

Services d'intérêt économique général et cohésion territoriale : les enjeux.

Présentation générale

Le lien établi par l'article 7d du traité d'Amsterdam, article 16 du traité consolidé, entre la promotion de la cohésion territoriale de l'Union et les services d'intérêt économique général, confère à l'exercice de ces services une dimension politique dont la mesure n'est pas encore prise. L'article a brisé un interdit en reconnaissant à la Communauté une compétence de nature territoriale, jusqu'alors refusée malgré l'insistante revendication d'une politique d'aménagement du territoire et la pratique d'une politique dite régionale, au budget comparable à celui de la politique agricole commune, mais que les traités ignorent.

« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87 [relatifs aux règles de concurrence], et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

Ce qui sera décidé pour les services, ou ne le sera pas, précisera la portée du concept que le traité, laissant un préoccupant vide juridique, n'a pas défini, alors que de la cohésion territoriale de l'Europe dépend la réussite d'un difficile élargissement et ce qui pourrait être l'assise d'une revendication de l'Europe pour une autre mondialité que celle que celle qui s'instaure.

A l'inverse, selon qu'il sera décidé ou non d'élargir la reconnaissance de l'objectif de cohésion territoriale, les services d'intérêt économique général seront un instrument privilégié d'une Union s'efforçant de faire participer tous ses territoires à son mouvement et à celui du monde, ou des mesures à l'application limitée et subordonnées aux règles de la concurrence commerciale.

- 1 La revendication d'une impossible et nécessaire gestion territoriale.
- 2 Les circonstances de la reconnaissance du concept de cohésion territoriale.
- 3 Approfondissement du concept.
- 4 L'incertitude juridique
- 5 Une reconnaissance fragile, une politique difficile et limitée dans ses objectifs
- 6 La nécessité d'une reconnaissance générale de la cohésion territoriale.
- 7 Une ambition pour l'Europe dans le monde.

Pour en savoir plus

Sites

Commission européenne. Direction générale de la politique régionale : www.inforegio.cec.eu.int

Commission européenne. Eurostat. <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/servfr/home.htm>

Assemblée des Régions d'Europe : www.are-regions-europe.org

Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général : www.celsig@noosfr

Eléments de bibliographie

Claude Husson « L'Europe des territoires ignorés, essai sur le concept de cohésion territoriale ». Cet ouvrage s'inscrit dans une réflexion dont une étape importante a été l'établissement d'un rapport sur ce thème demandé par la Datar à Europa. Le livre, à paraître à la fin de 2001, sera enrichi d'une préface de Robert Savy, président du Conseil régional du Limousin et d'une postface de Michel Barnier, commissaire européen chargé de la politique régionale. La présente rubrique s'y réfère à plusieurs reprises.

« La cohésion territoriale et les services publics en Europe. Interprétation et portée de l'article 7d du traité d'Amsterdam. Actes du colloque d'Europa organisé à Limoges en novembre 1988. Publication des Pulim, Presses universitaires de Limoges. Textes réunis par Hélène Pauliat.

« Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires », deuxième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale.

Communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe.

Pierre Bauby et Jean-Claude Boual ; « Les Services publics au défi de l'Europe ». Editions ouvrières, Paris 1993.

Pierre Bauby et Jean-Claude Boual ; « Pour une citoyenneté européenne, quels services publics ? » ? Editions de l'Atelier. Paris 1994.

Pierre Bauby « Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui ? ». Alternatives économiques-Syros.1998.

« Services d'intérêt général et enjeux de société dans le contexte européen : approches allemande, autrichienne et française ». Collection de l'Euro-Institut de Kehl. Presses Universitaires de Strasbourg.

Actes du forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général organisé à Bruxelles les 25 et 26 novembre 1994 par le Comité européen de liaison sur les services d'intérêt général.

« Cohésion sociale et territoires ». Commissariat général du Plan. Rapport du groupe présidé par Jean-Paul delevoye

Glossaire

(Journal officiel des Communautés européennes. N° C 281/3, 26 septembre 1996)

Services d'intérêt général

Ils désignent les activités de service, marchand ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public.

Services d'intérêt économique général

Mentionnées dans le traité à l'article 90, ils désignent les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public. C'est le cas en particulier des services en réseaux de transport, d'énergie, de communication.

Service public

Cette expression a un double sens : tantôt elle désigne l'organisme de production du service, tantôt elle vise la mission d'intérêt général confiée à celui-ci. C'est dans le but de favoriser ou de permettre l'accomplissement de la mission d'intérêt général que des obligations de service public spécifiques peuvent être imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service, par exemple en matière de transport terrestre, aérien ou ferroviaire, ou en matière d'énergie. Ces

obligations peuvent s'exercer à l'échelon national ou régional. A noter que l'on confond souvent à tort « service public » avec « secteur public » (y compris « fonction publique »), c'est-à-dire mission et statut, destinataire et propriétaire.

Service universel

Développé par les institutions de la Communauté, ce concept évolutif définit un ensemble d'exigences d'intérêt général auxquelles devraient se soumettre, dans toute la Communauté, les activités des télécommunications ou de la poste, par exemple. Les obligations qui en découlent visent à assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et un prix abordable. »

L'article 16 sur les services d'intérêt économique général introduit la cohésion territoriale en place de l'impossible et nécessaire aménagement du territoire.

Estimant que le territoire, ce « compartiment d'espace politiquement distinct de ceux qui l'entourent »¹, condition, moyen, symbole de la souveraineté, devait rester de leur compétence exclusive les Etats signataires du traité de Rome ont condamné leur Communauté à concilier le nécessaire et l'impossible : la gestion des effets territoriaux de ses politiques et l'interdiction qui lui en est faite. L'Europe vit une sorte de schizophrénie dont elle n'a commencé à sortir qu'avec l'article 7d du traité d'Amsterdam en vigueur depuis 1998.

Très tôt, considérant à la fois les inégalités régionales et les inévitables conséquences territoriales des politiques, les députés de l'Assemblée parlementaire et la Commission réclamèrent la levée de l'interdit. Ils voulaient une politique appelée tantôt régionale, tantôt d'aménagement du territoire. Certains parlementaires en ont fait [un projet politique ambitieux](#).

Un aménagement communautaire du territoire est pour longtemps une utopie. Il suffit de l'imaginer décidé pour le savoir impossible : l'Europe ne possède ni l'autorité indispensable pour imposer ses choix, ni une solidarité suffisante pour les faire accepter. L'aménagement du territoire ne peut relever que de la responsabilité des Etats et de leurs collectivités. C'est pourquoi le traité ne connaît que des actions structurelles de cohésion économique et sociale, concept introduit par l'Acte unique de 1986.

