

Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes (Partie 1)

Jean-Louis Quermonne & Andy Smith

Introduction

Appréhender l'articulation entre le territoire et l'espace public dans le cadre du processus d'intégration européen, fait appel à deux dimensions qui tendent à se rejoindre : la dimension " interne " et la dimension " externe " .

Sur le plan strictement communautaire, dès l'origine de sa mise en oeuvre, la Communauté économique européenne a provoqué la suspicion d'hommes politiques, inquiets à la perspective de l'établissement de liens directs entre la Commission de Bruxelles, et les collectivités territoriales des États. Et cette crainte de voir déstabilisée l'assise territoriale des États peut être illustrée par le propos tenu, en France, par Michel Debré dans son livre : *Au service de la Nation* [1].

Plus tard, parallèlement, d'autres auteurs se sont posés la question de savoir si la construction européenne pouvait modifier la configuration de l'Europe, telle qu'il était devenu habituel de l'imputer aux accords de Yalta ?

Et l'on conçoit que la chute du mur de Berlin, suivie de l'implosion de l'Empire soviétique, ait pu être considérée partiellement comme la conséquence du succès économique du marché commun assorti de la fermeté diplomatique et militaire opposée par l'Alliance Atlantique aux tendances hégémoniques du pouvoir communiste.

Bref, dans quelle mesure l'Union européenne, héritière des trois communautés économiques instituées depuis bientôt quarante-cinq ans, a-t-elle été et continue-t-elle d'être un facteur de perturbation - c'est-à-dire de déstructuration et de restructuration - de l'espace territorial européen et au-delà ? La question est, à l'évidence, d'envergure. Et elle met en relation, nécessairement, de multiples éléments d'ordre historique, économique, culturel et géopolitique.

Il ne sera donc pas aisé d'y répondre. L'on essaiera, cependant, d'esquisser quelques réflexions en ce sens en décomposant la question en trois temps :

Dans un premier temps, l'on s'interrogera sur la capacité de l'Union européenne à modifier l'espace territorial à l'intérieur même des frontières de l'Union, en mesurant l'impact sur les territoires de la politique structurelle entreprise depuis le milieu des années 1960 [2].

En un second temps, l'on examinera les mutations territoriales opérées en Europe, à l'extérieur de ses frontières, sous l'influence de l'Union européenne.

Enfin, une troisième démarche conduira à se demander si l'Union européenne elle-même doit pouvoir générer, au-delà du grand marché qu'elle constitue déjà, un espace public effectif, tout en sachant la difficulté que rencontre encore aujourd'hui toute recherche visant à donner une définition homogène de cette notion.

La dimension interne : l'impact politique des fonds structurels

S'il est habituel de considérer que l'intégration communautaire a été conçue pour éviter la guerre et approfondir la coopération économique entre les États de l'Europe occidentale, le souci de réduire les inégalités à l'intérieur de cet ensemble a toujours accompagné ces deux arguments dominants. Ainsi, le traité de Rome a-t-il créé le premier des fonds structurels sensés agir de manière active sur la distribution de la richesse économique : le Fonds Social Européen (FSE). Un deuxième fonds a été ajouté en 1964 dans le cadre de la Politique agricole commune afin de promouvoir la restructuration du secteur agricole européen (le FEOGA orientation). Enfin, en réponse aux incertitudes économiques du début des années 1970, et aux exigences intergouvernementales du premier élargissement, a été institué en 1975 le Fonds Européen de Développement Régional (le FEDER) [3].

Bien qu'impressionnante sur le papier jusqu'au milieu des années 1980, cette politique institutionnelle n'a abouti dans la réalité qu'à des résultats économiques et politiques limités au plan des territoires infra-nationaux. D'un montant budgétaire peu important, et surtout assujettis à une mise en oeuvre verrouillée par les administrations nationales [4] , les fonds structurels sont restés très largement dans l'ombre du débat sur l'avenir de l'intégration communautaire.

