pieu a été pensé de manière pratique par J. Kunz et M. Leinonen, qui en font leur troisième scénario concernant les frontières et les migrations en Europe, celui où il n'y a pas de frontières intérieures et où les frontières extérieures sont perméables¹⁴⁵. Dans ce contexte, la citoyenneté européenne est à considérer

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ TUE, préambule.

¹⁴¹ Etienne BALIBAR, « L'Europe des citoyens », *op. cit.*, p. 249.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Etienne BALIBAR, « Europe difficile : les chantiers de la démocratie », in *Nous citoyens d'Europe*, *op. cit.*, p. 316.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Jan KUNZ et Mari LEINONEN, « Une Europe sans frontières : pure rhétorique, réalité ou utopie ? » in Antoine PECOUD, Paul DE GUCHTENEIRE (dir.), *Migrations sans frontières*, Paris, UNESCO, 2009, pp. 212-214.

comme un stade transitoire, l'étape ultime étant la citoyenneté postnationale qui se caractérise par « une plus grande ouverture puisqu'elle dissocie le territoire, l'appartenance ethnique, la culture et l'identité nationale de la citoyenneté »¹⁴⁶. Au-delà des belles formules, il s'agit aussi de déterminer qui sera représenté par le système démocratique, c'est-à-dire quel sera le *demos*.

Une citoyenneté qui selon nous, n'est pas seulement *ouverte* aux « habitants de l'Europe » mais bien *fondée sur* eux oblige aussi à repenser le rapport entre territoire, population et peuple. Il est tentant de voir dans la « reconnaissance des droits et obligations de *toutes* les communautés du sol européen »¹⁴⁷ un pas vers la constitution d'un *peuple européen*, comme le fait Balibar. Ce peuple européen est d'ailleurs l'objet de nombreuses réflexions et fantasmes. A bien des égards, les réponses que l'on peut apporter afin de savoir s'il existe un peuple européen ressemblent à celles apportées à la question du territoire. Là encore, ce serait se méprendre que de penser le peuple dans le cadre de l'Etat-nation, mais qui veut appréhender la démocratie ne peut faire l'économie de la notion de peuple, puisqu'elle est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

De quel peuple parle-t-on ? Il semble qu'il y ait au moins deux notions du « peuple », l'une juridique et politique, selon laquelle un peuple existe par une volonté collective (souvent défini par une Constitution), et l'autre essentielle, selon laquelle un peuple est un ensemble préexistant, indépendant des individus qui composent la communauté politique. Mais pour Bryde qui nous servira ici de guide¹⁴⁸, se focaliser sur ces différences, qui ressortent des différentes significations véhiculées par les langues (peuple, *people*, *Volk*, etc), empêche une compréhension qui soit cohérente dans le contexte européen. Il développe néanmoins l'exemple de l'expérience fédérale allemande, pour en tirer la conclusion qu'« il est juridiquement possible d'appartenir à plus d'un peuple à la fois, même si on utilise le terme dans un sens juridique et au singulier »¹⁴⁹. On pourrait donc appartenir à un peuple dans le cadre étatique et dans le cadre européen. Un autre argument logique est d'affirmer que, l'Union étant un système juridique autonome, elle peut développer son propre concept de citoyenneté. Or, si la somme des citoyens peut être considérée comme étant le peuple, alors l'UE a automatiquement son peuple en même temps que ses citoyens¹⁵⁰. Bryde convient que ce raisonnement peut paraître simpliste, mais il a le mérite d'introduire l'idée d'une citoyenneté propre à l'échelle européenne.

Pour la survie de la démocratie, une citoyenneté propre à l'échelle européenne ne peut se fonder sur une reproduction, à l'échelle supra-nationale, des mécanismes d'identifications et de représentations nationaux. Au contraire, une conception pluraliste de la démocratie est nécessaire, c'est-à-dire la reconnaissance de l'existence de plusieurs *demos*, ce qui ne manque pas de poser d'autres difficultés pratiques et fondamentales dans le processus décisionnel, au risque de la négation de la démocratie¹⁵¹. A moins que la compréhension classique que l'on

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 213.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 307.

¹⁴⁸ Brun-Otto BRYDE, « Le peuple européen and the European People », in Andreas AUER, Jean-François FLAUSS, (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 251-274.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 259.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 263.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 270-271.

en a ne soit devenue caduque dans le contexte de l'intégration européenne. Il faudrait alors envisager d'autres modes de participation et de légitimation, en meilleure adéquation avec le fonctionnement pluriel (car multi-niveaux et à compétences imbriquées) de l'Union européenne.

Dans le contexte de l'UE, la notion de frontière soulève des enjeux qui viennent bousculer les paradigmes habituels. Si l'Europe instituée veut honorer ses grandes déclarations et véritablement forger son identité démocratique, cela ne peut se faire qu'à travers des frontières ouvertes, mais fixées, de manière temporaire ou non, ne serait-ce que pour l'exercice de la démocratie dont elle se réclame. « Pour qu'il y ait véritablement un dedans, encore faut-il qu'il s'ouvre sur le dehors pour le recevoir en son sein »¹⁵², écrit J.-P. Vernant, et ce n'est pas sans raison que ces mots sont gravés sur le pont de l'Europe de Strasbourg. S'il peut y avoir constitution d'un territoire européen, ce ne peut être que grâce à des frontières ouvertes et non pas en reproduisant à l'échelle européenne les paradigmes de l'Etat-nation.

¹⁵² Jean-Pierre VERNANT, *La traversée des frontières*, Paris, Seuil, 2004, p. 180.

Troisième chapitre

De la vision stratégique à l'aménagement ?

« La carte précède le territoire ».
Baudrillard, Jean, *Simulacres et simulation*, 1981.

A travers les réalités multiples que le « territoire de l'Union européenne » et ses différents sens recouvrent, nous avons montré, dans les deux premières parties, que le singulier peut être pluriel et que les enjeux dépassent nos questionnements de départ. Afin d'envisager ce territoire de manière globale, il faut se pencher, dans un troisième temps, sur la vision qu'en a l'UE et sur la place qu'elle lui accorde, notamment dans et par ses politiques. Si les « impacts territoriaux » sont une évidence, nous voulons néanmoins savoir si l'Union a une vision stratégique de son territoire et si elle possède les moyens de la concrétiser. Afin de répondre à ces questions, nous verrons d'abord quels sont les objectifs territoriaux de l'UE, puis nous étudierons les moyens qu'elle a pour les atteindre, notamment à travers la politique régionale.

3.1. Les objectifs territoriaux de l'UE

Les objectifs territoriaux de l'Union sont énoncés par les traités et dans une plus large mesure par les grands textes territoriaux qui ont vu le jour grâce à des réflexions informelles.

3.1.1. *Le développement harmonieux et la cohésion territoriale*

Un des grands objectifs de l'Union européenne, inscrit depuis le début dans les traités, est celui de son « développement harmonieux » énoncé actuellement dans le préambule du TFUE et dans l'article 174 TFUE que nous reproduisons ici dans son intégralité :

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

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 ».

L'objectif général est donc le développement harmonieux, qui n'est pas seulement un objectif territorial. La cohésion économique, sociale et territoriale, quant à elle, doit permettre de l'atteindre. Pourtant, le développement harmonieux ne figure pas dans les dispositions communes du TUE, contrairement à la triple cohésion (art. 3.3, al. 2). L'article 3 affirme en effet que « l'Union établit un marché intérieur » et qu'elle « œuvre pour le développement durable de l'Europe » fondé entre autres « sur une croissance économique équilibrée ». Est-ce à dire que le développement durable de l'Europe est un objectif supérieur au développement harmonieux de l'ensemble de l'Union ? Ceci expliquerait sans doute pourquoi le développement harmonieux, « consacré sur les autels de Rome, maintenu dans le

traité de la Communauté européenne, n'a pas été retenu dans celui de l'Union »¹⁵³, c'est-à-dire dans les ajouts du traité de Maastricht. C'est le « progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures [et] par le renforcement de la cohésion économique et sociale » qui a été inscrit dans le Traité sur l'Union européenne, au premier rang des objectifs que se donne la récente Union (TUE 1993, article B) ; tandis que le « développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » n'est mentionné que dans l'article 2 du TCE. Si l'on ne prend en compte que le rapport des textes entre eux, on pourrait conclure que le développement harmonieux est au service de la cohésion économique et sociale. Mais cela est contredit, dès 1992, par le premier paragraphe de l'article 158, repris tel quel dans l'actuel article 174 TFUE et qui fait de la cohésion un moyen. Quant au « développement équilibré et durable », il a été introduit par le traité d'Amsterdam et un des moyens d'y parvenir est aussi la cohésion. C. Husson observe à raison que, « citées dans un ordre incertain de préséance, les expressions « développement équilibré et durable », « cohésion économique et sociale », « développement harmonieux » ne se confondent pas et [qu'] il n'aurait pas été inutile de les définir pour les distinguer »¹⁵⁴. « Ou leur sens est le même, poursuit-il, et dans ce cas le bon vieux développement harmonieux aurait pu suffire. Sinon, il fallait oser affirmer l'Union en territoire de l'inéluctable et souhaitable développement durable à venir, dire comment la cohésion économique et sociale, territoriale aussi, le sert et en résulte »¹⁵⁵. Il y a donc bien un rapport circulaire entre développement harmonieux et cohésion, à l'image du chien qui se mord la queue et tourne sur lui-même. Un tel enchevêtrement n'est pas de bon augure pour l'identification des objectifs de l'UE mais le flou permet une certaine flexibilité et donc une marge de manœuvre non négligeable.

Nous pouvons nous aider des moyens censés parvenir à ce développement harmonieux pour mieux le comprendre. Selon les extraits des traités que nous avons cités, le développement harmonieux consisterait en la réduction des déséquilibres et des écarts. La nature de ces déséquilibres, d'abord perçus sous l'angle économique, a évolué avec la politique de cohésion, très économique et peu sociale ou, pour reprendre les mots de C. Husson, une cohésion où il y avait « beaucoup de l'un un peu de l'autre, comme dans le pâté »¹⁵⁶. L'aspect territorial, bien qu'inscrit tardivement dans les traités, n'est pas pour autant le dernier arrivé. Mais il faut rappeler que la politique de cohésion n'était pas dans les traités avant 1992, ce qui fait que l'objectif de développement harmonieux, même simplement économique, ne pouvait être atteint que grâce aux moyens de l'époque, à savoir les prêts de reconversion de la CECA, les aides d'Etat aux régions en difficulté (article 92.3, TCEE 1957, reproduit en Annexe IV) et les prêts de la BEI (article 130, TCEE 1957). D'aucuns considèrent pourtant que la politique régionale naît dès la création des premiers fonds structurels (FSE et FEOGA) au début des années 60. Il n'en reste pas moins qu'avant l'Acte Unique (Titre V consacré à la cohésion économique et sociale) et le Traité de Maastricht (cohésion et solidarité comme missions de la Communauté), les moyens à disposition pour parvenir à un développement harmonieux sont limités, sectoriels et constitués uniquement de soutiens financiers, ce qui contraste avec un objectif aussi vaste et ne témoigne pas d'une vision d'ensemble.

¹⁵³ Claude HUSSON, *L'Europe sans territoire*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2002, p. 75.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 77.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 73.

Restons dans les traités. Inséré il y a à peine deux ans par le traité de Lisbonne, l'objectif de cohésion territoriale est, comme son nom l'indique, un des objectifs territoriaux de l'Union européenne –et non des moindres. En tant que tel, la cohésion territoriale est également mal définie bien qu'elle fasse l'objet de nombreuses recherches qui ont abondé bien avant son apparition officielle.

La majorité des auteurs s'accorde sur le fait que la dimension territoriale était présente dès le début de l'intégration européenne étant donné qu'elle a été nécessaire pour corriger les effets du marché. Certains la font remonter aux premières réunions de la CEMAT¹⁵⁷, d'autres à l'Acte Unique ou à la réforme du FEDER en 1988¹⁵⁸, d'autres encore ne la considèrent vraiment qu'à partir des RTE-T¹⁵⁹. Quant à ce qui a accéléré sa sortie de la sphère informelle et *in fine* son arrivée dans les traités¹⁶⁰, l'ARE et la CRPM se disputent le trophée. Là encore, tout dépend de l'aspect que l'on veut mettre en avant : la coopération, les régions « spécifiques »¹⁶¹, l'aménagement du territoire, etc. Giannakourou, qui voit la dimension spatiale (sic) sous l'angle de l'aménagement du territoire (spatial planning)¹⁶², distingue trois périodes, à savoir 1958-1986, 1987-1992 et 1992-1995, montrant l'implication grandissante de la CEE en matière d'aménagement du territoire, toujours dans l'objectif de l'intégration du marché, ce qui la fait qualifier cette attitude de « market correcting planning approach »¹⁶³. L'auteur souligne au passage le paradoxe que constitue l'émergence de cet intérêt pour l'aménagement du territoire, au moment où la perspective d'une entité quasi fédérale était plutôt en déclin au profit de la méthode intergouvernementale et de la prise de décision décentralisée¹⁶⁴. Prenant davantage en compte le contexte international et la construction

¹⁵⁷ DATAR, *La cohésion territoriale en Europe*, Paris, La documentation française, 2010, pp. 12-13.

¹⁵⁸ Georgia GIANNAKOUROU, « Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications », *European Planning Studies*, Vol 4 (5), p. 599.

¹⁵⁹ Ole B. JENSEN, Tim RICHARDSON, *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*, London, Routledge, 2004, pp. 14-15.

¹⁶⁰ C'est toute l'histoire de la cohésion territoriale qu'il faudrait rapporter pour comprendre son apparition récente, mais tardive dans les Traités. Parmi les lectures les plus synthétiques et les plus pertinentes, on pourra consulter les articles d'Andreas FALUDI, notamment « A turning point in the development of European spatial planning ? The Territorial Agenda of the European Union' and the First Action Programme », *Progress in Planning*, Vol. 71 (1), 2009, pp. 1-42 ; la synthèse collective de Philippe De BOE, Thérèse HANQUET et Luc MARECHAL, « Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen » (online), ainsi que l'ouvrage précité de Claude HUSSON, *L'Europe sans territoire, Essai sur le concept de cohésion territoriale*. Nous avons particulièrement apprécié la langue tranchante de ces auteurs et la lumière faite sur les enjeux institutionnels, trop souvent occultés.

¹⁶¹ Celles qui sont mentionnées dans l'actuel article 174 TFUE sont le résultat d'une longue marche vers leur prise en compte explicite, depuis les régions les moins favorisées (Acte Unique, art. 130 A2) jusqu'à la découverte des îles, en passant par les zones rurales (Maastricht). Notons que la formulation n'exclut pas d'autres territoires non mentionnés.