La Communauté, reprenant à son compte la pratique des gangsters du Chicago de l'époque de la prohibition a mis en place une politique du Canada dry. Des résultats ont été obtenus mais sans qu'on puisse parler de véritable aménagement. Il a toujours manqué une vision d'ensemble et les diverses politiques ont été mises en œuvre sans prise en considération de leurs impacts territoriaux différenciés. A la différence de la cohésion territoriale qui suppose une vision globale de l'Union et la définition d'un projet de société, la politique régionale se satisfait d'aménagements ponctuels sans vision d'ensemble du moins en allait-il ainsi à l'origine. Mais, toujours sans que les textes prennent en compte l'évolution des politiques sous la pression des faits, la politique régionale, sous la pression de la Commission, a évolué d'une simple politique de rattrapage pour régions de faible Pib, à une politique de cohésion territoriale.

Le budget s'est enflé au fur et à mesure que les besoins croissaient. Les contraintes de l'adaptation à la mondialisation et l'élargissement ont porté ceux-ci à un niveau inaccessible politiquement et financièrement. La politique régionale est condamnée et l'Europe menacée d'éclatement quand elle croit s'élargir. La politique régionale, politique majeure de la Communauté, née sans être reconnue, a atteint ses limites. La zizanie s'instaure entre les actuels bénéficiaires et les pays candidats vers qui devrait aller l'essentiel de crédits que les contributeurs refusent d'augmenter et

¹ J. Gottmann Mégalopolis Twentieth Century Fund New York 1961

qui, de toute manière ne seraient pas à l'échelle des besoins.

Une action déterminée pour préserver ou atteindre partout un niveau de services acceptables constitue un aspect essentiel d'une cohésion à obtenir néanmoins pour que l'Europe constitue une véritable Communauté.

L'imprécision du concept de cohésion territoriale limite son action pour le développement des services

En 1993, dans la perspective de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam, l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), avait décidé, de mener une réflexion sur l'avenir de l'Europe. Robert Savy, président du Conseil régional du Limousin prit en charge un groupe de travail chargé d'examiner l'impact des politiques communautaires sur les territoires. Les réponses de près de 130 régions à un questionnaire fournirent la matière d'un rapport intitulé « Régions et Territoires en Europe » que l'ARE approuva dans une [résolution](#) votée à l'unanimité à son assemblée générale d'Anvers en 1995. Constatant les impacts importants et différenciés des politiques, et les risques de déstructuration territoriale qui en résultent, le rapport se terminait par une demande : remplacer le diptyque de la cohésion économique et sociale de l'article 2 du traité de la Communauté par le triptyque de la cohésion économique, sociale et territoriale. « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les Etats membres.* »

Michel Barnier, alors ministre des Affaires européennes, qui avait faite sienne la revendication, objet [d'une active campagne de promotion et explication](#), l'introduisit dans la discussion de l'article 7d où la référence traditionnelle à la cohésion économique et sociale se trouvait en décalage avec des dispositions qui reconnaissaient une autonomie des services par rapport aux règles d'une économie de marché. La substitution de l'adjectif territorial à celui d'économique témoigne d'une volonté politique nouvelle. Elle est un premier pas vers la reconnaissance d'un territoire communautaire impliquant une vision d'ensemble en même temps que de la nécessité d'un certain affranchissement des services par rapport au marché pour qu'ils puissent servir cette vision.

Approfondissement du concept

La cohésion territoriale n'exprime pas une unité géographique, mais un vouloir être ensemble, elle signe une appartenance partagée. L'ex-Yougoslavie bien que de territoire continu a donné l'exemple tragique d'un pays qui en était dépourvu. Le territoire fonde l'Etat, la cohésion territoriale une communauté.

La cohésion territoriale ne s'atteint que lorsque les citoyens d'une entité politique ne ressentent pas de discriminations négatives dans l'application à leur territoire des mesures décidées par les gouvernants. Elle est confortée là où des mesures incitatives sont mises en œuvre au profit de territoires défavorisés. La cohésion territoriale et [la cohésion sociale](#) sont deux conditions différentes mais inséparables de l'adhésion des citoyens à un corps politique, à l'Union européenne comme à ses Etats. [La cohésion économique](#) est d'une autre nature. Elle caractérise un état dans lesquelles conditions de formation et d'expression de l'offre marchande sont comparables sur toute l'étendue d'un territoire.

L'expression « cohésion économique et sociale qu'emploie le traité relève d'une assimilation erronée de deux situations qui n'évoluent pas nécessairement de manière parallèle sur tous les territoires pour tous les individus.

Pas de services sans cohésion, pas de cohésion sans services

Il serait paradoxal que la Cour de justice tranche de questions se rattachant à une souveraineté que les Etats refusent de confier à une Communauté dont elle est un élément. Cela, qui serait anormal, est prévu :

« *La Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et promotion de la cohésion sociale et territoriale par les services d'intérêt économique.*

[L'article 230](#) dresse le cadre général des saisines de la Cour. Il stipule que : « *La Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission.*

[L'article 226](#) fait obligation à la Commission, d'agir si elle constate « *qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent* ».

[L'article 227](#) ouvre une possibilité de saisine à un Etat membre « *s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent* ».

Le traité de Nice, non encore ratifié, accordera au Parlement la même possibilité de saisine la Cour que celles du Conseil et de la Commission indiquées plus haut (article 230-2). Une situation politique nouvelle sera créée. Elle concernera la promotion de la cohésion sociale et territoriale par le moyen des services d'intérêt économique général.

Les possibilités d'action directe des personnes physiques sont réduites, difficiles à mettre en œuvre et la jurisprudence tend à les restreindre, mais une collectivité territoriale estimant que la fermeture d'une agence postale ou d'une gare attentent à son droit à la cohésion territoriale paraît fondée à agir selon les dispositions de l'article 230 : « *...Toute personne physique ou morale peut former ... un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.* ».

Une seconde possibilité est ouverte par l'article 234 :

« *La Cour de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel :*

a) sur l'interprétation du traité

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté...

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice. »

- Soit des juridictions nationales se prononceront, et la Communauté sera menacée de conceptions différentes de sa cohésion territoriale et d'abord, des règles de fonctionnement des services d'intérêt économique général s'appliquant sur chacun des territoires dont la somme constitue le sien.

- Soit la Cour, dans un arrêt s'imposant à tous, dira ce qu'est la cohésion territoriale et comment doivent s'exercer les services d'intérêt économique général.