En transformant la méthode, voire l'idéologie, des fonds structurels, la réforme de 1988 constitue un moment clé pour trois séries d'acteurs : la Commission qui est dès lors habilitée à rechercher des interlocuteurs au sein des pays membres, les instances infra-nationales qui en sont largement bénéficiaires, et les administrations nationales qui doivent désormais s'adapter à cette situation bon gré, mal gré. Afin de saisir cette nouvelle donne, il devient nécessaire de mettre en avant deux aspects de cette histoire, trop longtemps laissés dans l'ombre : d'une part, souligner le travail de préparation et de médiation effectué au sein de la Commission et en collaboration avec ses alliés potentiels à travers le territoire des Douze ; d'autre part, observer que la phase de mise en oeuvre des fonds structurels constitue une occasion de renégociation partielle de la réforme " taillée sur mesure " par les différents partenaires.

Dans cette perspective, l'on s'efforcera d'abord de suivre l'impact politique des fonds structurels dans deux pays membres où les fonds structurels s'ajoutent à des systèmes d'intervention nationaux développés : le Royaume-Uni et la France (1). Ensuite, l'on constatera que dans les pays dits " désavantagés ", ces fonds sont plus importants sans avoir forcément plus d'influence. L'on s'appuiera pour le démontrer sur les cas espagnol et irlandais, avant de présenter le nouveau Fonds de Cohésion introduit par " la réforme de la réforme " de 1993-94 (2). Ce fonds pose de véritables questions sur les futures orientations des fonds structurels et du rapport entre l'intégration communautaire et le territoire.

Les catalyseurs d'une problématique des territoires

L'analyse présentée ci-dessous montre que loin de provoquer un scénario de convergence dans lequel les fonds structurels impulsent l'émergence d'une Europe des régions, l'action communautaire peut être plutôt considérée comme une nouvelle ressource politique dont la propriété n'est pas arrêtée d'avance. L'analyse des recompositions politiques qui en résultent doit donc forcément prendre en compte l'état des configurations d'acteurs propre à chaque pays.

Royaume Uni : l'opportunité d'établir un " pouvoir périphérique à la britannique "

On ne s'étonnera pas que les fonds structurels ne figurent pas à l'actif du bilan de l'Union européenne établi par les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et de John Major. Comme en témoignent les rapports souvent conflictuels entre les services de la

Commission et leurs homologues au sein du Civil service à Londres, ce manque d'enthousiasme est largement partagé par l'administration britannique. Cette tension est imputable en partie à ce que Helen Wallace appelle " un environnement discursif sceptique " à propos de la Communauté Européenne [5]. Elle est également le produit d'une tendance centralisante forte dont le tournant a été " la crise du FMI " de 1976, donnant lieu à une longue série de luttes entre les gouvernements centraux et les autorités locales [6].

Ce type de rapport national-local a eu naturellement une influence fondamentale sur la mise en oeuvre des fonds structurels au sein des territoires " défavorisés " du Royaume-Uni. De fait, l'adversaire politique principal de ces derniers n'est pas la Commission Européenne mais les divers ministères du gouvernement central qui cherchent à faire prévaloir leur rôle de gatekeeper (garde-barrière). Alors que, jusqu'à la réforme des fonds structurels de 1988, les ressources d'un gatekeeper étaient retenues par l'État, avec l'introduction de cette réforme et l'exigence que les fonds soient mis en oeuvre par des " comités de suivi " territorialisés, commence à s'effriter cette capacité de l'État britannique à maintenir les barrières. Les " comités de suivi ", établis pour chaque programme cofinancé par l'Union européenne, rassemblent en effet au niveau de chaque territoire aux côtés des représentants de la commission, des acteurs tels que les autorités locales, les chambres de commerce et les services déconcentrés de l'État. Or, bien que ces derniers président en règle générale les réunions bi-annuelles du comité de suivi, on constate depuis la fin des années 1980 l'émergence dans de nombreux territoires concernés par les fonds structurels d'un modèle d'action publique qui s'apparente à plusieurs égards à celui du " pouvoir périphérique " connu en France avant la décentralisation [7]. Au Royaume-Uni, ce modèle privilégie quatre dimensions, dont chacune à un rapport plus ou moins proche avec les opportunités politiques offertes par les fonds structurels.

Premièrement, les ressources financières directement contrôlées par les autorités locales sont non seulement faibles, mais aussi dominées par les lignes budgétaires " obligatoires " (éducation, routes). La part laissée au développement économique par les seuls County ou District Councils est donc très réduite. Ceux-ci sont structurellement conduits à établir des rapports avec d'autres acteurs afin de pouvoir agir de manière significative sur le sort économique de leur territoire. Les fonds structurels deviennent ainsi une ressource inespérée pour ces collectivités territoriales.