¹⁶² La traduction de l'anglais *spatial planning* n'est pas toujours satisfaisante et de plus en plus le français préfère « développement territorial », tandis que *territorial cohesion* et *spatial/territorial development* font aussi leur apparition en anglais de Bruxelles. Sur les significations de ces termes et les enjeux de leur traduction, voir Stephanie DÜHR, Claire COLOMB, Vincent NADIN (dir.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Londres, Routledge, 2010, pp. 22-30.

¹⁶³ Georgia GIANNAKOUROU, « Towards a European spatial planning policy : Theoretical dilemmas and institutional implications », *op. cit.*, pp. 598-604. (citation p. 598).

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 597.

européenne dans son ensemble, d'autres voient quatre phases de développement ponctuées par les grandes révisions des traités : 1949-1985, 1986-1991, 1992-1999, 2000-2010¹⁶⁵.

Ce qui est perçu comme étant déjà les prémisses de la cohésion territoriale contribue à sa définition actuelle, en tant que concept et en tant que politique de l'Union, ce qui fait que toute la dimension spatiale peut être prise en compte. Le plus simple est de la considérer comme n'étant rien d'autre que la réduction des disparités économiques, ce que faisait déjà la politique régionale. Mais, justement, la politique régionale ne se limite pas à cela. Il faut alors entendre la cohésion territoriale comme étant plus généralement la réduction des déséquilibres territoriaux dus à la concentration de population et de richesse. Elle vise à renforcer l'intégration territoriale, notamment à travers la coopération¹⁶⁶. Cette première définition repose surtout sur les différents volets de la politique de cohésion (les fameux trois objectifs « convergence », « compétitivité régionale et emploi » et « coopération territoriale européenne »).

Une manière plus globale de penser la cohésion territoriale est de l'apparenter au « modèle social européen » ou « modèle européen de société »¹⁶⁷, c'est-à-dire d'en faire la spatialisation de ce modèle¹⁶⁸. Le Premier rapport sur la cohésion exprimait déjà une telle vision¹⁶⁹ et tout un pan de la recherche territoriale s'est concentré depuis sur ce thème¹⁷⁰. L'accent est mis dans ce cas sur l'égalité d'accès, les services, et les chances de développement, avec comme fondement la notion de « justice spatiale »¹⁷¹, l'aménagement du territoire étant alors perçu comme « l'expression de certaines valeurs fondamentales de la société »¹⁷².

¹⁶⁵ Stephanie DÜHR, Claire COLOMB, Vincent NADIN (dir.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, *op. cit.*, pp. 191-208.

¹⁶⁶ Dietmar SCHOLICH (dir.), *German Annual of Spatial Research and Policy. Territorial Cohesion*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2007, p. 1.

¹⁶⁷ Sur la différence entre les deux, voir Vincent NADIN, Dominic STEAD, « European spatial planning systems, social models and learning », *disP 172-1 (The Planning Review)*, 2008, p. 36, qui présentent les différentes visions en soulignant que le manque de clarté est peut-être un avantage. Reste à savoir s'il y a véritablement un tel modèle, fait de valeurs communes, ou bien s'il n'y a que des points communs entre les différents modèles nationaux.

¹⁶⁸ Sur le rapport entre cohésion territoriale et modèle européen de société, voir Andreas FALUDI (dir.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007. Sur la spatialisation en particulier, voir dans cet ouvrage Simin DAVOUDI, « Territorial Cohesion, the European Social Model, and Spatial Policy Research », pp. 81-103.

¹⁶⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, 1996, notamment pp. 13-15 où la politique de cohésion apparaît comme la gardienne d'un modèle particulier de société.

¹⁷⁰ Il n'y a qu'à voir les bibliographies abondantes qui enrichissent chaque contribution dans l'ouvrage précité d'Andreas FALUDI (dir.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*.

¹⁷¹ La justice spatiale, ou équité territoriale, fait référence à la dimension spatiale de la justice sociale. L'article le plus pertinent aujourd'hui est sans doute celui de Gordon DABINETTI, « Promoting Territorial Cohesion and Understandings of Spatial Justice », article présenté lors de la conférence : « Quel avenir pour la politique de cohésion ? », Bled, Slovénie, 16-18 mars 2011 (en ligne).

¹⁷² Vincent NADIN, Dominic STEAD, « European spatial planning systems, social models and learning », *op. cit.*, p. 43.

Parallèlement, la cohésion territoriale, en tant que développement spatial équilibré de l'Union, constitue un élément fondamental du développement durable¹⁷³. Là encore, elle apparaît comme la mise en œuvre de la dimension spatiale de ce concept, mais cela correspond aussi à une spatialisation des préoccupations de l'Union, au souci d'intégrer la dimension territoriale dans toutes ses politiques et ses stratégies, car elle est le lien qui les unit. D'où la nécessité de coordination entre les politiques, notamment à l'aide d'études d'impacts territoriaux plus poussées et dans le but de gagner en *cohérence*. Ces aspects sont bien résumés dans les mots qui font office de définition dans le Cinquième rapport sur la cohésion : « la cohésion économique et sociale s'intéresse aux disparités régionales en termes de compétitivité et de bien-être. La cohésion territoriale, quant à elle, souligne l'importance de l'accès aux services, du développement durable, des « géographies fonctionnelles » et de « l'analyse territoriale »¹⁷⁴. La cohésion territoriale n'est donc pas vraiment un troisième type de cohésion mais une approche transversale, qui prône également, pour sa réussite, plus d'attention aux « territoires », pour ce qui est de leurs spécificités et de leurs atouts particuliers, qui doivent être exploités. Cette idée a surtout été développée par le Livre vert : « la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous les territoires et à permettre à leurs habitants de tirer meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Elle est, à ce titre, un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de l'Union »¹⁷⁵.

Même si elle se veut globale dans ses impacts et transversale dans sa méthode, la cohésion territoriale pâtit de son manque de définition claire, non pas tant en ce qui concerne les moyens de l'atteindre que sa nature véritable. Elle est à la fois un objectif, au même titre que le développement harmonieux, un moyen et une méthode. Par ailleurs, il est de plus en plus difficile de la distinguer du développement durable qu'elle est aussi censée renforcer. En termes de vision, donc, les traités ne nous aident guère à savoir quelles formes doivent prendre la cohésion territoriale et le développement harmonieux. En revanche, les textes qui ont jalonné la prise en compte de la dimension territoriale permettent d'avoir une image plus précise des objectifs de l'Union européenne en ce qui concerne son territoire.

3.1.2. Les grands textes territoriaux

Les réflexions qui ont précédé l'émergence de la dimension territoriale dans l'agenda européen ont sans nul doute été influencées par les initiatives précoces du Conseil de l'Europe¹⁷⁶, dont la vision pan-européenne est cependant privée de réelle portée en raison de la nature même de cette organisation et des documents importants qu'elle a produits. Comme souvent, le fruit des rencontres qui ont eu lieu dans le cadre du Conseil de l'Europe

¹⁷³ Dietmar SCHOLICH (dir.), *German Annual of Spatial Research and Policy. Territorial Cohesion, op. cit.*, p. 1.

¹⁷⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Investir dans l'avenir de l'Europe*, 9 novembre 2010, p. 24.

¹⁷⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, COM(2008) 616 final, 6 octobre 2008, p. 3.

¹⁷⁶ Depuis les premières résolutions de la Conférence européenne des Pouvoirs Locaux (1958) jusqu'à la Charte de Torremolinos sur l'aménagement du territoire (1983) en passant par les impulsions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1961, 1968), et sans oublier les avancées parallèles en matière de paysage.

a été cueilli dans le jardin communautaire, par les mêmes qui l'ont fait pousser. En effet, quinze ans après la première CEMAT, c'est la première réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire des Etats membres de la Communauté qui se tint à Nantes, en 1989. L'initiative était française et néerlandaise, et un certain Jacques Delors était présent dans la salle. Cette participation de la Commission est essentielle au cours de ces premières années et témoigne déjà de la démarche coopérative et prospective qui est adoptée, puisque quelques jours après la réunion informelle de La Haye en 1991, créant le Comité de Développement Spatial (associant la Commission et les Etats), la Commission publie *Europe 2000, Les perspectives de développement du territoire communautaire*. Ce document prospectif, rendu possible grâce à l'article 10 du nouveau règlement FEDER¹⁷⁷, est original en ce qu'il analyse les régions par type au niveau européen, et non par Etat membre, et il a en outre « le mérite d'initier une vision globale et à long terme du territoire européen »¹⁷⁸. Malgré la poursuite des travaux parallèlement aux élargissements à venir (*Europe 2000+* est publié en 1994) et un recentrage sur les pratiques des Etats membres en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol¹⁷⁹, on reste « dans la diffusion d'informations, entre Etats membres, sur le développement spatial, sans délivrer d'objectifs ou de stratégie commune pour l'aménagement au sein de l'UE »¹⁸⁰. Il faut attendre le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) en 1999 pour avoir un premier document politique, mais en tant que tel il porte en lui les compromis dont il est le résultat « hybride et mou »¹⁸¹, critiqué dès sa naissance par les institutions (CESE et CdR essentiellement) pour son « non-statut »¹⁸², c'est-à-dire son statut juridique informel, et son absence de force contraignante¹⁸³. Même si des voix avaient plaidé pour un « Schéma Européen d'Aménagement du Territoire », dans une vision dirigiste et appelant à une véritable politique européenne en la matière¹⁸⁴, et malgré le fait que les Etats comme la Commission s'accordaient sur la nécessité d'établir un cadre global d'intervention¹⁸⁵, il était exclu pour la Commission de soutenir « la mise en œuvre de schémas normatifs où les collectivités n'auraient qu'à s'adapter aux grandes

¹⁷⁷ Cet article célèbre est issu de la réforme des fonds structurels de 1988 et il donne la possibilité à la Communauté de « rassembler les éléments nécessaires à l'établissement d'un schéma prospectif d'utilisation de l'espace communautaire ».

¹⁷⁸ Jacques CHÉRÈQUE, « L'aménagement du territoire à l'échelle européenne », in *L'évènement européen* (collectif), *op. cit.*, p. 199.

¹⁷⁹ C'est l'objet du Compendium des systèmes et des politiques d'aménagement du territoire dans l'UE (1997).

¹⁸⁰ Georgia GIANNAKOUREU, « Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications », *op. cit.*, p. 603.

¹⁸¹ Anne Claire LUCAS, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? » in Danielle CHARLES-LE BIHAN (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Rennes, PUR, 2004, p. 76.

¹⁸² *Ibid.*, p. 78.

¹⁸³ *Ibid.*, pp. 73-75. Anne Claire LUCAS explique de manière détaillée comment et pourquoi le SDEC échappe complètement au droit communautaire en ce qu'il n'entre dans aucun type d'acte (ni atypique ni relevant du droit complémentaire) et qu'il n'est susceptible que de sanction indirecte, mais d'aucune sanction directe (impossibilité de recours en annulation, carence ou manquement, et de statuer à titre préjudiciel), ce qui lui confère un statut *sui generis*.

¹⁸⁴ *Perspectives de l'aménagement du territoire européen*, Rapport d'un groupe de travail franco-allemand créé conjointement par l'*Akademie für Raumforschung und Landesplanung* et la DATAR, Hanovre, 1992, p. 97.

¹⁸⁵ Jean-François DREVET, *Aménagement du territoire: Union européenne et développement régional*, Paris, Continent Europe, 1995, p. 184.

orientations décidées ailleurs »¹⁸⁶. Produit de l'intergouvernemental pur, donc, le SDEC fait « des propositions qui restent d'un niveau très général et [il] n'offre pas de vision de ce à quoi le territoire de l'UE devrait ressembler »¹⁸⁷. S'il est vecteur d'une stratégie, c'est à un niveau conceptuel et non pas opérationnel, notamment parce que son statut fait dépendre sa mise en œuvre du bon vouloir des Etats¹⁸⁸. Néanmoins, sa force incitative et sa capacité de conviction ont été reconnues¹⁸⁹ et aujourd'hui encore, dans les documents les plus récents tels que l'Agenda territorial 2020 (AT 2020), on perçoit aisément la marque du SDEC.

De même que le SDEC représentait une avancée substantielle par rapport à *Europe 2000* et *Europe 2000+*, l'Agenda territorial de 2007 ouvre une nouvelle ère, non pas tant sur le fond puisqu'il opère une synthèse entre le SDEC et les agendas de Lisbonne et de Göteborg¹⁹⁰, mais sur la portée du document. Il apparaît en effet comme l'opérationnalisation du SDEC plutôt que sa mise à jour et l'Agenda territorial révisé (AT 2020), présenté par la présidence hongroise ce printemps, a conservé le même statut que la version de 2007. On est donc passé du *schéma* à l'*agenda*, ce qui laisse entendre peut-être une prise en compte dans le *policy making* de l'UE, puisqu'un *agenda* est fait en théorie pour être *mis en oeuvre*. Mais surtout, contrairement au SDEC, l'Agenda territorial est bref (environ 10 pages) et divisé en trois parties : défis à relever, objectifs politiques prioritaires, recommandations pour la mise en œuvre. Il faut se référer à un document plus analytique, *L'état et les perspectives territoriales du territoire de l'Union européenne* (2007 et 2011), pour avoir l'étude détaillée des dynamiques territoriales sur laquelle reposent les recommandations politiques faites par l'Agenda territorial. Ce côté "facile à lire" lui assure peut-être une meilleure prise en compte. De plus, dans le contexte actuel de plus de cohérence voulue entre les politiques et entre les stratégies, on observe un alignement des objectifs territoriaux sur la *Stratégie Europe 2020*, nouvelle bible des décideurs. Outre les similitudes de forme ("Europe 2020", "AT 2020", et autres stratégies intégrées qui arrêtent toutes le futur en 2020), c'est le même vocabulaire –et les mêmes objectifs– qui est repris dans les différents textes : *Europe 2020* est une stratégie « pour une croissance intelligente, durable et inclusive » (*smart, sustainable and inclusive*), l'AT 2020 va « vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses », tandis que le rapport de synthèse du programme ESPON s'intitule tout simplement « new evidence on smart, sustainable and inclusive territories ». Vous avez aimé le "fléchage Lisbonne", vous adorerez le diktat d' *Europe 2020*...

Le SDEC avait pour objectif le développement équilibré et durable du territoire européen, voulant réunir la cohésion économique et sociale, la préservation du patrimoine naturel et

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 185.

¹⁸⁷ Stephanie DÜHR, Claire COLOMB, Vincent NADIN (dir.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, *op. cit.*, p. 214.

¹⁸⁸ Sur la mise en œuvre du SDEC notamment à travers les 12 points d'action décidés à Tempere en 1999 et sur les programmes communautaires qui en ont découlé, voir entre autres Anne Claire LUCAS, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? », *op. cit.*, pp. 79-82 et Stephanie DÜHR, Claire COLOMB, Vincent NADIN (dir.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, *op. cit.*, pp. 212-216.

¹⁸⁹ Anne Claire LUCAS, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? », *op. cit.*, p. 79.