La seconde hypothèse est la plus probable en raison de l'obligation de saisir la Cour européenne faite aux juridictions nationales, tel le Conseil d'Etat français, dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours. Alors les juges auront, en plus, défini la cohésion de la Communauté, les

obligations auxquelles l'article 16 assujettit les Etats sur leur territoire et, finalement, malgré les Etats et le vide des traités, un territoire communautaire. Ils auront aussi tracé les limites d'utilisation du concept. L'enjeu est immense, il appelle une réponse politique qui n'a pas davantage été donnée à Nice qu'à Amsterdam. L'article 16 est une boîte de Pandore dans les mains des juges de Luxembourg.

Une reconnaissance fragile, une politique difficile et limitée dans ses objectifs

La reconnaissance de la cohésion territoriale à laquelle il procède souligne que l'article 16 relève des conceptions françaises de service public et d'aménagement du territoire. Interprété à la lettre, il devrait conduire à la mise en place d'une politique européenne de même esprit que la politique française de schémas de service public, appuyée sur le maintien de services économiquement non rentables et sur leur fourniture dans des conditions de prix et qualité comparables sur tout le territoire. L'article donne une dimension nouvelle au concept de service universel, déjà source de conflits d'interprétation et de divergences politiques entre les Etats et contraire à la mise en concurrence systématique des services. Il n'est pas étonnant qu'il soit contesté et que se manifeste une certaine volonté de n'en pas tirer tout ce qu'il contient en puissance.

sénateur Haenel a relaté les discussions dont a fait l'objet l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, lequel évoque la cohésion territoriale dans une rédaction déjà en recul par rapport au traité : « *L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union* ».

« Il faut savoir, écrit le président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, que l'adoption de cet article a été difficile. Selon certains Etats membres du Nord, il était non seulement pas nécessaire, mais même dangereux. »² Le service public est un champ d'affrontement de conceptions opposées de l'Europe. On trouvera l'écho régulier de cette attitude dans les publications du Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général.

Indépendamment des volontés politiques, la mission de cohésion conférée par l'article aux services économiques se heurte aussi, aux [conceptions différentes du service public](#) caractérisées par l'opposition entre la conception latine et l'anglo-saxonne, la première sensiblement plus étatiste et dirigiste que la seconde.

La diversité des langues, cause de confusion, et de malentendus, suscite une nouvelle difficulté, notamment par l'emploi de l'expression « take care » en traduction de « veille ». Ainsi que le disait June Burnham au colloque d'Europa : « En anglais on dit «take care » afin que quelque chose d'horrible n'arrive pas, on dit « take care » à un enfant qui va traverser la rue pour qu'il ne soit pas écrasé, on «take care » d'une plante verte pour qu'elle ne dépérisse pas. Les Britanniques sont horrifiés d'avoir à «take care » du fonctionnement de services dont les missions échappent (en anglais une mission est la tâche d'un missionnaire dans les pays non-chrétiens) ».

Il convient enfin de rappeler qu'une politique de cohésion territoriale doit affronter les problèmes liés à la volonté des Etats de conserver leur souveraineté dans un domaine politique majeur, aux réticences des collectivités, celles des Etats fédéraux particulièrement, à l'européanisation de leurs compétences et à l'insuffisance de solidarité entre les membres de l'Union. Ni les gouvernements, ni les salariés et les plus ardents défenseurs du service public ne sont prêts à la constitution de sociétés européennes des chemins de fer, du gaz, de l'électricité, de la poste...

L'élargissement créera une difficulté supplémentaire majeure du fait de la faiblesse du niveau des

² Henri Haenel : « Vers des Services publics « à l'européenne ». Les Rapports du Sénat, Délégation pour l'Union européenne ; annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 2000.

services dans certains pays et des écarts de développement dans l'Europe élargie.

Pour l'ensemble de ces raisons, la création de services d'intérêt économique général au plan communautaire ou l'instauration d'un schéma européen des services reposant sur une vision uniforme de ceux-ci n'est pas possible en l'état actuel de l'Union. Au mieux peut-on espérer un cadre non contraignant du type du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, le SDEC, et l'apport d'une substance maximum aux services universels qui seront demain à assurer dans des pays de très faible niveau de vie.

Le problème se pose essentiellement en termes de rapports entre le respect de la concurrence indispensable fonctionnement du marché unique, fondement de la Communauté, et l'exercice de services dont l'appellation souligne « l'intérêt général » qu'ils présentent. Il manque encore au traité une indication claire d'un droit des services à des dérogations aux règles de concurrence.

La nécessité d'une reconnaissance générale de la cohésion territoriale

L'article 16 est en avance sur les ambitions que devrait avoir l'Union. Elle a été reconnue dans les services ; elle aurait pu l'être dans la politique agricole commune, dans la politique commerciale, dans tout autre. La cohésion territoriale est une notion globalisante. Elle ne peut exprimer toute sa signification que dans une reconnaissance générale. L'article ne prendra son plein sens que lorsque la cohésion territoriale sera reconnue comme un objectif de toutes les politiques.

En 2001, la mention de la cohésion territoriale dans un article sur les services est essentiellement une invitation à faire en sorte que les politiques de la Communauté ne portent pas atteinte à l'exercice national des services. Ce ne peut être l'ambition d'une Europe qui a pour mission « une union sans cesse plus étroite entre les peuples »(article 2 du traité de l'Union). Mais, pour faire de la cohésion territoriale autre chose qu'une invitation à ne pas nuire, il faudrait que le niveau d'intégration européenne soit plus élevé qu'il n'est ; en d'autres termes que la cohésion territoriale de l'Union soit plus forte. C'est pourquoi l'idéal européen et le progrès technique qui imposent d'ouvrir la voie à des services de niveau communautaire exigent l'introduction d'un objectif de cohésion de tous les territoires européens dans l'ensemble des politiques.

Dans ce cadre la place éminente des services dans l'organisation des territoires pourrait être exploitée et dotée de moyens communautaires. L'article 16 pourrait développer sa capacité potentielle à servir le modèle européen de société que le démantèlement des services et la déstructuration des territoires minent. La réflexion en cours ouvre déjà certaines perspectives, notamment dans le développement des politiques de péréquation. Services et territoires sont liés, pour le meilleur comme pour le pire.

Une ambition pour l'Europe dans le monde

Vouloir une Europe de la cohésion, c'est vouloir un autre monde. L'aspiration n'est pas l'apanage des Européens, mais nul autre territoire que le leur ne rassemble autant de raisons de tenter de l'imposer. Il dépend d'eux que l'Europe, mettant dans ses politiques l'ambition qu'elle a voulu donner à ses services économiques d'intérêt général, et tente de substituer son substituer modèle de société à celui de la mondialisation en cours.