La deuxième dimension du pouvoir périphérique au Royaume-Uni tient au rôle joué par les services déconcentrés de l'État. Regroupés désormais dans les Government Offices régionalisés, les fonctionnaires excentrés des quatre ministères concernés [8] sont chargés de mettre en oeuvre à la fois des programmes de développement économique nationaux et, de plus en plus, les actions financées par les fonds structurels communautaires. Comme certains auteurs commencent à le reconnaître [9], ce rôle peut souvent conférer à ces field officers une marge d'autonomie significative par rapport aux fonctionnaires basés à Londres. En effet, cette marge est à la discrétion des fonctionnaires eux mêmes en fonction de leurs affinités avec les représentants du territoire concerné et des ressources qu'ils peuvent recevoir. A ce propos l'on peut citer en exemple l'enthousiasme avec lequel grand nombre de fonctionnaires déconcentrés ont collaboré avec les autorités locales au moment de la redéfinition des zones éligibles aux fonds structurels en 1993-94. Cette prise de distance vis à vis des ministères à Londres peut être mise en relation avec une certaine fragmentation de l'État résultant de la " privatisation sous forme d'agence " (agencisation) de certains de ses services réalisée par les gouvernements conservateurs depuis le milieu des années 1980.

La troisième dimension de ce modèle est en effet l'existence et l'action des agences de développement territorialisées. En Ecosse et au Pays de Galles, ces instances, créées au cours des années 1960, sont particulièrement bien outillées pour contribuer à la consolidation de centres de pouvoir politique dans les territoires dits défavorisés. Le Development Board for Rural Wales, par exemple, a d'importantes capacités d'expertise et des contacts de longue date avec les fonctionnaires de la Commission Européenne. Interfaces importantes entre les représentants du commerce local et les acteurs politiques, ces agences ont su mettre de l'argent communautaire au profit de leur propre insertion dans le modèle de pouvoir de leurs territoires respectifs.

La quatrième et dernière dimension de cette tendance est l'existence ou non de l'identité régionale. Alors que parfois un sentiment fort d'appartenance à un territoire peut engendrer d'autres types de difficultés politiques, dans des territoires comme l'Ecosse, le Pays de Galles et le Nord-Est de l'Angleterre, ce sentiment d'appartenance facilite incontestablement l'émergence d'un réseau d'actions publiques ayant une envergure européenne. Le contre-exemple d'un territoire " artificiel " regroupé par un programme communautaire, le Devon et la Cornouailles, montre la manière dont le manque d'identité commune

rend fragiles et opaques les actions publiques entamées avec l'aide communautaire.

Il n'y a donc rien d'automatique à l'émergence de cette tendance vers un modèle de pouvoir périphérique au Royaume-Uni. Dans chaque cas, le caractère des acteurs et des relations entre eux, détermine le plus ou moins grand niveau d'autonomie dont bénéficient les représentants d'un territoire par rapport à ceux des ministères à Londres. En effet, dans certaines parties de ce pays membre cette autonomie est négligeable rendant caduque une analyse en termes de pouvoir périphérique. Pour adopter un terme scientifique à la mode en langue anglaise et qui commence à faire son chemin en France, le rapport national-local au Royaume-Uni dans un contexte d'intégration communautaire fait référence aux analyses en termes de coalitions de gouvernance. Or celui-ci dépasse l'aspect institutionnel des études ayant comme objet le gouvernement local [10]. Sans aborder en détail ce point qui mériterait un développement à lui seul, observons qu'il s'agirait d'analyser les composantes d'un territoire, non seulement sous l'angle de son modèle de pouvoir formel, mais du point de vue de la dynamique engendrée par l'interaction des acteurs. L'addition d'un, ou plutôt des acteur(s) européen(s) est assurément l'un des facteurs explicatifs de cette évolution.

France : renforcement du pouvoir concentrique

L'idée de " territoires actifs " est également l'objet d'une part croissante des études du " local " effectuées en France depuis une dizaine d'années [11], sans que sa dimension européenne soit souvent assurée à sa juste valeur. Le contexte nouveau qui a accompagné la décentralisation est, bien entendu, au coeur de ces travaux. En effet, au risque de schématiser de manière excessive, dans le cas français il s'agit du passage d'un modèle de pouvoir périphérique à celui du gouvernement local dans une société où l'État reste, cependant, très présent. Aussi, est-il intéressant d'observer qu'au milieu des années 1980, des spécialistes comme Yves Mény ont pu souligner la domination quasi-totale des fonds structurels par les services de l'État central [12].