¹⁹⁰ Stephanie DÜHR, Claire COLOMB, Vincent NADIN (dir.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, *op. cit.*, p. 218.

culturel et une compétitivité équilibrée, en les rendant interdépendantes. En un mot, l'un ne devait plus aller sans l'autre. Trois principes directeurs devaient être suivis pour y parvenir : développer un système urbain polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne ; assurer une parité d'accès aux infrastructures et au savoir ; gérer intelligemment et préserver le patrimoine naturel et culturel. Ces principes étaient eux-mêmes déclinés en onze objectifs et soixante options politiques. De plus, parmi les recommandations on pouvait lire notamment l'établissement de scénarios, la création d'ESPO et la mise en œuvre d'INTERREG. Tout ou presque était dans le SDEC et, pour un document si peu doté de force obligatoire, certaines lignes ont connu un bel avenir.

Aujourd'hui, l'Agenda territorial ne s'éloigne pas vraiment de l'esprit du SDEC, puisque les mêmes défis de concentration et d'équilibre se posent encore. Mais le vocabulaire a changé et *l'aménagement* a cédé la place au *développement*, tandis que la réduction des disparités est en retrait par rapport au développement des potentiels de chaque territoire, qui doit *faire de sa spécificité un atout*, pour paraphraser le *Livre vert sur la cohésion territoriale*. L'Agenda territorial identifie les principaux défis à relever et « [définit] six priorités territoriales pour l'Union, afin de contribuer à la réussite de la stratégie Europe 2020 »¹⁹¹ (voir encadré ci-dessous), qui devraient prochainement être traduites, comme c'était le cas pour la version précédente, par un plan d'action¹⁹².

¹⁹¹ Agenda Territorial de l'Union européenne 2020, §24.

¹⁹² C'est à l'actuelle présidence polonaise d'établir ce plan d'action.

« Les priorités territoriales pour le développement de l'Union européenne »

1. Promouvoir un développement polycentrique et équilibré du territoire.
2. Encourager un développement intégré dans les villes, les zones rurales et les régions spécifiques.
3. L'intégration territoriale dans les régions fonctionnelles transfrontalières et transnationales.
4. Garantir la compétitivité mondiale des régions sur la base d'économies locales fortes.
5. Améliorer la connectivité territoriale pour les personnes, les communautés et les entreprises.
6. Gérer et mettre en réseau les richesses écologiques, paysagères et culturelles des régions.

Agenda territorial de l'Union européenne 2020 (extraits)

L'idée majeure reste le développement polycentrique, dont la caractéristique principale est d'être à la fois un concept et un projet¹⁹³. Comme la cohésion territoriale, il peut être considéré comme un moyen ou comme une fin, mais il a ceci de plus qu'il constitue un *modèle* que l'on peut se représenter, visualiser facilement, et il est également un *scénario* envisagé et étudié par de nombreuses "institutions" désireuses d'aider Bruxelles à définir des orientations¹⁹⁴. Partant du constat que population, richesse et pouvoir sont concentrés au sein du « pentagone » formé par Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg, qui constitue le cœur de l'UE (lui-même polycentrique) contrastant avec une périphérie moins dense et moins riche, le scénario polycentrique prône, comme son nom l'indique, la multiplication des centres et leur répartition sur l'ensemble du territoire et à différentes échelles. Il ne s'agit pas de remettre en cause la centralité en tant que telle mais plutôt de la redistribuer, également d'un point de vue administratif et décisionnel, pour ne constituer au final qu'un seul espace à l'apparence homogène. C'est ce que suggèrent les nombreuses cartes qui le font spatialement apparaître comme une idée et un principe d'équité (Annexe V). Selon R. Allain, il y a plusieurs façons de l'envisager. A l'échelle du territoire européen, le polycentrisme peut se

¹⁹³ Voir à ce sujet Rémy ALLAIN, « Du concept au projet polycentrique », in Guy BAUELLE et Bernard CASTAGNEDE (dir.), *Le polycentrisme en Europe : une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2002, pp. 181-212.

¹⁹⁴ Nous pensons ici à plusieurs projets ESPON (comme *Polycentricity* et *Spatial Scenarios*) ainsi qu'aux travaux de la DATAR, notamment Territoires 2020.

comprendre comme « la coexistence de plusieurs régions d'envergure internationale »¹⁹⁵, ce qui implique donc un système de villes et une organisation polycentrique à l'échelle régionale. On peut aussi considérer que ce sont les métropoles et les villes capitales qui doivent être mises en réseau, plutôt que les régions, ce qui donne un « réseau à grandes mailles »¹⁹⁶. Troisièmement, le polycentrisme « peut signifier un réseau urbain réticulé où les points de connexion des mailles intermédiaires sont de niveau comparable sur le plan hiérarchique »¹⁹⁷. Ou bien, il peut mettre l'accent sur le développement local et les « mécanismes endogènes censés permettre de sauvegarder les identités et de résister aux tendances uniformisantes et polarisantes de la globalisation »¹⁹⁸. Enfin, l'Europe polycentrique peut signifier « la mise en place de réseaux de villes dont aucune ne possède la masse critique suffisante pour jouer le rôle de centre »¹⁹⁹, ce qui peut permettre une coopération fonctionnelle malgré une grande distance, s'il y a la volonté et les infrastructures nécessaires. Ainsi, il y a plus matière à débat à l'intérieur du polycentrisme lui-même, qu'entre monocentrisme et polycentrisme.

Quelle que soit l'échelle, ce scénario normatif de l'Europe polycentrique repose en partie sur le principe de l'équité territoriale, avec l'accès aux services comme moyen et condition préalable, ce qui a été repris dans le concept cohésion territoriale. Il apparaît donc comme un modèle de société plutôt qu'un simple modèle spatial et il est présenté comme étant en adéquation avec le développement durable. Nous pouvons ainsi dire qu'il témoigne d'une vision globale, en ce qu'il implique à la fois l'espace, la gouvernance et *in fine* le type d'intégration, « à géométrie variable intégrationniste »²⁰⁰. Dans sa conception, il se pose comme une réponse à la différenciation que nous avons observée en première partie et il propose aussi un dépassement des coopérations inégalitaires, fondées sur les « territoires de projets »²⁰¹, par un « volontarisme européen »²⁰², ce qui n'est pas l'élément le plus facile à insuffler.

¹⁹⁵ Rémy ALLAIN, « Du concept au projet polycentrique », in Guy BAUDELLE et Bernard CASTAGNEDE (dir.), *op. cit.*, p. 187.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 188.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 189.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 190.

²⁰⁰ Guy BAUDELLE, « L'Europe de 2020 : les scénarios », in Guy BAUDELLE et Bernard CASTAGNEDE (dir.), *op. cit.*, p. 252.

²⁰¹ Un territoire de projet peut être défini, de manière tautologique, comme « un espace économique, social et physique sur lequel un projet de territoire s'élabore » (Entreprises Territoires et Développement sur leur site www.projetdeterritoire.com). Ainsi organisé, le territoire « en capacité de contractualiser sur un projet global avec les autorités chargées de l'aménagement et du développement territorial » (*Ibid.*). L'expression est surtout employée en France mais elle est aussi valable dans le contexte des projets européens.

²⁰² Guy BAUDELLE, « L'Europe de 2020 : les scénarios », in Guy BAUDELLE et Bernard CASTAGNEDE (dir.), *op. cit.*, p. 252.

3.2. De la méthode

Les objectifs de l'Union européenne en matière de territoire nécessitent, pour être atteints, la mise en place d'une méthode qui énonce la marche à suivre et les outils à employer. Puisque les politiques de l'UE, formant une véritable « base légale indirecte »²⁰³, ont des impacts territoriaux manifestes, il s'agit plutôt de voir quels sont les autres moyens qui ont été et pourraient être déployés pour une gestion active et volontaire.

Que l'on parle d'aménagement ou de *spatial planning*, l'UE n'a pas de compétences pour agir explicitement sur le territoire dans son ensemble, sauf à considérer que l'objectif de cohésion territoriale l'y autorise. Les tentatives pour investir ce domaine ont cependant été précoces. Les Etats et la Commission, à la fin des années 80, paraissaient intéressés à permettre à la Communauté de s'impliquer activement dans la question de l'aménagement du territoire. Ceci a pu se produire grâce à la réforme des fonds structurels en 1988 et notamment au nouveau règlement FEDER²⁰⁴, dont le Titre III intitulé « développement régional au niveau communautaire » et comportant l'article 10 proposé par la DATAR²⁰⁵ est reproduit en annexe (Annexe VI).

Il faut savoir que la première proposition de règlement a reçu des réactions mitigées de la part des Etats²⁰⁶ et une franche opposition du Royaume-Uni qui a obtenu de remplacer « aménagement du territoire », trop empreint de la conception française dirigiste et interventionniste, par le « développement régional »²⁰⁷ jugé plus neutre et plus proche de la tradition anglo-saxonne du *soft-law*. Selon ses dispositions, cet article a « [permis] à la Commission de rassembler les éléments nécessaires à l'établissement d'un schéma prospectif d'utilisation de l'espace communautaire et de financer des projets pilotes qui constituent des incitations à la réalisation d'infrastructures, d'investissements dans les entreprises, et d'autres moyens spécifiques ayant un intérêt communautaire marqué »²⁰⁸. *Europe 2000+* confirmait cet élan et envisageait dans ses conclusions que la conférence intergouvernementale de 1996 pouvait formuler « une base juridique explicite pouvant mener à la définition d'une compétence communautaire en matière d'aménagement du territoire »²⁰⁹. Mais la Commission n'a pas toujours été si bien disposée et, lors du Conseil informel de Liège

²⁰³ Georgia GIANNAKOUREU, « Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications », *op. cit.*, p. 596. Jean-François DREVET estime quant à lui que la Communauté « fait déjà de l'aménagement du territoire sans le savoir », *op. cit.*, p. 199.

²⁰⁴ Georgia GIANNAKOUREU, « Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications », *op. cit.*, p. 601.

²⁰⁵ Andreas FALUDI, « Unfinished business. European Spatial Planning in the 2000s. », *Town Planning Review*, Vol. 74 (1), 2003, p. 131.

²⁰⁶ Jean-François DREVET, Aménagement du territoire: Union européenne et développement régional, *op. cit.*, p. 177.

²⁰⁷ Georgia GIANNAKOUREU, « Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications », *op. cit.*, p. 601.

²⁰⁸ Jean-François DREVET, *Aménagement du territoire: Union européenne et développement régional*, *op. cit.*, p. 180, qui reprend les termes du règlement.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 183.

(1993), elle a d'abord rejeté les propositions en faveur d'une initiative communautaire sur le thème spécifique de l'aménagement du territoire, qui aurait facilité la coopération entre les Etats, réclamée dans le cadre de la coopération transnationale²¹⁰.

Il y a donc une tension entre la volonté de porter l'enjeu territorial au niveau européen et la possibilité de donner un vrai rôle à la Communauté, *via* la Commission ou les Etats. La Commission a réorganisé ses services pour s'adapter au nouvel objectif de cohésion territoriale, mais on peut se demander si elle a réellement les moyens de lui accorder une place de choix. Dans la DG Regio, une unité a été créée pour la cohésion territoriale (C2 : développement urbain et cohésion territoriale) mais en son sein seule une minorité de personnes travaille sur la cohésion territoriale²¹¹. Si Faludi y voit un élément rassurant pour les opposants à un rôle de la Commission²¹², il faut observer une autre modification : le groupe de travail Développement Spatial et Urbain, continuation et officialisation du comité (CDS) qui avait porté le SDEC, a été intégré dans le Comité pour le Développement et la Reconversion des Régions (CDCR)²¹³, avant de devenir le comité de Cohésion Territoriale et Affaires Urbaines (Territorial Cohesion and Urban Matters, TCUM). Or, le TCUM est un sous-groupe du Comité de Coordination des Fonds (COCOF), ce qui le fait véritablement entrer dans la procédure de comitologie. Et s'il regroupe des représentants de la Commission et des experts nationaux, c'est bien la DG Regio qui préside les séances et prépare l'agenda des réunions, même si celui-ci doit être approuvé par l'ensemble du comité.

La coordination des politiques est primordiale pour la cohésion territoriale, mais la DG Regio ne peut pas jouer ce rôle de coordinatrice, étant donné que c'est le Secrétariat Général de la Commission qui assure cette tâche en théorie²¹⁴. Un groupe inter-service sur la cohésion territoriale a cependant été mis en place en 2010, probablement sur la base de l'article 175.3 TFUE²¹⁵.

La nature transversale de la cohésion territoriale pose également problème du côté du Conseil, puisque « les dossiers qui affectent plus d'une politique de l'Union »²¹⁶ sont du ressort du Conseil Affaires Générales (CAG). Il n'y a donc pas de formation spécifique, alors qu'il y a bien une politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Ce n'est pourtant

²¹⁰ *Ibid.*, p. 190.

²¹¹ Adriaan SCHOUT, Andrew, JORDAN «From Cohesion to Territorial Policy Integration (TPI): Exploring the Governance Challenges in the European Union », *European Planning Studies*, Vol. 15(6), 2007, p. 845.

²¹² Andreas FALUDI, Bas WATERHOUT, *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, Londres, Routledge, 2002, p. 175.

²¹³ Bas WATERHOUT, *The institutionalisation of European spatial planning*, Amsterdam, IOS Press, p. 10.

²¹⁴ Andreas FALUDI, Bas WATERHOUT, *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan, op. cit.*, p. 22.

²¹⁵ Nous n'avons pas pu trouver d'informations sur ce groupe inter-service mais il semble qu'il ait été mis en place après les réponses faites au *Livre vert sur la cohésion territoriale*. En effet, sa création est recommandée par exemple par le réseau Eurocities :

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/61_eurocities_en.pdf .

²¹⁶ C'est ce que l'on peut lire sur le site du Conseil.

<http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/general-affairs.aspx?lang=fr>

pas faute de la réclamer depuis la première réunion informelle de 1989²¹⁷ et sans relâche jusqu'au récent rapport Barca (2009).

Ainsi, il semble que la coordination horizontale soit pour l'instant plus active au sein de la Commission que parmi les Etats réunis en Conseil. Les moyens humains et organisationnels mis en place ont aussi pour tâche d'explorer les autres voies possibles pour servir la cohésion territoriale, ce qui a également intéressé les chercheurs depuis qu'existe la perspective d'un aménagement du territoire européen.

Au vu des divergences des Etats d'une part sur la vision de l'espace et d'autre part sur la méthode à adopter, bien que la majorité d'entre eux soit globalement opposée à trop de pouvoir de la Commission, il n'est pas aisé de trouver la voie idéale pour mettre en œuvre la cohésion territoriale. Tout ce qui a un caractère contraignant, comme par exemple les plans d'occupation des sols, a été exclu dès le début²¹⁸. Une « politique commune de l'espace européen associée aux politiques structurelles »²¹⁹ était réclamée dès 1990 par les ministres en charge de l'aménagement du territoire réunis à Turin, mais nous avons vu que cela a donné lieu à des documents sans force réelle et non à une intervention substantielle de la Communauté. Et si aujourd'hui il y a dans les traités une politique territoriale, rien n'est dit de ses moyens en dehors des instruments financiers.