Des voix s'élèvent avec des propositions. (Par exemple celle de l'économiste Robert Reich ancien secrétaire d'Etat américain au travail qui suggère à l'Europe de faire bloc pour imposer aux entreprises que son marché intéresse, le respect de normes sociales.)

Un Européen, Vaclav Havel a énoncé l'ambition qui devrait les animer tous :

« Cette Europe, c'est un destin partagé en commun, une histoire commune complexe, des valeurs communes, un mode de vie commun. Mais ce n'est pas tout. C'est aussi, dans une certaine mesure,

un espace où s'exercent une certaine volonté, une certaine façon d'être et une certaine responsabilité... Si elle le veut, l'Europe a encore une autre possibilité ; elle peut se souvenir de ses meilleures traditions spirituelles et des racines de ces traditions, chercher ce qu'elles ont en commun avec les racines des autres cultures et civilisations, et avec elles chercher le minimum spirituel et moral commun auquel tous devraient pouvoir se référer pour vivre ensemble sur une même terre et affronter ensemble les menaces qui pèsent sur leur existence commune... »

Ceci ne peut s'envisager sans action publique. Les principes liés de cohésion territoriale et de service public que seul l'article 16 connaît dans les traités européens, sont à étendre : pour qu'ils exercent pleinement leurs effets, au service d'une grande ambition européenne.

(d'après « L'Europe des territoires ignorés »)

Le Parlement et la Commission précurseurs

Les premiers rapports du Parlement

Dès 1958, première année d'application du traité de Rome, l'Assemblée parlementaire adoptait un rapport du démocrate-chrétien néerlandais Philippus van Campen réclamant une politique de gestion du territoire communautaire. D'une expression qui commençait à être utilisée et fera fortune, il l'appelait « politique régionale ».

« La politique régionale présente deux aspects qui, en réalité, ne sont que deux degrés d'urgence différente, pour un seul et même problème. Il s'agit d'abord d'aider les territoires moins développés sur le plan économique et social par rapport au reste de la Commission (sic) et de permettre à la population de ces territoires de bénéficier, dans une plus large mesure, de l'amélioration des conditions de vie et d'emploi. Par ailleurs, il faut réaliser, de façon générale, une division du travail économiquement et politiquement raisonnable entre les territoires de la Communauté et réprimer la tendance à une concentration trop poussée qui se manifeste plus ou moins fortement dans tous les pays de la Communauté. »³

Le Français Bertrand Motte reprendra la revendication en 1960 :

« L'Assemblée parlementaire européenne

1-Rappelle que, lors de l'institution de la Communauté, les signataires du traité ont déclaré qu'un de leurs objectifs était de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.

2-Constata que la politique régionale fait réellement partie intégrante de la politique économique des Etats membres ;

3-Fait observer qu'en conséquence la coordination de la politique économique doit également s'étendre à la politique régionale. »

L'Allemand Willi Birkelbach, président du groupe socialiste, prit le relais en 1963.

Trop longtemps, on a discuté de la répartition régionale des activités économiques, en oubliant que l'économie ne constitue pas un but en soi, mais qu'elle est au service de l'homme et de la satisfaction de ses besoins.

Le moment est venu de faire des propositions concrètes en vue de la politique régionale du marché commun. D'ici quelques années, nous aurons réalisé ce marché commun. En outre, la prochaine décennie sera marquée par la réalisation de l'unification économique et politique de l'Europe. Si les diverses régions ne participent pas en toute égalité à ses résultats, cette union économique et politique sera dépourvue de toute assise. Or, comme ce n'est pas au bout de quelques années, mais après un temps beaucoup plus long que l'on peut enregistrer des résultats en matière de politique régionale, il importe que nous sachions dès maintenant à quoi nous en tenir sur la politique régionale commune de l'Europe et il faut que, dès les débuts de la politique économique commune de la CEE, nous posions les jalons du développement des régions à l'intérieur de la

³ Parlement européen. Document de séance 54, décembre 1958

CEE. La politique régionale ne se situe pas au même niveau que la politique des transports, la politique énergétique, la politique agricole, la politique monétaire, la politique de concurrence, etc. Elle intervient dans tous ces secteurs de la politique économique, bien que ne disposant d'aucun moyen d'action propre, lui appartenant exclusivement. Ainsi, qu'on le veuille ou non, toute politique économique est en même temps une politique régionale et entraîne des conséquences pour les régions. »

L'antienne se récite toujours aux tribunes de Strasbourg et de Bruxelles.

La conférence de Bruxelles sur les économies régionales

Suite au rapport Motte, l'Assemblée avait demandé à la Commission d'organiser une conférence sur la politique régionale. Le discours introductif de Walter Hallstein, président de la Commission exposait que : « La politique économique touchant l'homme dans tous les contextes économiques, c'est à dire également dans les contingences de son milieu, toute décision de politique économique, toute action de politique économique comporte un élément de politique régionale.

... Un grand héritage nous a été confié. Nous n'avons pas seulement l'obligation de le conserver, mais nous avons aussi pour mission de permettre à ces multiples forces de s'épanouir dans la vie économique, sociale et culturelle... »⁴

(d'après « L'Europe des territoires ignorés »)

Un projet politique ambitieux

Le 15 décembre 1983, le député belge Paul-Henry Gendebien fit adopter une résolution qui proposait d'établir un schéma européen d'aménagement du territoire.⁵ « Dès l'abord, il convient de prendre acte d'un fait évident : les actions ou interventions de la Communauté ayant un impact spatial ou territorial sont de plus en plus nombreuses. Ces actions ou interventions ont une influence directe ou indirecte sur l'aménagement du territoire, c'est à dire sur l'organisation de l'espace communautaire et donc sur la vie quotidienne des citoyens européens. Cela est vrai de la politique agricole, régionale, de l'énergie, des transports, de l'environnement, etc. La question qui se pose est de savoir si ces actions sont coordonnées et cohérentes et si leurs effets sur l'aménagement du territoire ont été préalablement étudiés et appréciés. En vérité, on peut dire que la Communauté fait de l'aménagement territorial sans le savoir...

Par conséquent, la commission de la politique régionale invite la Communauté à conduire une politique globale de l'aménagement du territoire européen, le territoire européen étant considéré comme le domaine commun appartenant à tous les Européens...

Dans mon esprit, le schéma d'aménagement devrait être un document de référence déterminant la localisation ou le tracé de certaines infrastructures, activités ou zones d'intérêt européen. Etant entendu que la Commission entend intervenir soit par des dispositions réglementaires, soit par des financements particuliers en faveur de ces zones d'intérêt européen.