Aujourd'hui cette situation apparaît différente, sans que les acteurs étatiques se soient effacés pour autant. Nous présenterons brièvement ici l'impact des fonds structurels sur le sort politique des territoires français comme facteur d'émergence d'un pouvoir concentrique [13], dont le point focal se trouve situé soit au chef lieu d'un département, soit (cas plus rare), au niveau d'une capitale régionale. Trois séries de

tendances sont à l'origine de l'impulsion donnée à cette évolution par les fonds structurels.

En premier lieu, il est nécessaire de rappeler l'impact des interventions communautaires qui ont précédé la réforme des fonds structurels en France : les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM). Ces programmes ont été mis en place en 1986 afin d'atténuer l'opposition de certaines régions françaises à l'entrée dans la CEE de l'Espagne et du Portugal [14]. Ainsi, les PIM ont constitué la première occasion pour les acteurs de plusieurs régions méridionales de jouer un rôle important dans l'orientation des fonds communautaires. Pour notre propos, il importe de reconnaître que dès l'instauration de ce programme a commencé une concurrence plus ou moins ouverte entre les instances régionales et départementales pour jouer le rôle d'interlocuteur privilégié de la Commission [15]. Les tensions de cet ordre au sein de la région Rhône-Alpes sont ici exemplaires.

Cette rivalité entre département et région nous amène à considérer la deuxième tendance du modèle du pouvoir concentrique : le rôle joué par les acteurs de l'État déconcentré au niveau régional et départemental. Il ne fait pas de doute que la mise en oeuvre des fonds structurels a renforcé de manière considérable les ressources politiques maîtrisées par le Secrétariat Général de l'Administration en Région (SGAR) [16]. Certains auteurs n'hésitent pas à admettre que, dans les faits, les membres de cette administration sont devenus les services extérieurs de la Commission Européenne [17]. Cette évolution s'accompagne dans chaque région de l'émergence de rapports de qualité divergente entre le SGAR, le Préfet de région et le Conseil régional. Là où ce rapport est proche (Bretagne, Limousin), le modèle de pouvoir concentrique tend à se construire autour de la capitale régionale. En revanche, si ce rapport est conflictuel (Rhône-Alpes, PACA), la tension Région-Département tend à s'accroître et à favoriser la consolidation d'un pouvoir concentrique autour des chefs-lieux de département. Dans ce dernier cas de figure, les fonds structurels deviennent alors aussi des objets de compétition entre les services d'État au niveau régional et ceux qui sont localisés dans les départements.

Enfin, l'impact des fonds structurels sur le territoire français se complique face à un autre type d'intervention : les Programmes d'initiative communautaire (PIC). Suite à une longue campagne de la part des services de la Commission, en 1988 entre 10 et 15% des fonds structurels ont été alloués aux programmes initiés par les différentes Directions générales et mis en oeuvre en partenariat direct

avec les instances infra-nationales. Ce qui importe pour notre propos est d'observer qu'en France un nombre important de PIC a alimenté un échelon politico-administratifs supplémentaire : celui des instances intercommunales. Comme l'analyse du déroulement d'un programme de développement rural (LEADER) l'illustre [18], grâce largement à leur modalités de cofinancement, les PIC ont souvent eu tendance à exacerber les tensions entre régions et départements.

Loin d'une Europe des régions homogènes, nous avons vu que dans ces deux pays tandis que les relations entre l'Union européenne et les instances infra-nationales se renforcent, il ne s'agit pas forcément de territoires régionaux. Au contraire, dans le cas en France, il est probable que les fonds structurels deviennent des points d'appui au maintien, voire à l'accroissement, des pouvoirs de l'échelon historique qu'est le département, ce qui tend à dégonfler le mythe de la " grande région " de dimension européenne ! Dans des pays, comme la France et le Royaume- Uni, qui bénéficient d'enveloppes financières moyennes, les fonds structurels contribuent à l'approfondissement d'une logique des territoires déjà largement en cours depuis la fin des années 1970. Dans les deux cas, la méthode communautaire constitue néanmoins une ressource considérable, sans pour autant déboucher sur une prise de conscience généralisée de l'environnement européen de l'action publique. Les choses changent-elles quand il s'agit de pays membres où la méthode communautaire est légèrement différente ?