Pour certains, la meilleure manière de résoudre les divergences serait que la Communauté établisse une stratégie²²⁰, tout en laissant aux Etats et aux niveaux inférieurs concernés le soin de la préciser et de la mettre en œuvre. Cela permettrait de concilier les différentes visions des Etats et de prendre en compte les multiples acteurs engagés, dans un système de gouvernance multi-niveaux qui est à la fois propre à l'aménagement du territoire et à certaines politiques européennes²²¹. Cette conception est défendue surtout par la France mais connaît de sérieux adversaires, notamment en Allemagne où l'aménagement est de type réglementaire et où ce sont les *Länder* qui s'occupent de la réglementation, tandis que le niveau fédéral n'intervient que de manière indirecte²²². Cette position de l'Allemagne reflète aussi sa volonté d'avoir un *catalogue* des compétences de l'Union, comme c'est le cas dans sa propre constitution. Il reste à savoir si l'élaboration d'un cadre stratégique d'aménagement est possible dans le cadre des traités actuels, en utilisant peut-être l'article 175.3 TFUE qui stipule que « si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de l'Union, ces actions

²¹⁷ Andreas FALUDI, « A turning point in the development of European spatial planning ? », *op. cit.*, p. 32.

²¹⁸ Georgia GIANNAKOURE, « Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications », *op. cit.*, p. 604, qui renvoie à la déclaration faite, dans le *Financial Times* du 12 octobre 1992, par le Commissaire B. Millan, à l'époque en charge de la Politique régionale.

²¹⁹ Perspectives de l'aménagement du territoire européen, *op. cit.*, p. 122.

²²⁰ Andreas FALUDI, « Unfinished business. European Spatial Planning in the 2000s. » *op. cit.*, p.130. C'est aussi une possibilité envisagée par la Commission. Voir Patrick SALEZ (DG Regio), « La cohésion territoriale dans la future politique de cohésion », présentation à l'Institut Destrée, Namur, 14 septembre 2010.

²²¹ *Ibid.*

²²² Andreas FALUDI, « Unfinished business. European Spatial Planning in the 2000s. », *op. cit.*, p. 131.

peuvent être arrêtées par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions ». Car si ces lignes semblent ouvrir une porte et constituent un progrès par rapport au traité d'Amsterdam, la majorité qualifiée qui est ici demandée au Conseil, comme pour l'ensemble de la politique de cohésion, n'exclut pas des blocages ayant le même effet qu'un veto. Cela se vérifie dans des domaines pas tant éloignés, comme la politique environnementale. La directive « sols » par exemple, proposée par la Commission en 2006²²³ et approuvée en première lecture par le Parlement européen (PE) après de nombreux débats et amendements, est toujours refusée par certains Etats, et non des moindres : Royaume-Uni, France, Allemagne, Pays-Bas, Autriche, qui invoquent entre autres des coûts administratifs et le principe de subsidiarité. Au vu des sensibilités de ces Etats en matière d'aménagement et plus généralement pour ce qui concerne le domaine territorial, il y a tout lieu de penser que ce blocage préfigure ce qui pourrait se passer en cas de proposition substantielle de la Commission. D'autant plus que la minorité de blocage peut être atteinte facilement si l'Allemagne ou le Royaume-Uni décident de peser de leurs poids politiques.

Tant que l'Union ne comptait pas la cohésion territoriale parmi ses compétences partagées, la méthode ouverte de coordination (MOC) a été considérée comme l'un des moyens le plus évident, si ce n'est le meilleur, de donner corps aux grands objectifs territoriaux énoncés dans le cadre informel et particulièrement dans l'Agenda Territorial²²⁴. Les propositions du SDEC (échange d'expériences innovantes, transfert de savoir, collecte d'indicateurs) ont même été perçues comme une MOC avant la lettre²²⁵. La MOC était destinée au départ aux politiques sociale et de l'emploi et le *Livre blanc sur la gouvernance* (2001) l'a présentée également comme un outil du développement territorial, en prônant l'approche spatiale, c'est-à-dire la coordination des politiques dans un cadre spatial. Elle serait ainsi d'autant plus appropriée pour la cohésion territoriale en tant que modèle de société²²⁶. Cette méthode représenterait en effet des avantages à être utilisée dans le cadre d'un aménagement du territoire européen, puisqu'elle est censée, par ses mécanismes, conduire à une européanisation des pratiques et des connaissances. Elle laisse la place aux Etats pour suivre les lignes directrices comme ils l'entendent, ce qui est aussi sa faiblesse²²⁷ et à ce jour peu de MOC ont connu le succès, les objectifs demeurant souvent trop vagues. Mais elle nécessiterait aussi de se mettre d'accord sur une compréhension de la cohésion territoriale (ou du sujet de sa coordination), afin de définir les indicateurs et les critères d'évaluation qui traduiraient des lignes directrices de l'UE

²²³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE, COM(2006) 232.

²²⁴ Andreas FALUDI, « Now more than ever: the OMC in EU territorial cohesion policy », *European Spatial Research and Policy*, Vol. 14 (1), 2007, pp. 11-24.

²²⁵ Rob ATKINSON, « The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy », *European Planning Studies*, Vol. 10 (6), 2002, p. 788. Andreas FALUDI, « The Open Method of Coordination and Post Regulatory Territorial Cohesion Policy », *European Planning Studies*, Vol. 12 (7), 2004, p. 1027.

²²⁶ Simin DAVOUDI, « Understanding territorial cohesion », *Planning Practice and Research*, Vol. 20 (4), 2005, p. 438.

²²⁷ Stephanie DÜHR, Claire COLOMB, Vincent NADIN (dir.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation, op. cit.*, p. 229.

dans les politiques nationales, locales et régionales²²⁸. Est-ce pour cette raison que le programme ESPON a décidé de lancer un deuxième projet d'indicateurs sur la cohésion territoriale et l'aménagement du territoire²²⁹, en plus de l'actuel INTERCO (Indicators of Territorial Cohesion) ? En tout état de cause, le processus en marche depuis la fin des années 80 ressemble déjà fort à une MOC²³⁰. Par exemple, il associe les Etats (parfois même non membres) à la Commission, dans une logique hybride qui souhaite dépasser l'intergouvernemental : c'est vrai dans la préparation des documents (*Europe 2000* et *2000+*, SDEC, AT, *Livre Vert sur la cohésion territoriale*) comme dans la mise en place des réseaux de recherche (programme ESPON) et de contacts, comme le Network of Territorial Cohesion Contact Point (NTCCP). De plus, des lignes directrices pour la politique de cohésion sont énoncées au niveau communautaire et les Etats doivent les traduire en priorités et plans stratégiques adaptés à leur contexte national²³¹. Mais les Etats n'intègrent pas forcément toutes les recommandations et suggestions de ces lignes directrices, et la cohésion territoriale n'y a finalement pas été détaillée, contrairement aux vœux de ceux qui ont préparé l'Agenda Territorial²³².

La MOC n'est certainement pas l'option préférée de la Commission et plus généralement de ceux qui plaident pour une compétence directement territoriale et une véritable politique de cohésion territoriale de l'UE, car elle diminuerait son influence. Elle a pu apparaître pourtant comme le meilleur outil pour une Europe polycentrique, qui s'accommoderait mieux d'une approche *bottom-up* sans trop de mesures législatives²³³. Mais au-delà de la question « MOC ou pas MOC » se cache en réalité une question de fond qui touche à la nature du projet européen : veut-on un club d'Etats indépendants ou une Union européenne forte s'approchant d'une fédération ? L'attitude de la Commission et des Etats ces prochaines années est à observer de près pour apporter des éléments de réponse et la cohésion territoriale constitue un terrain de choix pour cette observation. Dans le contexte actuel des nouveaux traités (dont la révision n'est en tout cas pas envisageable à court terme) et de la révision du cadre financier pluri-annuel (2014-2020), la réforme de la politique de cohésion est au cœur d'enjeux multiples. Il faudra donc voir quel usage sera fait des nouvelles possibilités offertes par le TFUE et les opportunités réelles qui s'offriront à la Commission. Il n'est pas certain, pour les raisons que nous avons évoquées et malgré l'intérêt manifesté par toutes les parties prenantes lors du *Livre Vert*, qu'elle puisse avancer vers un Livre blanc sur la cohésion territoriale ni même vers une Stratégie de cohésion territoriale. Faludi en a

²²⁸ Enrico GUALINI, « Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial policy debate », *European Journal of Spatial Development*, n° 28, 2008, p. 11.

²²⁹ *KITCASP : Key Indicators of Territorial Cohesion and Spatial Planning*.

²³⁰ Andreas FALUDI, « The process architecture of EU Territorial Cohesion Policy », *RSA Annual Conference*, Pecs, Hongrie, mai 2010, pp. 7-12.

²³¹ Actuellement, pour suivre les « orientations stratégiques communautaires 2007-2013 », les Etats doivent produire des cadres de référence stratégique nationaux (CRSN) et les traduire par des programmes opérationnels(PO), qui doivent eux-mêmes être compatibles avec le plan national de réforme (PNR).

²³² Andreas FALUDI, « The process architecture of EU Territorial Cohesion Policy », *op. cit.*, p. 12.

²³³ Andreas FALUDI, « Polycentric territorial cohesion policy », *Town Planning Review*, Vol. 76 (1), 2005, pp. 111-113.

montré la faisabilité²³⁴, en utilisant les outils actuels tels que les orientations stratégiques communautaires, la prochaine génération de cadres de référence stratégique nationaux (CRSN) et les points de contacts nationaux (NTCCP). Mais il insiste également sur la nécessité d'un processus orchestré et soutenu par la Commission, et en aucun cas dirigé par elle. Aux Etats d'élaborer les stratégies, ou visions, adaptées à leurs territoires forcément uniques, tout en les insérant « dans un contexte européen reflétant les thèmes qui auront été formulés au sein d'un débat plus large sur les défis et réponses communs »²³⁵, c'est-à-dire dans le cadre d'un agenda européen. Il n'y aurait donc pas besoin d'une vision spatiale d'ensemble du territoire européen, mais d'un accord sur ce que signifie la dimension territoriale dans cette stratégie européenne de cohésion pour 2014-2020²³⁶.

3.3. Les instruments actuels : une vision myope ?

Le long processus de modification des instruments actuels est souvent considéré comme témoignant d'une prise en compte du territoire de l'Union. Cela a surtout été démontré pour la politique régionale et ses instruments financiers. Le fonctionnement du FEDER, en particulier, a été l'objet de nombreuses exégèses. Sa réforme de 1988 témoignerait « d'une vision réellement territoriale de la Communauté »²³⁷, notamment par la définition des territoires prioritaires qui a été perçue comme « la consécration d'une réelle solidarité régionale »²³⁸. De plus, la coordination avec les autres fonds est devenue un principe au fil du temps, et le champ géographique d'intervention s'est élargi²³⁹, reconnaissant non seulement des types de régions plus nombreux mais comprenant surtout *toutes* les régions dans une catégorie d'éligibilité (malgré des tentatives de ne plus appliquer la politique régionale à toutes les régions, notamment les plus riches). Ainsi, « en termes opérationnels observe J.-F. Drevet, cette évolution marque l'évolution d'une partie des instruments de politique régionale vers le traitement de problèmes d'organisation des territoires non directement liés à des écarts de revenu ou de taux de chômage »²⁴⁰, puisque des critères territoriaux se sont ajoutés aux indicateurs socio-économiques. Mais le même avoue aussi les limites de cette intervention : « l'existence d'une politique de réduction des disparités est une condition nécessaire à la cohésion de la Communauté. Elle n'est pas pour autant suffisante, car elle ne suffira pas à assurer un équilibre global de son territoire. Elle ne prévient pas non plus

²³⁴ Andreas FALUDI, « The process architecture of EU Territorial Cohesion Policy », *op. cit.*, pp. 12-13.

²³⁵ *Ibid.*, p. 14.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ Michel QUÉVIT, « Les nouveaux défis de la politique régionale », in *L'évènement européen* (collectif), *op. cit.*, p.62.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Jean CHARPENTIER, Sophie LOPIN, Anne-Cécile ROBERT, « L'émergence d'une notion de territoire communautaire à travers l'évolution de la politique régionale de la CEE », in Jean CHARPENTIER, Christian ENGEL (dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992, pp. 275-278.

²⁴⁰ Jean-François DREVET, *Aménagement du territoire: Union européenne et développement régional*, *op. cit.*, p. 186.

l'émergence de disparités nouvelles en dehors de ses zones d'intervention. Une vision plus large est donc souhaitable »²⁴¹.

La politique de cohésion cherche en effet à ne pas seulement réduire les disparités. Elle prône aujourd'hui le « développement local » et la mise en valeur du « capital territorial » ; mais y parvient-elle réellement, grâce à des instruments adaptés ? Au début, ses efforts étaient mis à mal par son mode de financement. L'Espagne, le Portugal et la Grèce étaient par exemple éligibles pour l'ensemble de leur territoire et aucune obligation ne leur était faite de donner priorité au développement des régions les plus défavorisées. Ces Etats pouvaient utiliser les aides communautaires à des actions qui renforceraient même les déséquilibres internes²⁴². Dès les années 90, le constat est donc amer : « aucune vision stratégique globale ne permet de faire converger les volontés et les intérêts des parties concernées sur le long terme, à l'échelle de temps nécessaire pour une maîtrise volontaire, capable de résister au cours naturel des choses et d'anticiper les crises »²⁴³, affirme J. Chérèque qui critiquait vivement les « mécanismes myopes »²⁴⁴ sous l'effet desquels se produisait et s'inventait le nouveau territoire de l'Union. Une décennie plus tard, alors que la même politique a pris de l'ampleur et que les réflexions sur l'« espace communautaire » ont été encouragées, C. Husson n'est pas moins sévère : « la politique régionale s'exerce par la juxtaposition d'actions ponctuelles sur des fragments dispersés du territoire communautaire. Par un de ces paradoxes dont la Communauté est coutumière, la politique régionale participe à l'aménagement de territoires, mais n'aménage qu'indirectement celui qui devrait être le sien dans sa globalité »²⁴⁵.

Aujourd'hui encore, l'action de l'Union relève du pointillisme. Les 347 milliards d'euros prévus pour la période 2007-2013 de la politique de cohésion sont dépensés selon des objectifs, auxquels correspondent des fonds (structurels et de cohésion). Depuis la programmation 2000-2006, le nombre d'objectifs a considérablement diminué et à partir de 2007 les initiatives communautaires ont également été simplifiées puisqu'elles ont tout simplement été intégrées dans les trois objectifs actuels : « convergence » (282, 2 milliards, soit 81, 5% du total), « compétitivité régionale et emploi » (54, 9 milliards, 16%) et « coopération territoriale européenne » (8, 7 milliards, 2, 5%). Les régions qui ne sont pas encore ou plus éligibles, par rapport à la période précédente, aux deux premiers objectifs, sont en « transition » (*phasing-in* et *phasing-out*), comme le montre la carte diffusée à grande échelle par la DG Regio (Annexe VII). Ce sont donc les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% ou 90% de la moyenne de l'UE qui reçoivent le plus d'aides, à travers le FEDER, le FSE et le Fonds de Cohésion. Cela est en accord avec le principe de concentration de la politique de cohésion, qui veut que l'essentiel de l'aide aille aux régions les plus pauvres.