Ce schéma européen d'aménagement du territoire ou mieux, les schémas sectoriels, devraient s'appuyer sur un inventaire des grands problèmes d'équipement, d'aménagement et d'environnement. Je songe en particulier à la répartition équilibrée des activités et des emplois dans toutes les régions, aux grandes infrastructures de transport, à la coopération interrégionale, notamment entre régions frontalières, à la politique de l'énergie, et, par exemple, à la localisation si controversée des centrales nucléaires ; à la localisation, d'une manière générale, des activités dangereuses et polluantes, et, enfin, à la protection du patrimoine naturel, paysager, côtier et du

⁴ Communauté économique européenne. Commission. Documents de la Conférence sur les économies régionales. Bruxelles 6-8 décembre 1961

⁵ P.H Gendebien et autres. Débats du Parlement européen. Journal officiel des Communautés européennes N°1-307 : 218 du 14 janvier 1983.

patrimoine architectural. »

La résolution adoptée déclarait notamment :

« Le Parlement européen

...invite la Communauté à mettre en œuvre une politique globale d'aménagement du territoire européen qui exprime la volonté politique de maîtriser l'espace européen en tant que domaine commun ;

...demande que le schéma européen d'aménagement du territoire soit un véritable outil de concertation et d'arbitrage, fonctionnant selon une procédure démocratique « ascendante », c'est à dire qu'il s'articule sur les besoins et aspirations exprimées par les régions elles-mêmes et par les promoteurs d'initiatives locales ;

...demande qu'une cellule opérationnelle soit créée et placée sous la responsabilité d'un Commissaire et qu'elle soit chargée de l'aménagement du territoire et de la coordination spatiale des divers instruments communautaires. » L'accent n'était pas mis particulièrement sur les services publics, mais ils sont inséparables du grand projet des parlementaires.

Actions structurelles de cohésion économique et sociale

Etat des textes dans les traités de l'Union et de la Communauté en vigueur :

Article 2 du traité de l'Union européenne

« L'Union se donne pour objectifs :

de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de **la cohésion économique et sociale** et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité... »

Article 2 du traité de la Communauté européenne

« La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, et une croissance non inflationniste, un haut degré de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, **la cohésion économique et sociale** et la solidarité entre les Etats membres. »

L'Union a été instituée par le groupement de la Communauté économique européenne, de la CECA, Communauté du Charbon et de l'Acier et de l'Euratom, Communauté européenne de l'Energie atomique, Euratom. Il est regrettable que ses objectifs et ceux de la Communauté économique, devenue Communauté européenne, ne coïncident pas.

La cohésion économique et sociale fut introduite par l'Acte unique, trente ans après la signature du traité de Rome. Un titre nouveau à son appellation fut créé. On pouvait y lire (article 130 A devenu 158 du traité consolidé) que : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.

En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ».

Le caractère territorial de l'article a été accentué d'un traité à l'autre par des ajouts maladroits et quelque peu tautologiques qui montrent la gêne des négociateurs devant les réalités territoriales :

Au traité de Maastricht : « En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre **les niveaux de développement** des diverses régions et le retard des moins favorisées, **y compris les**

zones rurales. »

Au traité d'Amsterdam : « En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions **ou îles** les moins favorisées, y compris les zones rurales. »

Il était également spécifié qu'un : « Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin. » (article 130C ; 160 du TCE).

Les inquiétantes perspectives de la politique régionale

(d'après l'Europe des territoires ignorés)

Du Mezzogiorno et de Liverpool d'où elle partit, la politique régionale s'est étendue à trois grands types de régions défavorisées : les plus pauvres, les bassins de vieille industrialisation et les zones rurales en crise. Avant la réforme de l'Agenda 2000, ces territoires étaient couverts par les objectifs 1, 2 et 5b. Il y avait aussi, disposition au caractère géographique évident, la zone 6 des territoires arctiques de la Finlande et de la Suède. Deux objectifs plus respectueux de l'ignorance territoriale complétaient la liste : le 3 pour la lutte contre le chômage de longue durée, le 4 pour l'insertion professionnelle de personnes en difficulté. S'ajoutaient des « initiatives communautaires », programmes que la Commission met en œuvre de son chef.

Après l'adoption de l'Agenda, l'objectif 1 couvre toujours les régions au-dessous de 75% de la moyenne du Pib, réparties surtout au bord de la Méditerranée, dans les Länder de l'Est, de part et d'autre de la mer d'Irlande, dans les régions ultrapériphériques et sur les anciennes zones de l'objectif 6. Le 2 soutient la reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles autres que celles du premier objectif. Il regroupe les zones, disséminées, du précédent 2 et celles précédemment dites du 5b, alignées sur la « Diagonale continentale » qui s'étire de la Bourgogne à l'Aragon, importantes aussi dans l'Italie médiane, s'étend sur la plus grande part de l'Autriche, à la frontière de la RFA et de l'ex-RDA, en Finlande et en Suède centrales, dans le sud de l'Ecosse et le Nord de l'Angleterre. L'objectif 3, non territorialisé, rassemble les actions de développement des ressources humaines hors objectif 1. Le nombre des initiatives a été ramené de treize à quatre : Interreg pour les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales, Leader pour le développement rural, Equal pour des actions sur le marché du travail, Urban pour la revitalisation économique et sociale des villes et de leurs banlieues.

La réorganisation s'imposait pour simplifier un système évocateur des empilements dénoncés. Ce fut la raison mise en avant, mais plus que les complications dont l'habitude s'était prise, l'impasse financière contraignait à la refonte entamée.

Avec l'adoption du paquet Delors II au Conseil d'Edimbourg en décembre 1992, les crédits de la politique régionale avaient été portés à 0,46% du Pib communautaire. La Commission estimait « nécessaire de poursuivre cet effort au cours de la période suivante (2000-2006) ». Le Conseil de Berlin, qui adopta l'Agenda, a ramené la part de la cohésion à 0,45% au terme des sept années. A cette époque l'Union devrait être passée de quinze à vingt et un membres, ce qui entraînera pour les bénéficiaires actuels une baisse largement supérieure au centième de Pib abandonné dans la capitale allemande. Les crédits qui leur sont destinés chuteront à 0,31% ! Le decrescendo sera progressif et lié aux élargissements, ce qui ne devrait pas les faciliter.