La cohésion économique et sociale dans l'Europe " désavantagée "

Après avoir traité de territoires " défavorisés ", dans des pays contributeurs-nets, nous nous concentrerons sur l'impact politique des fonds structurels dans les pays membres dits " désavantagés ". Dans un premier temps il s'agira de se pencher sur ce qui s'est passé dans deux de ces pays, l'Espagne et l'Irlande, lors de la période 1989-93. Dans un second temps, nous présenterons l'infléchissement important introduit par " la réforme de la réforme " des fonds structurels de 1993-94 : à savoir l'instauration d'un " fonds de cohésion ". Nous relierons la description de ce nouvel outil d'intervention communautaire à une réflexion plus spéculative sur le futur des fonds structurels et leur éventuelle articulation avec des dispositifs d'aide imaginables dans le cadre des futurs élargissements.

Les fonds structurels en Espagne et en Irlande

En conformité avec ce que la Commission Européenne appelle le principe de " concentration " des fonds structurels dans les territoires

qui en ont le plus besoin, en 1988 plus de 60% des financements prévus par les fonds structurels ont été réservés aux zones d'Objectif 1 [19]

En étudiant brièvement la manière dont ces crédits ont été mis en oeuvre en Espagne et en Irlande, nous pourrions compléter la photographie de la méthode communautaire en matière d'aide structurelle abordée dans les développements précédents.

Le premier point à noter sur les zones d'Objectif 1 est la modification de la règle de cofinancement. Là où en zones d'Objectif 2 ou 5b, l'Union européenne ne pouvait pas dépasser plus de 45% du coût d'un programme, dans les pays comme l'Espagne et l'Irlande ce taux a pu atteindre 75%. Si, dans ces deux pays, les collectivités territoriales et le secteur privé manquent de moyens financiers pour pouvoir financer les 25% restant, dans le cas espagnol les fonds structurels sont devenus les appuis solides d'une fédéralisation du système politique national, tandis qu'en Irlande ils contribuent plutôt à une centralisation de l'action publique déjà très visible. Cette traduction à l'opposé des fonds structurels a deux explications.

En premier lieu, il s'agit des compétences et des ambitions contrastées des collectivités territoriales. Les fonds structurels réformés arrivent en Espagne une dizaine d'années après la transition vers la démocratie et le déclenchement du " processus autonome " qui a créé un nouvel échelon de gouvernement régional : la Communauté Autonome [20]. Pour un grand nombre de ces instances, les fonds structurels constituent une occasion exceptionnelle de consolider leur autonomie politique, économique, voire culturelle, vis-à-vis de l'État central. La responsabilité de la mise en oeuvre de ces programmes communautaires régionalisés légitime les gouvernements des Communautés Autonomes face à l'héritage de l'ancien régime, les Provinces. Alors que pour des raisons historiques le mot " fédéral " reste tabou en Espagne, les fonds structurels participent pleinement à une dynamique qui s'apparente à une fédéralisation. En Irlande, en revanche, il n'existe pas de tradition de gouvernement local sur laquelle les fonds structurels auraient pu s'appuyer. Les compétences des comtés sont très restreintes et leurs ressources propres encore plus.

Ce qui conduit à expliquer la seconde différence majeure concernant l'impact politique des fonds structurels dans les deux cas : la capacité d'action publique de l'État. Dans le cas de l'Irlande, et malgré les difficultés économiques connues par ce pays, l'administration centrale

reste fortement organisée et relativement légitime. Ayant très vite compris les spécificités des instances communautaires et les meilleures manières d'en tirer des bénéfices importants, les hauts fonctionnaires se sont précipités pour établir les meilleurs rapports possibles avec les services de la Commission, tout en gardant une marge d'autonomie maximale par rapport aux instances infra-nationales. Les fonctionnaires espagnols ont, eux aussi, fait preuve d'un rapide et efficace apprentissage des rouages communautaires. Mais compte tenu de leur faiblesse relative par rapport aux gouvernements des Communautés autonomes, ils ont eu tendance à adopter une stratégie plus subtile que leurs homologues irlandais. Celle-ci a consisté à se construire une place singulière entre les instances communautaires et les institutions infra-nationales espagnoles. Manquant de crédits et de légitimité politique pour intervenir plus lourdement, les hauts fonctionnaires de Madrid comptent assurer leur " reconversion " pour s'instituer comme médiateurs à la fois " au-dessus de la mêlée" mais également comme acteurs étroitement impliqués dans le processus de décision.