Même si toutes les régions sont couvertes par les aides indirectes que constituent les fonds structurels et de cohésion, les subventions sont destinées en réalité à la réalisation de projets,

²⁴¹ Jean-François DREVET, « La naissance du territoire européen », *op. cit.*, p. 35.

²⁴² Michel QUÉVIT, « Les nouveaux défis de la politique régionale », *op. cit.*, p. 66.

²⁴³ Jacques CHEREQUE, « L'aménagement du territoire à l'échelle européenne », *op. cit.*, p. 195.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Claude HUSSON, *L'Europe sans territoire*, *op. cit.*, p. 81.

et non à la région elle-même. En France par exemple, les porteurs de projet doivent adresser leur demande aux préfetures de région ou au Conseil régional, qui se chargent conjointement de la sélection et du suivi. Outre le fait que cela met nécessairement en concurrence les candidats aux aides, il faut aussi souligner que la capacité à soumettre de tels projets n'est pas partagée de manière égale, étant donné qu'une très bonne connaissance du fonctionnement de ces aides et des conditions à remplir est implicitement requise. De plus, les sommes engagées pour chaque programme opérationnel (PO), divisées en tranches annuelles, doivent impérativement être dépensées dans les deux ou trois ans après l'année pour laquelle elles sont prévues. Cette règle dite « N+2 » (ou N+3), destinée à accélérer la mise en œuvre des PO, peut être perçue comme une véritable menace pour les bénéficiaires concernés, même lors de l'élaboration du projet, car un échéancier ne permettant pas de contribuer à respecter ce seuil peut constituer un obstacle à la sélection. Si les bénéficiaires ne peuvent pas certifier les dépenses et justifier ainsi le recours à un fonds de l'UE, la Commission dégage l'équivalent de la somme non dépensée de l'aide prévue, qui est donc diminuée d'autant²⁴⁶. Même si cette règle a été modifiée et clarifiée pour la période 2007-2013 et qu'elle ne concerne que le budget global annuel du PO, elle fait risquer aux porteurs de projets de voir leur financement réduit après la sélection et le démarrage du projet. Mais surtout, cette "projetisation", qui caractérise davantage encore les aides directes de l'UE, pourrait nuire à la cohérence et à l'efficacité du soutien apporté, puisque les actions sont limitées dans le temps, n'offrant pas toujours de vision à long terme ni de coordination entre elles, bien que théoriquement elles visent des objectifs communs (définis par exemple par les « axes » de chaque PO).

Une étude plus approfondie des conséquences de la multiplication des projets dans le cadre de l'intervention de l'UE permettrait d'avoir une image plus complète que celle donnée ici par la politique de cohésion. Nous pouvons nous demander, par ailleurs, si les politiques dites « territoriales », c'est-à-dire ayant un fort impact sur le territoire, sont réellement les mieux à même de contribuer à une vision globale du territoire, de la véhiculer et de participer à sa prise en compte. Des coopérations fondées sur et tournées vers la culture, comme celle de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, semblent mieux mettre en évidence la valeur ajoutée de l'intervention européenne, tout en renforçant le niveau local. Cela passe par exemple par des abonnements communs pour l'offre culturelle de l'Eurométropole, dont l'usage est facilité par des transports intégrés et bon marché. Le dépassement d'échelle qui s'opère bénéficie à tous les acteurs, puisque la mobilité locale est facilitée, la région renforcée et les villes positionnées au rang européen, par le biais de l'Eurométropole. Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) qui structure la coopération depuis 2008 est sans doute un des facteurs de réussite, mais il nous semble que la gouvernance territoriale est davantage un outil au service d'un projet commun et que, comme les autres infrastructures de coopérations, il doit être au service d'une vision globale et d'une volonté commune.

Enfin, il faut souligner que les outils d'analyse et de diffusion qui accompagnent, à tous les stades, les politiques et les actions de l'UE au sens large, participent également à forger une certaine vision du territoire, grâce aux méthodes utilisées. Tout d'abord, en ce qui concerne les données spatiales et statistiques, le fait qu'elles soient disponibles, régulièrement mises à jour et surtout *comparables* est un élément primordial pour la préparation des cartes. A cette

²⁴⁶ Article 97.3 du règlement (CE) n° 1083/2006.

fin, le programme ESPON joue un rôle central, de même que les différents observatoires nationaux qui ont été mis en place. Mais avant même la collecte et l'analyse des données, il a fallu se mettre d'accord sur des standards européens concernant leur objet, à savoir le territoire. La NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques), par exemple, disposant d'un cadre juridique clair depuis 2003²⁴⁷, permet de mieux comparer les statistiques après une collecte, un établissement et une diffusion harmonisée au niveau de l'UE, notamment grâce à Eurostat.

C'est sans doute l'information environnementale et géographique qui fait l'objet de l'encadrement le plus évident actuellement, car l'harmonisation dans ces domaines est cruciale. Avec la production importante de données grâce aux satellites et l'essor des systèmes d'information géographique (SIG), c'est leur compatibilité et leur qualité qui importe plus que leur récolte, désormais fréquente. L'Agence européenne de l'environnement (AEE) participe à cette tâche à travers le réseau EIONET (European Information and Observation Network) qui regroupe des experts et des agences nationales d'environnement et qui permet de coordonner la gestion des données sur des questions liées aux interventions de l'UE. Depuis 2008, l'échange et l'utilisation d'informations et de données est facilité au niveau de l'Union par un système de partage (Shared Environmental Information System, SEIS), orchestré par l'AEE et dont l'objectif est de tirer profit des technologies de communication (internet, satellite) pour rendre plus accessible l'information sur l'environnement, y compris en temps réel.

Un des outils majeurs pour la récolte des données environnementales est le projet CORINE (Coordination of information on the environment) qui est destiné en grande partie à collecter des informations sur l'usage du sol (CORINE Land Cover), grâce à des données satellites. A ce jour, ce sont 29 Etats qui sont impliqués dans la production et la diffusion de ces données et celles-ci sont classées selon une nomenclature précise. Mais cela nécessite aussi une compatibilité qui peut être partielle et progressive. La Suisse a par exemple rejoint le projet CORINE en 1997 et a dû convertir ses données afin d'être compatible avec la terminologie employée au niveau européen et ne plus figurer en « no data » sur les cartes, comme cela arrive lorsque les données manquent. Afin de résoudre ce problème courant, la directive INSPIRE²⁴⁸, entrée en vigueur en 2007, vise une meilleure interopérabilité des données puisque les Etats doivent assurer entre autres la précision des métadonnées (les données sur les données) et réduire la fragmentation des séries de données. De plus, les données concernées par cette directive portent sur l'environnement au sens large, ce qui permet d'harmoniser un nombre considérable de données spatiales. Il ne s'agit pas pourtant de les centraliser mais bien de les rendre compatibles, tout en les laissant propriété des Etats et sans modifier réellement leur collecte (autrement dit les nomenclatures des Etats, qui peuvent être spécifiques). Le système mis en place par la directive INSPIRE a pour première conséquence de procéder à une harmonisation *soft*, aussi bien dans les pratiques des organismes que dans les techniques de « traduction » des données. Deuxièmement, la

²⁴⁷ Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), *JOCE*, 21/06/2003.

²⁴⁸ Infrastructure for Spatial Information in the European Community. Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), *JOCE*, 25/04/2007.

Commission a accès de manière directe aux informations dont elle a besoin et n'est plus obligée d'attendre que les rapports des Etats soient envoyés à l'AEE. Si cela allège la charge de travail des organismes nationaux, cet accès direct renforce en même temps le pouvoir de contrôle de la Commission, qui était d'ailleurs l'initiatrice de cette directive.

La connaissance approfondie de la réalité du territoire européen, rendue possible par la standardisation des données géographiques et statistiques, se perçoit aisément au nombre de cartes à l'échelle européenne montrant le rang des Etats ou des régions par rapport à un indicateur donné. Si des problèmes de définition demeurent –la NUTS ne résout pas les questions des aires fonctionnelles– le fait de comparer des aires administratives entre elles n'est pas sans conséquence, surtout lorsque la comparaison se fait par rapport à la moyenne de l'UE. Ceux qui se sont essayés à la construction d'un indicateur de cohésion territoriale ne s'y sont pas trompés : « d'un point de vue politique, cette méthode [...] sous-entend l'existence possible d'un corps politique unifié (l'ensemble des habitants de l'espace concerné) qui sert de mesure à la définition des écarts »²⁴⁹. En effet, comparer par exemple le taux de chômage d'une région par rapport à l'ensemble des régions de l'Union « revient à considérer que l'UE27 est un espace pertinent, un référentiel pour l'action régionale »²⁵⁰, si l'on se place du point de vue des interventions de la politique de cohésion. De manière générale, les informations transmises par les cartes vont bien au-delà de la première lecture et induisent une comparaison et parfois même une typologie que l'œil fait presque automatiquement²⁵¹. Enfin, sujettes à interprétation, les cartes sont loin de représenter des réalités objectives, puisque même les méthodes de calculs des indicateurs, sans compter le choix de ceux-ci, peuvent constituer des choix politiques. Ces enjeux ne sont pas visibles, et c'est sans doute là une des forces de la représentation cartographique, qui offre avant tout une vision d'ensemble, bornée certes par son cadre, mais qui participe à la diffusion d'une image commune.

Les objectifs territoriaux de l'UE sont intégrés dans sa stratégie globale et englobent à leur tour des buts plus précis qui doivent aider le « développement harmonieux ». La dimension territoriale, longtemps limitée par son caractère « implicite », a pénétré tardivement la sphère formelle bien que des actions à impact expressément territorial aient été entreprises très tôt, grâce aux instruments des politiques en place. L'absence de compétences de la Communauté pour agir de manière globale sur le territoire l'a dirigée vers les études de prospective et les outils d'analyse. Or, la maîtrise de la connaissance du territoire (et des moyens de cette connaissance) est tout aussi importante pour la mise en place non pas d'un aménagement du territoire européen, mais d'un aménagement européen du territoire, qui implique le partage des données et des responsabilités.

²⁴⁹ Claude GRASLAND, Grégory HAMEZ, « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale ? », *L'Espace géographique*, 2005/2 tome 34, p. 104.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Sur l'enjeu de la représentation de l'espace et le message des cartes, voir Stephanie DÜHR, Claire COLOMB, Vincent NADIN (ed.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation, op. cit.*, pp. 56-68.

Conclusion

Les multiples enjeux que nous avons révélés ont montré que l'Union européenne entretient un rapport pour le moins complexe avec la notion de territoire. Au terme de cette étude, cinq éléments nous paraissent essentiels : l'inadéquation entre la somme des territoires étatiques et le territoire de l'UE ; la superposition des pouvoirs sur un même territoire qui sert d'assise territoriale à plusieurs compétences, affectant le lien exclusif entre l'Etat et le territoire ; l'émergence d'un territoire en tant qu'espace unifié sur le plan interne mais qui peine à redéfinir le rôle de ses frontières ; la finalité du projet européen que la dimension territoriale implique ; enfin, la nécessité de repenser la façon de faire et de penser les politiques et la recherche.

Tout d'abord, étant donné que les Etats ne soumettent pas complètement leur territoire au droit de l'UE (exclusion géographique ou fonctionnelle, totale ou partielle) et qu'ils ne participent pas de manière égale à l'intégration européenne, le « territoire de l'Union » ne peut pas être compris comme étant la somme des territoires étatiques. Cela peut être vrai de manière abstraite, mais un seul regard dans les constitutions nationales suffit à ébranler cette adéquation théorique. Nous avons montré les exceptions nombreuses qui complexifient la vision d'ensemble, mais qui ne posent en réalité pas un problème insurmontable dans la mesure où c'est avant tout le renvoi au droit interne qui régit ces situations, même si celles-ci peuvent se retrouver directement dans les Traités.

C'est pourquoi il s'est avéré plus intéressant d'envisager le territoire en tant que champ d'application territorial de certaines règles du droit de l'Union, mais il faut alors accepter de ne pas pouvoir le représenter spatialement, sous peine d'être illisible. On n'imagine mal en effet une carte figurant les espaces où s'appliquent les règles (et lesquelles ?) de l'UE, et cela n'aurait d'ailleurs pas de sens de le tenter dans la mesure où il ne s'agit pas d'une spécificité de l'Union. De plus, c'est le fait même d'être soumis au droit de l'Union qui importe plus que le détail des règles applicables. Mais ce qui ressort de cet enchevêtrement, c'est la superposition de plusieurs pouvoirs sur un même espace territorial, sans que cela ne dépasse les Etats de leur territoire, puisqu'ils ont accepté que celui-ci serve aussi de cadre d'action à l'UE et à ses institutions. De là à affirmer que l'Union se trouve ainsi dotée d'un territoire, il n'y a qu'un pas dont le franchissement importe peut-être moins que le constat qui est fait. De plus, dans cette situation, c'est la fonction du territoire en tant que limite de compétences qui apparaît, et non en tant que champ clos d'exercice de compétences exclusives, car alors il ne serait pas possible d'admettre qu'un même territoire puisse servir de support à différentes entités –quelle que soit leur échelle. C'est donc l'exclusivité des compétences, en tant qu'elles ont une assise territoriale, qui est mise à mal et révélée. Cela ne constitue pas un élément nouveau, puisqu'on sait que les Etats ont transféré certaines de leurs compétences à l'Union et restreint en même temps leurs droits souverains, mais cela permet de comprendre les composantes du lien Etat-territoire qui sont affectées par la construction européenne. Ainsi, par le transfert de compétences étatiques dont le cadre est un territoire, on peut considérer qu'il y a substitution de l'Union aux Etats y compris sur l'assise spatiale des compétences en question. Et pour les compétences dont l'exercice est *essentiellement* lié à une assise territoriale, on aurait donc le transfert à l'Union d'un territoire d'attribution, même s'il reste fonctionnel. Ce dédoublement territorial et le partage des

compétences rapprochent l'Union d'une construction fédérale en même temps qu'elle l'en éloigne ou la redéfinit, puisque la théorie fédéraliste classique n'admettrait pas une délimitation si peu stricte des compétences.