La dotation annuelle des Quinze, qui fut de 32,5 milliards d'euros en moyenne durant la période 1993-1999, n'a atteint que 32,045 milliards en 2000. Elle est de 31,455 en 2001. Elle devrait descendre à 30,85 milliards en 2003, 29,595 en 2004 et 2005, 29,170 en 2006.⁶ Même en tenant

⁶ Au total, de 2000 à 2006, 213 milliards d'euros seront, hors aide aux candidats, consacrés à la politique régionale. Les deux tiers, (135,9 milliards), iront aux zones de l'objectif 1. Trois autres dotations principales, de l'ordre d'une vingtaine de milliards chacune, ont été prévues : 18 milliards pour le Fonds de cohésion, allant

compte de la sortie par le haut de territoires à la situation améliorée, la réduction est importante. Le deuxième Forum sur la cohésion a, sans surprendre, confirmé qu'elle est pour l'essentiel refusée.

« Présentant un Pib par habitant évalué à 32% de la moyenne communautaire, les dix pays candidats se situent loin des quatre pays les plus défavorisés de l'Union des Quinze, qui atteignent 74% ». Ils n'apporteront que 234 maigres milliards d'euros aux 6 441 du Pib des Quinze⁵; 6% dans les estimations optimistes. (Agenda 2000). Seuls Chypre, (77% de la moyenne communautaire) et Malte, l'un et l'autre de niveau comparable à celui du Portugal, (75,3%), et la Slovénie (68%), se positionnent au-dessus de la Grèce, pays le plus pauvre des Quinze⁷, à 66% de la moyenne. Suivent : la République tchèque 60%, la Hongrie 49%, la Slovaquie 46%, la Pologne 39%, l'Estonie 36%, la Turquie 32%, la Lituanie 31%, la Lettonie 27%, la Roumanie 27%, la Bulgarie 23%. Sur les bases actuelles, une Union élargie réduirait de plus de moitié la population des Quinze éligible à l'objectif 1, qui tomberait de 83 millions de personnes à une quarantaine. Par contre, à l'exception des deux petits Etats insulaires et des régions métropolitaines de Prague (114,7) et de Bratislava (99,4), tout le territoire gagné par l'Union relèverait de l'objectif 1, Ainsi que du Fonds de cohésion. Sous l'effet d'un mirage statistique, les territoires des Quinze seront poussés vers le haut du classement et la plupart vers la sortie. La partie de domino se poursuivant, il faudra faire une place aux exclus dans les zones de l'objectif 2, moins généreux mais cependant pas négligeable, et d'autres seront poussés.

Dans un premier temps les pays candidats ont commencé à recevoir, hors politique régionale, une aide annuelle de pré-adhésion de 3,12 milliards, mobilisés principalement par le programme Phare (1,56 milliard), l'Instrument structurel de pré-adhésion, Ispa, (1,04) et le programme spécial pour l'agriculture et le développement rural, Sapard (0,52). Ce n'est qu'un tout début.

Un graphique du second rapport montre la progression des dotations des nouveaux membres s'élevant de moins de 5% des crédits de politique régionale en 2002 à un peu plus de 10% en 2006. Si le calendrier d'adhésion est tenu et si la progression continue au même rythme en ayant pour contrepartie la réduction de la quote-part des Quinze, le croisement des courbes se produira vers 2010.

Par chance, (pour quelques autres), les futurs membres sont comme des malades affaiblis, incapables de supporter la médecine administrée. Un apport massif de Pib désorganiserait leurs économies et l'inflation les ruinerait. Il a donc été décidé de plafonner à 4% de ce Pib les concours de l'Union. Le résultat de cette mesure est que plus un nouveau membre sera riche (ou moins pauvre), plus il recevra de crédits communautaires. Les écarts au sein du bloc des PECO s'accroîtront, ce qui ne paraît pas le plus sûr chemin du développement harmonieux. La politique régionale sera insuffisante pour permettre l'adaptation des pays candidats ; en même temps le prélèvement d'une part élevée des crédits attribués aux régions des Quinze suscitera ressentiments et tensions. La politique régionale se dresse en obstacle majeur de l'élargissement dont elle constitue un moyen indispensable.

Dans la décennie écoulée l'ancienne Allemagne de l'Ouest a transféré chaque année 100 milliards de

pour l'essentiel aux régions de l'objectif 1, 22,5 pour les régions d'objectif 2 et 24,05 milliards pour l'objectif 3. Une somme moitié moindre (10,44 milliards) est réservée aux initiatives communautaires. Le solde ira aux actions innovatrices à la pêche (1,11) et à l'assistance technique(1,00).

⁷ Evaluation aux prix courants du marché sur la base de 1995.

⁸ Les données relatives au Pib/hab sont extraites de « Elargissement de l'union européenne ; une chance historique », publication d'Eurostat. A Malte, que l'étude ne cite pas, il était de 13180 dollars en 1997, chiffre comparable à ceux de Chypre (14675), du Portugal (14270) et de la Grèce (12450).

La répartition des aides figure dans le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale qui analyse la Slovénie comme un tout non régionalisé, ce qui a eu pour résultat de masquer la relative richesse de Ljubljana. Le Pib de la région de Varsovie, ne se situe qu'à 52,7%.

Pour la période 2000-2006, le niveau d'aide par an et par habitant, exprimé aux prix de 1999, a été fixé à une moyenne de 220 euros en zone d'objectif 1 et de 41 en zone d'objectif 2. Pour l'objectif 1 : Portugal 348, Grèce 286, France 283 (Outre-mer), Espagne 232, Irlande 195, Allemagne 194, Italie 162, Royaume Uni 143, Autriche 135, Finlande 121, Suède 104. Pour l'objectif 2 la répartition est uniforme.

DM de fonds publics représentant de 4 à 4,5% de son Pib vers les 17 millions d'habitants du plus riche des satellites de l'ex-URRS.⁹

Le rapport de 28% entre les deux populations étant le même que celui qui, Turquie exceptée, existe entre les postulants et les Quinze, un effort comparable de la Communauté atteindrait 300 milliards d'euros, élevant le budget à 400 et à 5% du Pib au lieu de 1,27%. Les transferts, d'un niveau proche du produit des Pays-Bas, excéderaient les gains de croissance des meilleures années. L'application du modèle allemand à l'élargissement provoquerait un appauvrissement net des Quinze. Les mathématiques enseignent que le raisonnement par l'absurde fait saisir quelques vérités.