Finalement, l'impact politique des fonds structurels ne varie pas autant que certains le pensent entre les territoires des pays comme la France et le Royaume-Uni et ceux d'autres États membres comme l'Espagne et l'Irlande. Certes, la taille des montants financiers exerce une influence sur le type de discussion publique qui a pour objet les fonds structurels. Il est évident que dans un pays comme l'Irlande, une claire connaissance de l'importance des fonds structurels a contribué au vote positif lors du référendum sur la ratification du traité de Maastricht en 1992. Néanmoins, il est tout aussi certain que les fonds structurels n'induisent pas une manière d'appréhender le territoire par les systèmes politiques nationaux. Pour revenir au cas irlandais et en dépit des incitations de la Commission Européenne, du point de vue du développement économique le territoire pertinent de l'action publique est toujours largement considéré comme étant le pays tout entier. En Espagne, et dans une moindre mesure en France, ce n'est visiblement plus le cas.

Le fonds de cohésion : mesure exceptionnelle ou précurseur d'une nouvelle méthode ?

Dans le cadre des premières négociations sur " la réforme de la réforme " des fonds structurels, une réunion du Conseil Européen tenue à Édimbourg en décembre 1992 a instauré un nouveau mécanisme de redistribution des ressources entre les États : le " Fonds de Cohésion ". Restreint aux quatre pays où prédominent un zonage

en " Objectif 1 " (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal), ce fonds prévoit la ventilation de crédits importants octroyés directement par la Commission aux gouvernements des États membres. Restreint aux projets d'infrastructure et de protection de l'environnement, au contraire de la méthode des trois fonds structurels existants, le Fonds de Cohésion ne nécessitera ni les cofinancements des pouvoirs publics nationaux ou locaux, ni l'insertion de ces projets dans des programmes de développement coordonnés. Conçu au moment de la négociation du Traité de Maastricht et sensé aider des pays les moins riches de l'Union européenne à participer pleinement à la préparation d'une monnaie unique, ce Fonds modifie de manière significative l'approche développée par les services de la Commission depuis la fin des années 1970. D'une part il crée un clivage qui sépare les pays bénéficiant à la fois de ce Fonds et des Programmes Opérationnels financés selon les taux d'Objectif 1, des pays qui ne bénéficient que de ces derniers. Autrement dit, l'instauration du Fonds de Cohésion a effectivement créée des zones d'Objectif 1 bis. D'autre part, les règlements gouvernant la mise en oeuvre de ce fonds contredisent très largement la procédure des politiques structurelles introduite en 1988. Au lieu de présenter des programmes de développement élaborés sur une base territorialisée, chaque administration nationale des pays bénéficiaires pourra déterminer l'allocation des financements selon ses souhaits. A la place des programmes cherchant à établir une cohérence entre les actions publiques, seront privilégiés les projets de développement individuels. En effet, tout semble indiquer un retour à la situation des politiques structurelles d'avant 1988.

Considéré dès l'origine comme un outil de négociation entre Chefs d'État et de gouvernement, il est peu surprenant que le Fonds de Cohésion ait suscité un degré élevé d'hostilité de la part des pays non bénéficiaires. Au moment de sa création, en France et au Royaume-Uni, il a tout de suite été interprété de manière cynique par les acteurs impliqués dans les fonds structurels comme un mécanisme de pure compensation pour les gouvernements en difficulté face aux exigences de la transition vers la monnaie unique. Au sein des Directions Générales V, VI et XVI de la Commission, les fonctionnaires européens parlent de ce " fonds de convergence " en termes sceptiques. L'idée que le Fonds de Cohésion constitue une manière pour la Commission de réaffirmer son engagement au principe de concentration s'est maintenue seulement dans les territoires concernés. Confrontés à la difficulté de trouver les cofinancements exigés par le principe de l'additionalité, ces territoires considèrent la redistribution des ressources véhiculées par ce fonds, comme un élément indispensable

de l'engagement de la Communauté envers la doctrine de la cohésion économique et sociale.