Nous avons aussi vu que l'espace sans frontières intérieures qui se substitue, dans certaines limites et fonctions, au territoire des Etats, tend à devenir un espace unifié à l'instar du territoire étatique. Cela se produit d'une part grâce à l'homogénéisation interne, qui a aussi des conséquences sur la cohérence vis-à-vis de l'extérieur, et d'autre part en raison de la mise en place d'une frontière extérieure commune. La reconnaissance par les Etats tiers d'un même ensemble, tant sur le plan interne qu'externe, est renforcée par les capacités théoriques de l'Union sur la scène internationale et par les atours étatiques qu'elle revêt, comme la citoyenneté qui pose les mêmes questions que le territoire.

La reconnaissance de la détention progressive des éléments inhérents à l'exercice de droits souverains, que l'on considérait traditionnellement comme constitutif de l'Etat, d'une part ne fait pas de l'UE un Etat, d'autre part, si l'on reste dans la comparaison, révèle la qualité politique manquante, qui la distingue de l'Etat. En effet, l'Union semble à la fois rechercher et repousser cette dimension politique, qui ne doit pas être perçue de manière abstraite. Au contraire, les interventions de l'UE conduisent nécessairement à poser la question politique, notamment au vu de la gestion de ses frontières. Car en même temps que le type de frontière, c'est la finalité même du projet européen qui est considérée. *Montre-moi tes frontières, je te dirai qui tu es...* S'il est urgent d'y répondre, autrement que par l'externalisation des problèmes, la question n'est pas propre à l'Union et se pose à l'échelle globale, dans une reconsidération du droit à la mobilité et du rôle de la frontière, en vue peut-être d'une « migration sans frontières ».

Enfin, il résulte une sorte de compétence territoriale partagée qui n'est pas sans conséquences pour les relations entre les institutions et les Etats. Elle constitue un enjeu de pouvoir larvé qui se manifeste de manière plus ou moins explicite et directe en fonction des situations. L'Union définit des objectifs mais n'a pas explicitement les moyens de les atteindre, étant donné qu'il n'y a pas de politique directement et uniquement territoriale. Cela n'aurait probablement pas de sens et conduirait à reproduire en son sein les distinctions sectorielles. L'action de l'Union doit donc passer par les politiques existantes et investir dans leur coordination. Mais la question d'une véritable politique territoriale révèle les difficultés à aborder un sujet à multiples facettes et interroge le chercheur de la même manière que l'acteur concerné par le territoire : coordonner, croiser voire intégrer les approches suffit-il, ou bien faut-il une approche résolument nouvelle, qui peut être considérée à part entière ? Nous espérons que les différents regards et niveaux d'analyse que nous avons adoptés pour explorer le territoire ont réussi à montrer que l'usage de plusieurs points de vue est inévitable pour mesurer la complexité du réel. Mais il nous semble que leur choix doit demeurer ouvert et ne pas se figer dans une nouvelle discipline qui limiterait l'horizon.

Bibliographie

Ouvrages de référence

Répertoire de droit communautaire, Paris, Dalloz, 1992 (1^e éd. 1957).

CORNU, Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2007, 8^e éd. (1^e éd. 1987).

BARAV, Ami, PHILIP, Christian (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993.

BODIN, Jean, *Les Six livres de la République*, Paris, Fayard, 1986 (1^e éd. 1576)

DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel. Tome II, La théorie générale de l'Etat*, Paris, de Boccard, 1928, 3^e éd. (1^e éd. 1911).

SCHMITT, Carl, *Théologie politique I*, Paris, Gallimard, 1988 (1^e éd. 1922).

QUADRI, Rolando, 1959, *Droit international cosmique*, Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye, Tome 98 (1959-III), pp. 505-599.

Ouvrages

ABDELMALEK, Ali Aït (dir.), *Le territoire, entre l'Europe et l'Etat-nation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

ADAMS, Neil, COTELLA, Giancarlo, NUNES, Richard (ed.), *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning. Knowledge and policy development in an enlarged EU*, Londres, Routledge, 2010.

ALLAIN, Rémy (dir.), *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

BADIE, Bertrand, *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

BADIE, Bertrand, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.

BALIBAR, Etienne, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'Etat, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

BALIBAR, Etienne, *Europe, Constitution, Frontière*, Bègles, Editions du Passant, 2005.

BARCA, Fabrizio, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, rapport établi à la demande de D. Hübner, Commissaire chargée de la politique régionale, avril 2009.

- BAUELLE, Guy et CASTAGNEDE, Bernard (dir.), *Le polycentrisme en Europe: une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues, Ed. de L'Aube, 2002.
- BEAUD, Olivier, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007 (2^e éd. 2009).
- BONNEMAISON, Joël (dir.), *Le territoire, lien ou frontière ?*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- BOUCHE, Nicolas, *Le principe de territorialité de la propriété intellectuelle*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- BRIGOT, André (dir.), *Les Territoires de l'Union*, Paris, Cahiers d'Etudes Stratégiques n° 19, 1997.
- CASTELLS, Manuel, *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. 1, Oxford, Blackwell, 2000.
- CHARLES-LE BIHAN, Danielle, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- DATAR, *La cohésion territoriale en Europe*, Paris La documentation Française, 2010.
- DATAR, *Territoires 2020* n° 7, Paris, La documentation Française, janvier 2003.
- DI MÉO, Guy, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 1998.
- DREVET, Jean-François, *Aménagement du territoire: Union européenne et développement régional*, Paris, Continent Europe, 1995.
- DÜHR, Stephanie, COLOMB, Claire, NADIN, Vincent (ed.), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Londres, Routledge, 2010.
- L'évènement européen (collectif), *Europe : espace ou territoire ?*, Paris, Seuil, 1993.
- FALUDI, Andreas, *European spatial planning*, Cambridge Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 2002.
- FALUDI, Andreas, (dir.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- FALUDI Andreas, WATERHOUT Bas, *The Making of the European Spatial Development Perspective : No Masterplan*, Londres, Routledge, 2002.
- FOUCHER, Michel, (dir.), *L'Europe entre géopolitique et géographie*, Paris, Sedes/Cned, 2009.
- HUSSON, Claude, *L'Europe sans territoire: essai sur le concept de cohésion territoriale*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 2002.

JEAN, Yves, BAUDELLE, Guy, (dir.), *L'Europe: aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009.

JENSEN, Ole B., et RICHARDSON, Tim, *Making European Space : Mobility, Power and Territorial Identity*, London, Routledge, 2004.

KHAN, Sylvain, *Géopolitique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2007.

PECOUD, Antoine, DE GUCHTENEIRE, Paul (dir.), *Migrations sans frontières*, Paris, UNESCO, 2009.

Perspectives de l'aménagement du territoire européen, Rapport d'un groupe de travail franco-allemand créé conjointement par l'Akademie für Raumforschung und Landesplanung et la DATAR, Hanovre, 1992.

ROSA, Hartmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010.

SAVY, Michel, (dir.), *Questions clés pour le transport en Europe*, Paris, La Documentation française, 2009.

SCHOLICH, Dietmar (ed.), *German Annual of Spatial Research and Policy. Territorial Cohesion*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2007.

WATERHOUT, Bas, *The institutionalisation of European spatial planning*, Amsterdam, IOS Press, 2008.

WILLIAMS, Richard, *European Union spatial policy and planning*, Londres, P. Chapman, 1996.

Articles

ATKINSON, Rob, « The White Paper on European Governance: Implications for Urban Policy », *European Planning Studies*, Vol. 10 (6), 2002, pp. 781-792.

BALIBAR, Etienne, « Europe, pays des frontières », *Europe, Constitution, Frontière*, Bègles, Editions du Passant, 2005, pp. 93-164.

BEAUD, Olivier, « Fédéralisme et souveraineté », *Revue du droit public*, 1998, n° 1, pp. 83-122.

BOCQUET, Dominique, « Comment 'politiser l'Europe' ? », in BRIGOT, André (dir.), *Les territoires de l'Union*, Paris, Cahiers d'Etudes Stratégiques n° 19, 1997, pp. 27-34.

BRYDE, Brun-Otto, « Le peuple européen and the European People », in AUER, Andreas, FLAUSS, Jean-François, (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 251-274.

CHARPENTIER, Jean, LOPIN, Sophie, ROBERT, Anne-Cécile, « L'émergence d'une notion de territoire communautaire à travers l'évolution de la politique régionale de la CEE »,

in CHARPENTIER, Jean et ENGEL, Christian (dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992, p. 269-281.

CHÉRÈQUE, Jacques, « L'aménagement du territoire à l'échelle européenne », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe: Espace ou Territoire ?* Paris, Seuil, 1993, pp. 195-202.

CHOMETTE, Guy-Pierre, « Pologne, Ukraine, Biélorussie : les frontières se referment. Sur les marches orientales de l'union européenne », *Le Monde Diplomatique*, mars 2003. Disponible sur <http://lisieresdeurope.free.fr/presse06.html>

DABINETT, Gordon, « Promoting Territorial Cohesion and Understandings of Spatial Justice », article présenté lors de la conférence : « Quel avenir pour la politique de cohésion? », Bled, Slovénie, 16-18 mars 2011. Disponible sur <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Dabinett.pdf>

DAVOUDI, Simin, « Understanding territorial cohesion », *Planning Practice and Research*, Vol. 20 (4), 2005, pp. 433-441.

De BOE, Philippe, HANQUET, Thérèse et MARECHAL, Luc, « Un demi-siècle d'initiatives pour l'aménagement du territoire européen », CPDT de la Région Wallonie, 2011. Disponible sur <http://www.cpd.be/telechargement/publications/territoire%28s%29wallon%28s%29/TW5/4AtE.pdf>

DRAIN, Michel, « Sectorialisation et cohérence globale. Peut-il y avoir une monnaie unique sans sécurité commune ? », in BRIGOT, André (dir.), *Les territoires de l'Union*, Paris, Cahiers d'Etudes Stratégiques n° 19, 1997, pp. 35-40.

DREVET, Jean-François, « La naissance du territoire européen », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe: Espace ou Territoire ?* Paris, Seuil, 1993, pp. 35-47.

EZRA, Errol, « Les politiques régionales en Europe », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe: Espace ou Territoire ?* Paris, Seuil, 1993, pp. 71-81.

FALUDI, Andreas, « Unfinished business. European spatial planning in the 2000s ». *Town planning Review*, Vol.74 (1), 2003, pp. 121-140.

FALUDI, Andreas, « The Open Method of Co-ordination and Post Regulatory Territorial Cohesion Policy », *European Planning Studies*, Vol. 12 (7), 2004, pp. 1019-1033.

FALUDI, Andreas, « Polycentric territorial cohesion policy », *Town Planning Review*, Vol. 76 (1), 2005, pp. 107-117.

FALUDI, Andreas, « Territorial cohesion: an unidentified political objective: Introduction to the special issue », *Town Planning Review*, Vol. 76 (1), 2005, pp. 1-13.

FALUDI, Andreas, « Now more than ever: the OMC in EU territorial cohesion policy », *European Spatial Research and Policy*, Vol. 14 (1), 2007, pp. 11-24.

- FALUDI, Andreas, « A turning point in the development of European spatial planning ? The Territorial Agenda of the European Union and the First Action Programme », *Progress in Planning*, Vol. 71 (1), 2009, pp. 1-42.
- FALUDI, Andreas, « Centenary paper: European spatial planning: past, present and future », *Town Planning Review*, Vol. 81 (1), 2010, pp. 1-22.
- FALUDI, Andreas, « The process architecture of EU Territorial Cohesion Policy », pp 1-18. Article présenté lors de la conférence annuelle de la *Regional Studies Association*, Pecs, Hongrie, 24-26 mai 2010. Disponible sur <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2010/may-pecs/papers/Faludi.pdf>
- FINES, Francette, « Quel territoire pour les Etats membres de la Communauté Européenne dans un espace sans frontières intérieures », *Annuaire de droit européen*, Vol. 2, 2004, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 9-30.
- FLORY, Maurice, « Le couple Etat-territoire en droit international contemporain », *Cultures et Conflits* 21-22, 1996. Disponible sur <http://conflits.revues.org/>
- FOUCHER, Michel, « Le pacte européen de Varsovie », *Libération* du 1^{er} juillet 2011 (n° spécial *Le Libé des géographes*).
- FOUCHER, Michel, « Peut-on vivre sans frontières ? » in ROCARD, Michel, GNESOTTO, Nicole, (dir.), *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008, pp. 157-173.
- GADBIN, Daniel, « Les fondements juridiques de l'action communautaire », in CHARLES-LE BIHAN, Danielle, *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp. 21-48.
- GIANNAKOUROU, Georgia, « Towards a European spatial planning policy: Theoretical dilemmas and institutional implications », *European Planning Studies*, Vol. 4 (5), 1996, pp. 595-616.
- GRASLAND, Claude, HAMEZ Grégory, « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? », *L'Espace géographique*, 2005/2 tome 34, pp. 97-116. Disponible sur <http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2005-2-page-97.htm>
- GROUX, Jean, « Territorialité et droit communautaire », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Vol. 23, 1987, pp. 5-33.
- GUALINI, Enrico, « Territorial cohesion as a category of agency: the missing dimension in the EU spatial policy debate », *European Journal of Spatial Development*, n° 28, 2008, pp. 1-22. Disponible sur <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed28.pdf>
- JOXE, Alain, « Yougo-frontières de l'Europe », in BRIGOT, André (dir.), *Les territoires de l'Union*, Paris, Cahiers d'Etudes Stratégiques n° 19, 1997, pp. 13-25.

KNIPPENBERG, Hans, MAMADOUH, Virginie « State territoriality and beyond : an introduction », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 92, No 4, 2001, pp. 391-393.

KUNZ, Jan et LEINONEN, Mari, « Une Europe sans frontières : pure rhétorique, réalité ou utopie ? » in PECOUD, Antoine, DE GUCHTENEIRE, Paul (dir.), *Migrations sans frontières*, Paris, UNESCO, 2009, pp. 191-220.

LAGUERRE, Bernard, « L'Europe entre espace et territoire », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe: Espace ou Territoire ?* Paris, Seuil, 1993, pp.49-55.

LAMERS, Karl, SCHÄUBLE, Wolfgang, « Réflexions sur la politique européenne », CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994.

LANDABURU, Eneko, « La Communauté européenne et son territoire », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe: Espace ou Territoire ?* Paris, Seuil, 1993, pp. 17-23.

LAQUIÈZE, Alain, PAYNOT, Anne, « L'Union européenne tend-elle à devenir un Etat ? », *Fondation pour l'innovation politique*, 2004. Disponible sur http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/pdf/documents/Etude_L_Union_europeenne_tend_elle_a_devenir_un_Etat.pdf

LE BIHAN, Danièle, « Espace communautaire ou territoire de l'Union Européenne ? », in ABDELMALEK, Ali Aït (dir.), *Le territoire, entre l'Europe et l'Etat-nation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, pp. 99-110.

LUCAS, Anne Claire, « Le SDEC, un instrument stratégique de l'aménagement du territoire communautaire ? » in CHARLES-LE BIHAN, Danielle (dir.), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union européenne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.