Le Conseil de Berlin a décidé de n'affecter en 2006 que 16,8 milliards d'euros en crédits d'engagement au profit des six nouveaux membres d'une Union ayant admis Chypre, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. Au total une vingtaine de milliards en comptant l'aide de pré-adhésion destinée aux autres candidats. Vingt milliards : quinze fois moins que ce que demanderait un processus à l'allemande. Douze fois moins seulement si on raisonne selon le nombre d'habitants ; ce qui ne suffit pas à pleinement rassurer sur le résultat que permettront d'atteindre ces crédits qui constitueront quand même le troisième ensemble d'un budget de 107 milliards.

Intitulé « Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires », le second rapport sur la cohésion économique et sociale, reprend l'esprit de l'article 16 dressé contre un économisme excessif. La question de la reconnaissance du second volet du diptyque de la cohésion sociale et territoriale y est posée sans détours. En dépit de quelques restrictions oratoires, le rapport dit ce qui est, livre des chiffres qui font réfléchir, emploie les mots qui conviennent. Il confirme le caractère territorial de la cohésion économique et sociale : « Les disparités territoriales dans l'Union reflètent une réalité plus complexe que celle qu'expriment les différences de revenu et d'emploi entre les régions. Cette réalité touche au potentiel de développement et est implicite dans l'article 158 du traité, qui mentionne la nécessité de promouvoir un développement harmonieux dans l'ensemble de l'Union. » L'élargissement rendra l'impératif plus pressant. De là découle que, « Pour rester crédible, la politique communautaire de cohésion doit soutenir les actions qui peuvent le plus sûrement contribuer à la réduction des disparités économiques, sociales et territoriales dans l'Union ».

La politique régionale est condamnée sous la forme qu'on lui connaît et sans action déterminée sur les services publics l'Union va au devant de difficultés insurmontables.

Résolution de l'Assemblée des Régions d'Europe pour la reconnaissance du concept de cohésion territoriale (1995)

« L'Assemblée des Régions d'Europe, considérant :

- 1- que l'Union européenne a pour mission « de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » (art. 2 du traité) et vise « à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses Régions » (Art. 130A du traité) ;
- 2- que toutes les politiques de l'Union européenne ont une influence majeure sur les territoires des régions de l'Union ;
- 3- que, dans son étude « Europe 2000+ », la Commission européenne se réfère au risque des déséquilibres spatiaux sur le territoire de l'Union européenne ;
- 4- que, dans le cinquième rapport sur la situation et l'évolution socio-économique des Régions de l'Union européenne, la Commission souligne que l'achèvement de l'union économique et monétaire peut présenter des risques pour certains Etats-membres et les régions les plus faibles ;

⁹ Thierry Cailleau. « Réunification allemande : le choc de l'union monétaire ». Le Courrier des pays de l'Est, publication de La documentation française, n°444, novembre 1999. « L'Europe centrale et orientale dix ans plus tard.

5- que l'enquête de la Commission V de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) sur les effets territoriaux des politiques européennes montre l'importance de la cohésion territoriale du continent européen ;

6- que la cohésion territoriale est une composante majeure de la cohésion économique et sociale,

7- que l'unification européenne est en cours et qu'elle est un objectif souhaitable, mais qu'elle exige pour réussir qu'une grande attention soit portée au maintien de la cohésion économique et sociale d'ensemble.

Demande aux Institutions européennes, en vue de la Conférence intergouvernementale de 1996 :

8- d'affirmer dans le nouveau Traité que la cohésion territoriale est un des objectifs fondamentaux de l'Union européenne et, par conséquent, de reconnaître la nécessité d'une répartition appropriée et équilibrée des activités sur l'ensemble du territoire de l'Union et d'introduire dans le Traité les dispositions garantissant la prise en considération préalable par les autorités communautaires des conséquences sur les territoires des Régions des mesures prises dans l'exercice des diverses compétences de l'Union (par exemple un principe de précaution semblable à celui de l'article 130R.2 du traité concernant la politique de l'environnement) ... »

La conclusion voulait mobiliser : [L'ARE] «demande au bureau de transmettre cette résolution au groupe de réflexion chargé de préparer la conférence intergouvernementale de 1996. »

Une active campagne de promotion et explication

(d'après L'Europe des territoires ignorés)

Les démarches auprès du ministre s'inscrivaient dans le cadre d'un important travail de sensibilisation aux niveaux les plus élevés qui pouvaient s'atteindre d'une région française d'importance modeste. Le rapport, traduit en anglais, en allemand, en espagnol et en italien a été diffusé à près de 6000 exemplaires. L'accueil qu'il reçut témoigne de l'adaptation du concept aux préoccupations et exigences d'un temps où les atermoiements et dissimulations ne sont plus acceptables.¹⁰

Robert Savy ou son représentant ont participé à des auditions du Parlement où ils bénéficièrent toujours d'une écoute attentive. En octobre 1996, la conférence sur le « Rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans une Europe démocratique et solidaire », organisée à Bruxelles par le Parlement et le Comité des régions, souscrivit à la demande du président limousin d'inscrire la cohésion territoriale dans sa déclaration finale. Elle l'y mentionna dans les composantes de la cohésion économique et sociale.¹¹

La commissaire à la politique régionale, Mme Wulf-Mathies, manifestait un intérêt certain pour la notion et la valeur ajoutée communautaire qu'elle lui paraissait posséder. Plusieurs autres commissaires lui portèrent aussi attention : Emma Bonino, Edith Cresson, Franz Fischler. Leur collègue, Marcellino Oreja, à qui revenait la préparation de la conférence intergouvernementale d'Amsterdam, écrivit à Robert Savy : « Je partage pleinement vos considérations sur le rôle strictement «constitutionnel » (sic) de l'objectif de la cohésion économique, sociale et, bien sûr, territoriale. Ce problème acquiert une importance grandissante en vue de l'élargissement, qui ne doit pas être conçu de façon à exclure pour les Etats membres actuels les actions nécessaires à la cohésion. »¹²

Le Comité des régions fit sienne la revendication. Les séminaires qu'en liaison avec la

¹⁰ La campagne menée est relatée dans les actes du colloque d'Europa sur « La cohésion territoriale et les services publics en Europe » organisé à Limoges le 20 novembre 1998. Presses universitaires du Limousin.

¹¹ Conférence Parlement européen-Collectivités territoriales de l'Union européenne. Rapporteur-coordonateur Daniel Varela Suanzes-Carpegna. Corapporteurs, MM.Ralf Walter, Claudio Azzolini, Carlos Costa Neves, Maria Sornosa, Martinez, Isidoro Sanchez Garcia. Bruxelles, 1er, 2 et 3 octobre 1996.

¹² Lettre du 4 février 1997 A203/D171.