Aujourd'hui, plus d'une année après l'établissement réel de ce fonds, les critiques restent vives. Gérée très discrètement par une petite unité créée au sein du Secrétariat Général de la Commission, la sélection des projets et le transfert des crédits sont dominés par l'action des ministres de l'économie et des finances des quatre pays concernés. Dans ces conditions peu transparentes, le rôle des territoires infra-nationaux reste encore imprécis. Si chaque projet doit satisfaire à une évaluation ex ante de ses coûts et de ses avantages, ainsi que de son impact sur l'environnement, la nature macro-économique de cet exercice laisse penser que le Fonds de Cohésion deviendra surtout une ressource politique étatique.

Il est sans doute trop tôt pour se prononcer de manière catégorique sur le sort du Fonds de Cohésion. Il semble plus pertinent de se demander si la méthode de ce fonds constitue une exception par rapport à celle des autres fonds structurels, ou si, au contraire, c'est vers ce type d'approche que s'achemine l'ensemble des actions de l'Union européenne entamé au nom de la cohésion économique et sociale ? Tout en acceptant que cette spéculation soit peu rigoureuse, il apparaît que deux scénarios peuvent être envisagés pour la fin de ce siècle.

Le premier considère que le Fonds de Cohésion est une exception, qui risque à terme de devenir coûteuse pour l'Union européenne, notamment dans la perspective des élargissements à l'Est ou au Sud. Par conséquent, ce type d'approche intergouvernementale disparaîtrait en 1999 en faveur d'un approfondissement de la méthode des trois fonds structurels consistant à s'appuyer sur l'imbrication des ressources des instances infra-nationales, nationales et communautaires. Cette approche embrasserait la nature polycentrique des systèmes politiques contemporains. On pourrait imaginer un prolongement de ce scénario qui verrait le repositionnement de la Commission Européenne pour diminuer le montant financier des fonds structurels en faveur d'un rôle d'encadrement des normes de l'action publique. Comme Giandomenico Majone l'a souligné dans le cadre ce qu'il appelle " les politiques publiques réglementaires " (concurrence, protection de l'environnement et du consommateur) [21], cette position permettrait à la Commission de continuer à " play the piper without paying the tune " [22] . De plusieurs manières, une partie non négligeable des fonds structurels est déjà engagée dans cette voie à travers les Programmes d'initiative communautaire [23]

Le deuxième scénario est plus simple puisqu'il consisterait à supposer que l'on étend la méthode du fonds de cohésion à tout le reste des fonds structurels. Autrement dit, au lieu d'explicitier les normes homogènes encadrant l'octroi des fonds communautaires, les enveloppes budgétaires seraient définies par le Conseil des Ministres et chaque État déciderait de leur utilisation éventuelle. Ce scénario extrême paraît, toutefois, peu probable pour un certain nombre de raisons sans que l'on puisse complètement le rejeter. Premièrement, cela correspond à admettre que les gouvernements des États membres qui reçoivent la moindre part de ces fonds accepteraient une telle perte de maîtrise des fonds structurels. Deuxièmement, un dispositif intergouvernemental de cet ordre risquerait de multiplier les entraves à d'autres politiques communautaires, notamment celle de la concurrence. Troisièmement, cette orientation suppose que ni la Commission, ni les instances infra-nationales veillent ou puissent s'opposer à une telle évolution. Finalement, l'absence des instances communautaires de l'orientation des fonds structurels postule que la dynamique de l'intégration communautaire ne comprenne pas des éléments normatifs et idéologiques portant sur les valeurs associées à l'intégration européenne.

En effet, la question du futur des fonds structurels nous oblige à réfléchir sur la nature du régime politique communautaire et son rapport avec les conceptualisations du territoire. Jusqu'à aujourd'hui ces fonds ont donné lieu à relativement peu de débats publics. Il serait donc illusoire de penser qu'ils agissent directement sur la manière dont les personnes en Europe conçoivent de leur appartenance territoriale. Il n'empêche qu'au niveau des scènes de transaction politique, les fonds structurels ont contribué à des évolutions politiques significatives. Il est sûrement trop tôt pour dire si, à terme, l'intervention structurelle contribuera ou non à redéfinir la notion de territoire au sein de l'Union européenne. Comme par le passé, le moment de la négociation des éventuels élargissements pourra précipiter la mise sur l'agenda public de cette question [24]. Et ce, d'autant mieux que les espaces économiques situés à l'Est de l'Europe, apparaissent plus fragiles et les territoires politiques et sociaux davantage parcellisés.