MAMADOUH Virginie, « The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union: the first 50 years », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 92, No 4, 2001, pp. 420-436. Disponible sur <http://www.europe.canterbury.ac.nz/courses/euro223/mamadouh.pdf>

MARCOU, Gérard, « Union, fédération, région : quel(s) Etat(s) pour l'Europe ? », *Cultures et Conflits*, 38-39, 2000.
Disponible sur <http://conflits.revues.org/index281.html>

MARTINAND, Claude, « Réseaux, service public et territoire européen » in *L'évènement européen* (collectif), *Europe : espace ou territoire ?*, Paris, Seuil, 1993, pp. 107-118.

MERCUZOT, Benoît, « Le "territoire européen de la République", une notion d'avenir? » in CURAPP, *La loi du 28 Pluviôse An VIII deux cent ans après : survivance ou pérennité ?*, Paris, PUF, 2000, pp. 65-76.

NADIN, Vincent, STEAD, Dominic, « European spatial planning systems, social models and learning », *disP 172-1* (The Planning Review), 2008, pp. 35-47.
Disponible sur www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/download/1570/9365/file

PISANI, Edgard, « Pour un aménagement du territoire européen », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe: Espace ou Territoire ?* Paris, Seuil, 1993, pp. 203-211.

QUÉVIT, Michel, « Les nouveaux défis de la politique régionale », in *L'évènement européen* (collectif), *Europe : espace ou territoire ?*, Paris, Seuil, 1993, pp. 59-69.

RUGGIE, John G., « Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations », *International Organization*, Vol. 47, No 1, 1993, pp. 139-174.

Disponible sur <http://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Ruggie.Territoriality.pdf>

RUMFORD, Chris, « Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance », *Comparative European Politics*, Vol. 4, 2006, pp. 127-140. Disponible sur <http://europeanization.files.wordpress.com/2011/03/chris-rumford-2006.pdf>

SALEZ, Patrick, « La cohésion territoriale dans la future politique de cohésion », présentation à l'Institut Destrée, Namur, 14 septembre 2010. Disponible sur http://www.intelliterwal.net/Documents/2010-09-14_Patrick-Salez_Cohesion-territoriale_Namur_FR.pdf

SCHMITTER, Philippe, « Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes », in MENY *et al.*, *Politiques publiques en Europe*, (actes du colloque de l'Association française de science politique, 23-24 mars 1994), Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 27-47.

SCHOUT, Adriaan, JORDAN, Andrew, « From Cohesion to Territorial Policy Integration (TPI): Exploring the Governance Challenges in the European Union » *European Planning Studies*, Vol. 15 (6), 2007, pp. 835-851.

ZILLER, Jacques, « The European Union and the territorial scope of European territories », *Victoria University of Wellington Law Review* n° 38, 2007, pp. 51-63.

Documents officiels

Comité de Développement Spatial, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, 1999.

ESPO 2013 Programm, First ESPON 2013 Synthesis, New evidence on smart, sustainable and inclusive territories, 2010.

- *Documents de l'Union européenne*

Agenda Territorial de l'Union européenne. Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses, adopté lors de la réunion informelle des ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale les 24 et 25 mai 2007 à Leipzig, Allemagne.

Agenda Territorial de l'Union européenne 2020, Vers une Europe des diverses régions inclusive, intelligente et durable, adopté lors de la réunion ministérielle informelle des ministres chargés de

l'aménagement du territoire et du développement territorial, le 19 mai 2011 à Godolló, Hongrie.

COMMISSION EUROPEENNE, *Europe 2000. Les perspectives de développement du territoire communautaire*, COM(90) 544 final, 27 novembre 1990.

COMMISSION EUROPEENNE, *Europe 2000+. Coopération pour le développement du territoire européen*, 1994.

COMMISSION EUROPEENNE, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, 1996.

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001.

COMMISSION EUROPEENNE, *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007-2013*, COM(2005) 299 final, 5 juillet 2005.

COMMISSION EUROPEENNE, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE*, COM(2006) 232 final, 22 septembre 2006.

COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, COM(2008) 616 final, 6 octobre 2008.

COMMISSION EUROPEENNE, *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer*, COM(2009)623 final, 6 novembre 2009.

COMMISSION EUROPEENNE, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, 3 avril 2010.

COMMISSION EUROPEENNE, *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Investir dans l'avenir de l'Europe*, 9 novembre 2010.

COMMISSION EUROPEENNE, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports. Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM(2011)144 final, 28 mars 2011.

Recommandation de la Commission aux États membres concernant l'activité des services sociaux à l'égard des travailleurs se déplaçant dans la Communauté, *JOCE*, 16/08/1962.

Résolution du Parlement européen du 6 mai 2010 sur le Livre blanc de la Commission intitulé «Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen» (2009/2152(INI)).

- Sources juridiques

Règlement (CEE) n° 4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional, *JOCE*, 31/12/1988.

Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les Fonds structurels *JOCE*, 26/6/1999.

Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), *JOCE*, 21/06/2003.

Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) no 1783/1999, *JOUE*, 31/07/2006.

Règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999, *JOUE*, 31/07/2006.

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JOUE*, 31/07/2006.

Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, *JOUE*, 31/07/2006.

Règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94, *JOUE*, 31/07/2006.

Règlement (CE) n° 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen, *JOUE*, 30/12/2006.

Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), *JOCE*, 25/04/2007.

- Jurisprudence citée

CJCE, 31 mars 1971, *AETR*, 22-70.

CJCE, 12 décembre 1974, *Walrave*, 36/74.

CJCE, 10 octobre 1978, *Hansen*, 148-77.

CJCE, 9 juillet 1991, *Commission c/ Royaume-Uni*, C-146/89.

CJCE, 12 février 1992, *Leplat*, C-260/90.

CJCE, 16 juillet 1992, *Legros e.a.*, C-163/90.

CJCE, 9 août 1994, *Lancry*, 363, 408, 410 et 411/93.

CJUE, 12 avril 2011, *DHL Express France c/ Chronopost*, C-235/09.

Sites internet consultés et ressources électroniques

Commission européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm

Conseil de l'Union européenne : <http://www.consilium.europa.eu/homepage.aspx?lang=fr>

Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/>

Convention de Vienne sur le droit des traités :
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf

Convention sur le droit de la mer :
http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm

Cour de Justice de l'Union européenne : <http://curia.europa.eu/>

Droit de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu>

Entreprises Territoires et Développement (Centre de ressources du développement territorial, France): www.projetdeterritoire.com
ESPON: www.espon.eu

Eurocities (réseau des grandes villes européennes) : <http://www.eurocities.eu/main.php>

Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : <http://fr.eurometropolis.eu>

FRONTEX, General Report 2011, p. 11. Disponible sur
http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/general_report/2010/report_2011.pdf

Hypergeo (encyclopédie électronique consacrée à l'épistémologie de la géographie) :
www.hypergeo.eu

MIGREUROP : www.migreurop.org

Organisation Mondiale du Commerce : www.wto.org

PreLex, (base de données des procédures interinstitutionnelles) :
<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=fr>

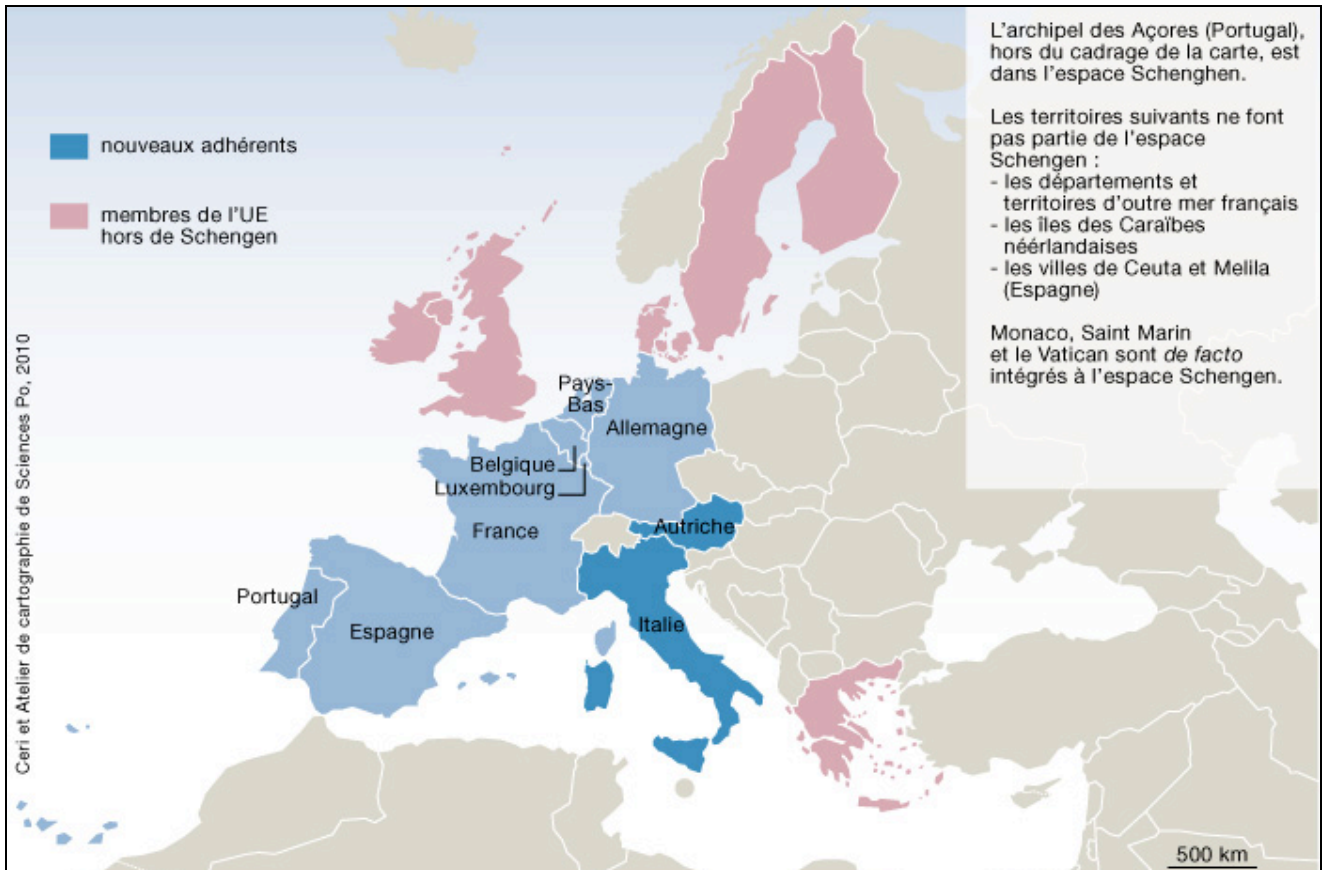
SALEZ, Patrick, « La cohésion territoriale dans la future politique de cohésion », présentation à l'Institut Destrée, Namur, 14 septembre 2010. Disponible sur :
http://www.intelliterwal.net/Documents/2010-09-14_Patrick-Salez_Cohesion-territoriale_Namur_FR.pdf

Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) :
http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957K/tif/TRAITES_1957_EURATOM_1_XM_0010_link_111.pdf

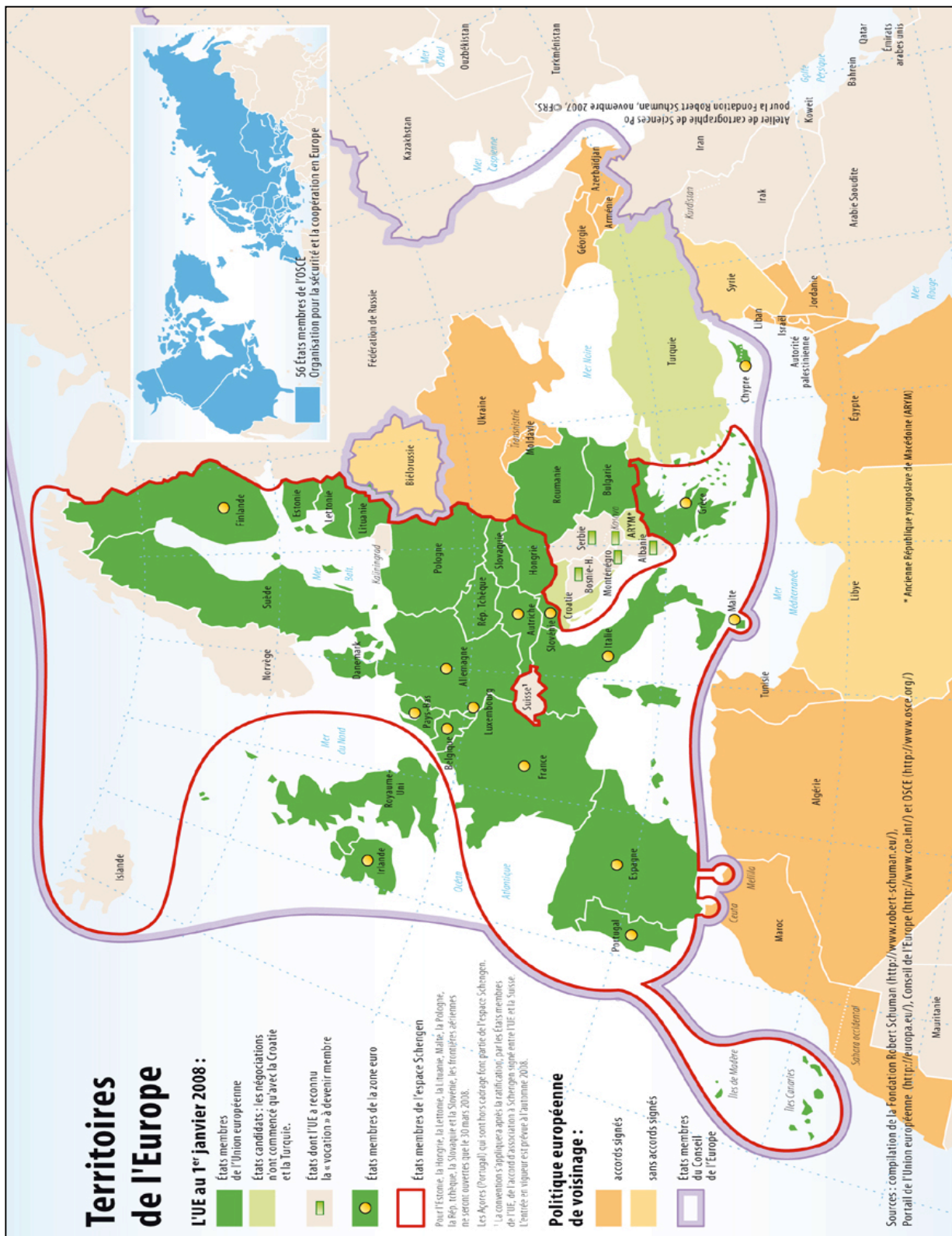
Traité de l'Atlantique Nord :
http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17120.htm

ANNEXES

Annexe I. L'espace Schengen en 1997.