[Lire la suite](#)

[1] " Créer de vastes régions fort indépendantes du pouvoir central, n'est-ce pas préparer une Europe intégrée ", écrivait-il en 1963, " où l'idée de la France n'aurait plus qu'un caractère folklorique, car la nation serait " désintégrée " ? Il est à Bruxelles, auprès de la commission économique européenne, un comité qui dessine malicieusement sur la carte des limites régionales nouvelles, afin de transformer la France, et en même temps d'enlever à Paris ses chances de capitale du vieux continent ". Cf. Michel Debré, *Au service de la Nation*, Stock, 1963, p. 237.

[2] Cette première partie s'appuie sur l'ouvrage d'Andy Smith : *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995. L'on se reportera aussi à : Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot, Evelyne Ritaine, *Le Territoire pour politique : variations européennes*, L'Harmattan, 1994.

[3] P. Pascaillon, " Historique de la politique communautaire d'aménagement du territoire ", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, 1990.

[4] M. Martins, J. Mawson & J. Gibney , " The development of the EC regional policy ", in M. Keating & B. Jones, (eds), *Regions in the EC*, Oxford, Clarendon, 1985.

[5] H. Wallace, " Les relations entre la Communauté et l'administration britannique ", in Y. Mény, P. Muller, J-L. Quermonne, (dir.), *Les politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 165.

[6] P. Le Galès, *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

[7] Bien entendu, ce modèle a été au coeur de l'ouvrage séminal de Pierre Gremion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

[8] En l'occurrence le Department of trade and Industry, le Department of the Environment, le Department of Employment et le ministère de l'Agriculture.

[9] J. Anderson, *The territorial imperative*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[10] A. Harding , " Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative ", in S. Biarez & J-Y

Nevers, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, CERAT, 1993.

[11] D'une longue liste de travaux, extrayons un ouvrage synthétique : A. Mabileau, Le système politique local, Paris, Montchrestien, 2ème éd. 1994.

[12] Y. Mény, " France ", in Keating & Jones (eds.), op. cit., 1985.

[13] Ce terme a été inventé par Marc Abélès pour décrire les rapports entre hommes politiques qui, d'après son analyse, tend à se centrer autour d'un Président de Conseil général : Journées tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français, Paris, Odile Jacob, 1989. Nous élargissons ce terme pour prendre en compte les réseaux d'échange qui se sont tissés entre les acteurs des Conseils généraux (ou régionaux) et leurs homologues de l'État déconcentré. Ainsi le pouvoir concentrique est un phénomène qui dépassent très largement les élus tout en reconnaissant l'importance des liens entre eux.

[14] Outre qu'en France, les PIM ont été appliqués à des parties importantes de l'Italie et de la Grèce.

[15] M. Smyrl, European programs, national structures, regional outcomes : implementing the IMPS, communication à la conférence internationale de l'ECSA, Charleston (E.U.), mai 1995.

[16] R. Balme, B. Jouve, " Building the regional state : French territorial organisation and the implementation of the structural funds ", communication au colloque EC cohesion policy and national networks, Oxford, décembre 1993.

[17] H. Oberdorf, " Les fonctions du préfet à l'heure européenne ", communication à une journée d'études intitulée Le retour des préfets ?, Grenoble, janvier 1994.

[18] A. Smith, " La Commission, le territoire et l'innovation. La mise en place du programme LEADER ", in Y. Mény, P. Muller, J.L. Quermonne (dir.), op. cit.

[19] Cette zone a recouvert le Portugal, la Grèce, et l'île de l'Irlande tous entiers, ainsi que la plupart de l'Espagne et le sud de l'Italie.

[20] G. Hermet, L'Espagne au XXème siècle, Paris, PUF, 1986.

[21] G. Majone, " CEE : déréglementation ou re-réglementation ? La conduite des politiques publiques depuis l'Acte Unique ", in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral*, Paris, L'Harmattan, 1994.

[22] Le titre provocateur d'un article de Laura Cram : " Calling the tune without playing the piper ? Social policy regulation : the role of the Commission in EC social policy ", *Policy and Politics*, vol 21 (2), 1993.

[23] A. Smith., *op. cit.*, 1995.

[24] N. Featherstone, in J. Lodge (ed.), *The new dynamics of EC integration in the 1980*, London, Pinter, 1989.