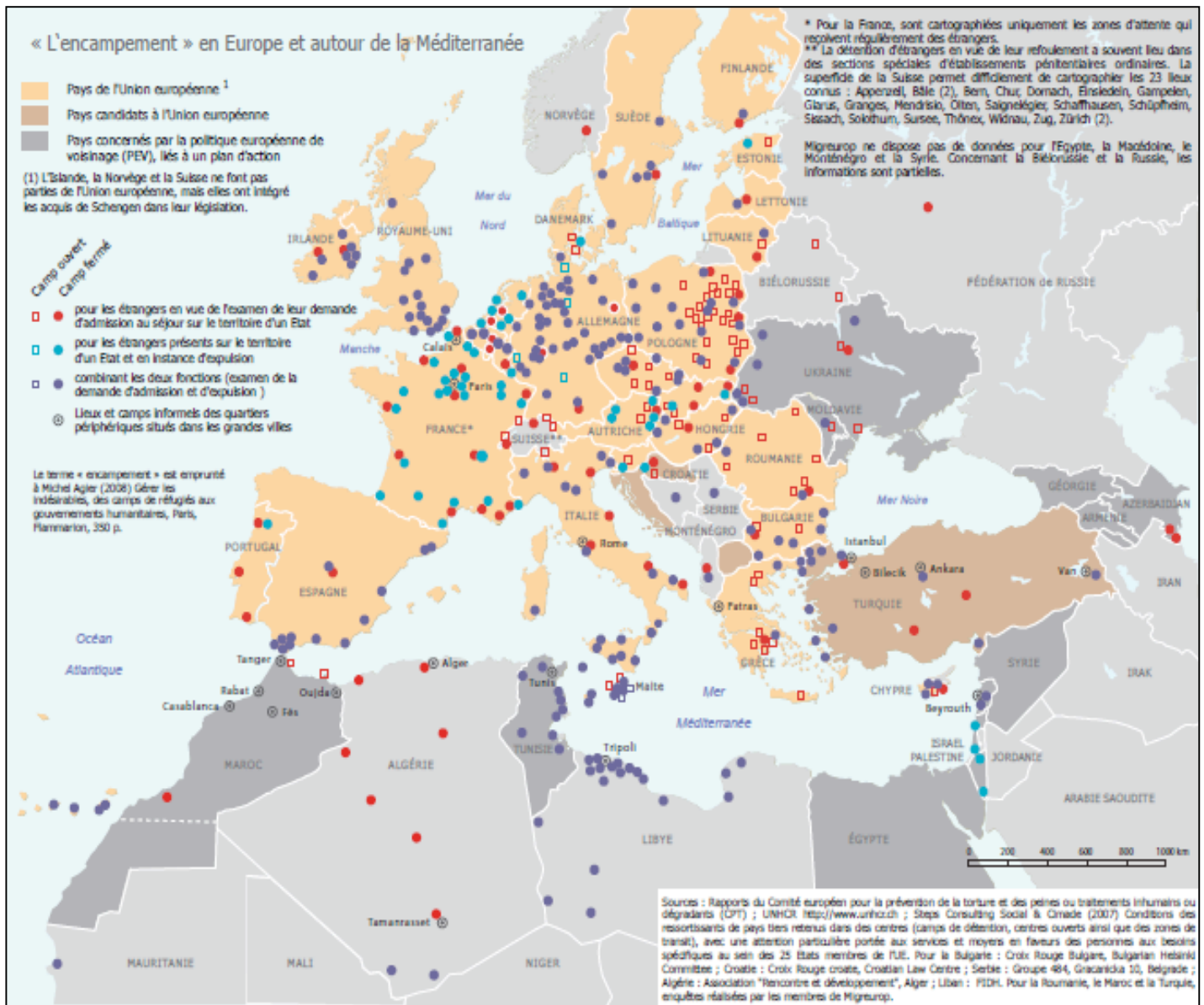


(Source : portail de l'Union européenne. Disponible sur <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/espace-schengen-1997>)



(Source : Fondation Robert Schuman, « L'état de l'Union 2008. Rapport Schuman sur l'Europe ». Disponible sur <http://www.diploweb.com/IMG/jpg/territoiresdeurope2008fondationrobertschuman.jpg>)

Annexe III. L'Europe des camps.



(Source : MIGREUROP. Disponible sur http://www.migreurop.org/IMG/pdf/L_Europe_des_camps-2009-FR.pdf)

Section troisième

Les aides accordées par les États

ARTICLE 92

1. Sauf dérogations prévues par le présent Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché commun :

a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun :

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi,

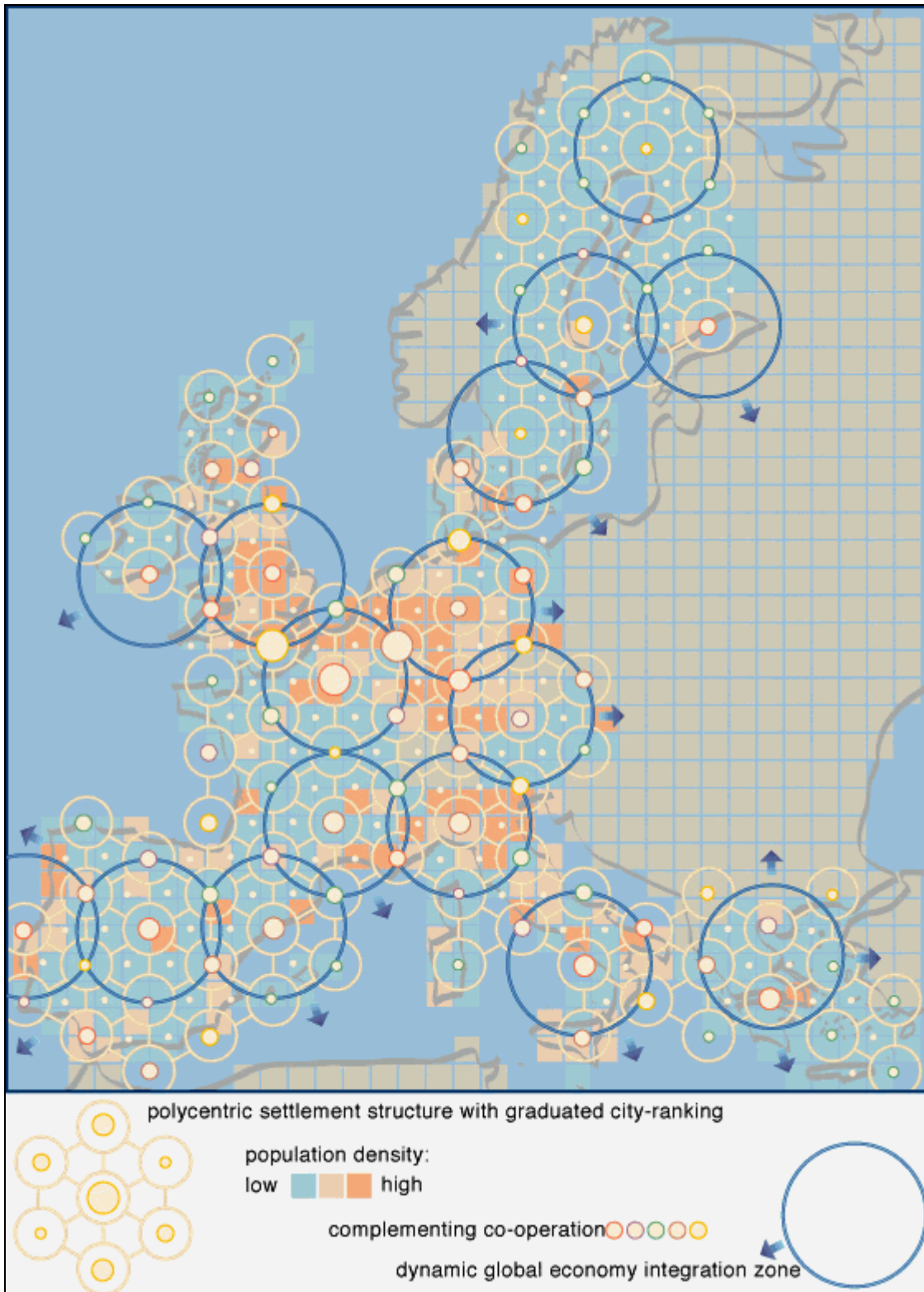
b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Toutefois, les aides à la construction navale existant à la date du 1^{er} janvier 1957, pour autant qu'elles ne correspondent qu'à l'absence d'une protection douanière, sont progressivement réduites dans les mêmes conditions que celles applicables

à l'élimination des droits de douane, sous réserve des dispositions du présent Traité visant la politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers,

d) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Annexe V. Structure d'un peuplement polycentrique à hiérarchie urbaine graduée.



(Source et réalisation : Mcrit. Disponible sur <http://www.mcrit.com/SPESP/espon%20ne.htm>)

Règlement (CEE) n° 4254/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n°2052/88 en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional (FEDER).

(extrait)

TITRE III DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Article 10 Définition des interventions

1. Conformément à l'article 3 paragraphe 1 dernier alinéa du règlement (CEE) no 2052/88, le Feder peut en outre contribuer au financement, au niveau communautaire :

a) d'études à l'initiative de la Commission visant à identifier :

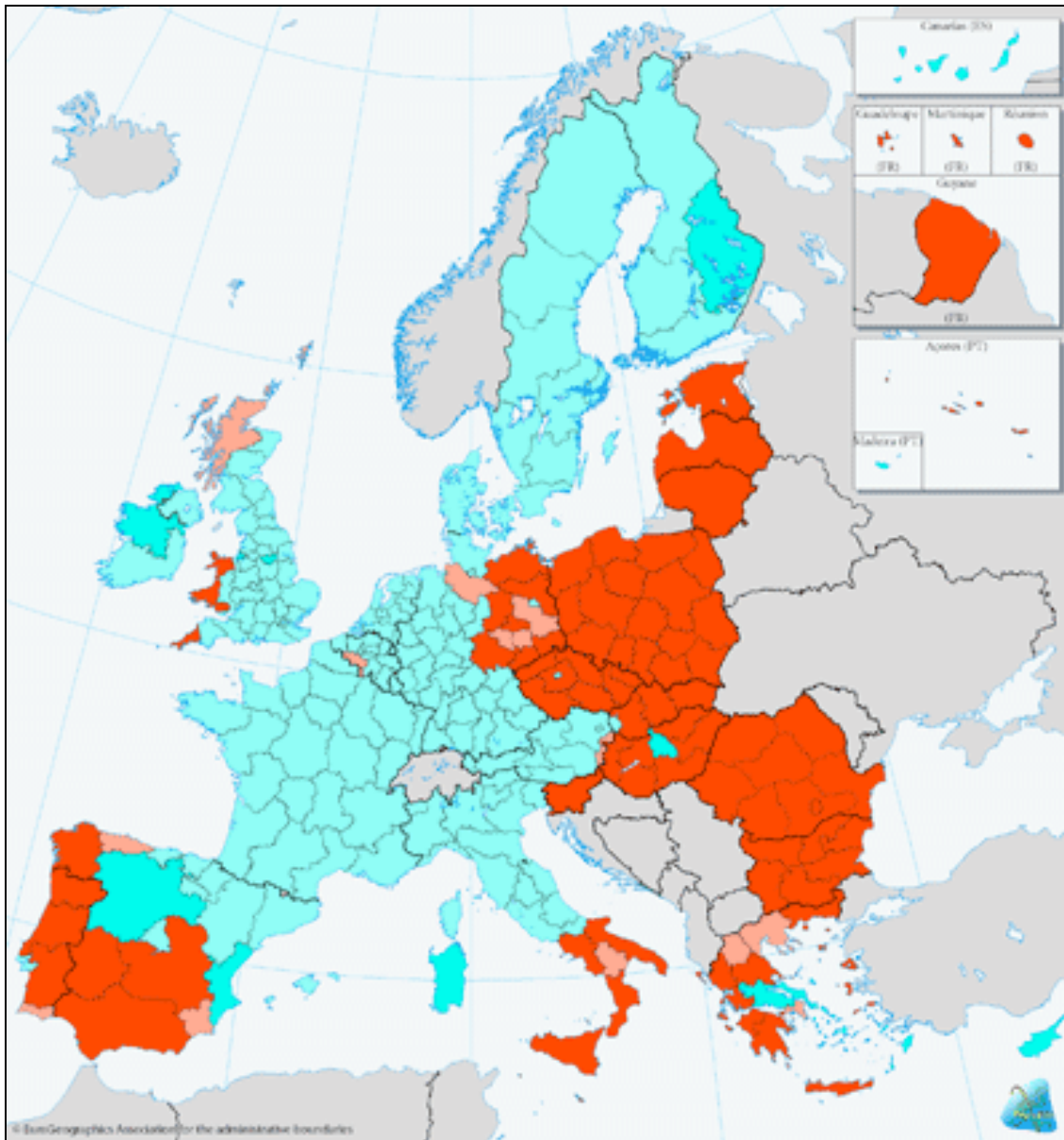
- les conséquences spatiales de mesures projetées par les autorités nationales, notamment en matière de grandes infrastructures, lorsque celles-ci dépassent par leurs effets le cadre national,
- les mesures visant à remédier aux problèmes spécifiques des régions frontalières internes et externes à la Communauté,
- les éléments nécessaires à l'établissement d'un schéma prospectif de l'utilisation de l'espace communautaire ;

b) des projets pilotes qui :

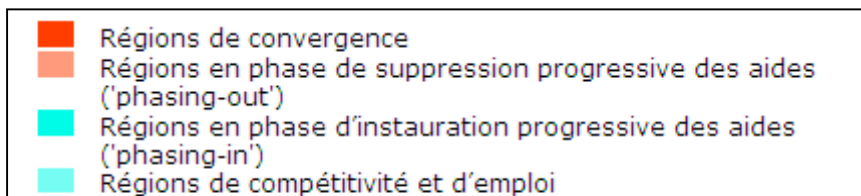
- constituent des incitations à la réalisation d'infrastructures, d'investissements dans les entreprises et d'autres mesures spécifiques ayant un intérêt communautaire marqué, en particulier dans les régions frontalières internes et externes de la Communauté,
- favorisent l'échange d'expériences et la coopération en matière de développement entre régions de la Communauté, ainsi que des actions innovatrices .

2. Le Comité visé à l'article 27 du règlement (CEE) no 4253/88 peut être saisi, à l'initiative de la Commission, de questions relatives au développement régional au niveau communautaire, à la coordination des politiques régionales nationales, ou à tout autre problème ayant trait à la mise en oeuvre de l'action régionale de la Communauté. Il peut dégager des conclusions communes sur la base desquelles la Commission adresse, le cas échéant, des recommandations aux États membres.

Annexe VII. Les objectifs « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi » par région.



Légende :



(Source : Politique régionale. Disponible sur http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_fr.htm)