Commission il organisa sur la coopération pour l'aménagement du territoire européen offrirent des possibilités de présenter le concept. L'avis rendu par le Comité en conclusion de ces réunions, comporte un chapitre intitulé «Des voies nouvelles pour l'aménagement et le développement du territoire européen ». On y lit à propos des participants, pour la plupart des élus, que : «Tous ont reconnu la valeur de la cohésion territoriale».¹³ Ce fut particulièrement le cas à Saint- Jacques-de-Compostelle. En janvier 1997, le Comité adopta un rapport de Claude du Granrut, vice-présidente de la région Picardie : « Le Comité des régions demande que soit précisé dans le traité comment la stratégie d'aménagement du territoire relève de la compétence communautaire et que soit introduite la notion de cohésion territoriale. »

Au Forum de la Commission sur la cohésion économique et sociale, à Bruxelles en avril 1997, la secrétaire d'Etat à la Justice et aux Affaires européennes de la Hesse Mme Weber-Hassemmer et Robert Savy, présentèrent un rapport sur « La nécessaire dimension territoriale de la cohésion économique et sociale». Ils soulignaient la crainte d'une Europe à deux vitesses et rappelaient qu'en France ce sont les territoires en difficulté qui votèrent non au référendum de ratification du traité de Maastricht, ce qui aurait pu précipiter l'Europe dans une crise extrême. Ils mettaient en garde : « L'Europe est en péril. Elle ne continuera à se bâtir que si partout ses citoyens sont convaincus que ses instances se préoccupent de leur sort dans le concret de leur vie quotidienne.»

Sans que soit perdue de vue la dimension européenne, un effort systématique d'information fut entrepris auprès des autorités françaises. Après avoir relevé que «cette étude détaillée a pour mérite de dresser de manière claire et précise un bilan de l'impact des différentes politiques européennes dans les régions », le ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, rappelait l'attention portée par les autorités françaises «à ce que la mise en œuvre de ces politiques réponde également aux objectifs d'aménagement et de cohésion du territoire ». Il reliait cette «contribution fort utile»¹⁴ aux travaux du Conseil des ministres en charge de l'aménagement du territoire.

Des conseillers du président de la République s'intéressèrent à la proposition.¹⁵ Un collaborateur du Premier ministre Alain Juppé, écrivait à Robert Savy : « Les préoccupations que vous exprimez dans ce rapport rejoignent tout à fait la démarche engagée par les ministres en charge de l'aménagement du territoire, notamment lors de leurs réunions de Liège (novembre 1993) et Leipzig (septembre 1994) visant à élaborer un cadre de référence commun en matière d'aménagement du territoire qui permettrait une meilleure mise en cohérence des politiques de l'Union comme de celles des Etats membres en la matière. »¹⁶

Jacques Chirac espérait que l'occasion serait donnée de «faire chorus sur les concepts, théories et objectifs de cet excellent document. Ce sujet reste un défi majeur pour la construction de l'Europe et la réduction des inégalités de développement ». Le directeur de la Datar, anticipant l'étude qu'il demandera en tant que délégué, faisait part de son intérêt et de son souhait de s'associer à ce « remarquable travail ».¹⁷ Le premier délégué, Olivier Guichard, diffusera le rapport à tous les conseillers de sa région des Pays de Loire. « Votre lettre, écrivait-il à son collègue du Limousin, évoque le souci qui est le vôtre de faire évoluer le traité de l'Union pour y introduire la notion de cohésion territoriale... Je suis, pour ma part, assez favorable à cette notion qui rejoint effectivement celle d'aménagement du territoire, sans la mentionner, ce qui lui confère une portée plus grande, la notion d'aménagement du territoire étant peu familière chez la plupart de nos partenaires européens où ce concept n'existe pas dans leur langue. »¹⁸

¹³ Avis du Comité des régions sur «l'aménagement du territoire en Europe. » (97/c 116/01). JO n° C 116 1 du 14 janvier 1997.

¹⁴ Lettre du 14 août 1996 à Robert Savy.

¹⁵ Lettres des 2 et du 3 avril 1996 de P de Bousquet et Pierre Menat, conseillers techniques, à Robert Savy.

¹⁶ Lettre du 19 mars 1996 de Jérôme Grivet, conseiller technique d'Alain Juppé, à Robert Savy.

¹⁷ Lettre à Robert Savy, du 17 mars 1996.

¹⁸ Lettre du 30 août 1996.

Des élus de collectivités régionales de pays candidats à l'Union, membres de l'ARE, avaient répondu à son questionnaire. Le rapport, un des tout premiers, s'était fait l'écho de leurs préoccupations et espérances. Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe leur offrit une tribune officielle pour exprimer leurs attentes. A Poznan, en avril 1997, la cohésion territoriale de la grande Europe s'installa en thème central de la Conférence paneuropéenne de l'aménagement du territoire organisée par le Congrès et par l'Association des villes polonaises. Dans la déclaration finale¹⁹, adoptée à l'unanimité, «Ils [les participants], ont regretté l'insuffisante maîtrise par les pouvoirs politiques des effets territoriaux de la mondialisation et de la libéralisation de l'économie ; au regard de l'importance de ces effets, ils ont demandé - par analogie avec ce qui se pratique en matière d'environnement- que soient conduites des études ex ante de l'impact territorial des grandes politiques européennes et nationales et ex post de l'évaluation de ces politiques au regard de l'objectif général de cohésion sociale et territoriale...Les participants proposent aux chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du Conseil de l'Europe qui se réuniront en octobre de cette année, de relancer l'action de l'Organisation en conformité avec les statuts du Conseil et visant la cohésion sociale et territoriale de la grande Europe ; dans ce contexte, ils soulignent les liens existant entre le principe de cohésion territoriale et l'égalité entre les citoyens qui sont au cœur des grands principes fondateurs du Conseil de l'Europe». Une contribution du groupe de travail spécialisé du Congrès, réunissant une signature polonaise, une roumaine, une française et une néerlandaise, fut diffusée lors de la présentation du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire.²⁰

Déjà, au Forum économique de l'OSCE, à Prague en avril 1996, une communication effectuée au nom de l'ARE soulignait que : « Si l'ensemble des régions souhaite une ouverture maximum des frontières conduisant à l'élargissement de l'Union, elles sont aussi, à l'Est comme à l'Ouest, vivement préoccupées des conséquences de cette ouverture. Lorsque les effets de celle-ci sont par trop négatifs ou simplement insuffisamment compris, des blocages se produisent, l'opinion devient hostile et se dresse contre le processus. Il y a là indiscutablement un risque majeur pour la sécurité et la coopération en Europe. C'est notamment pour cette raison qu'il est important que le souci de la cohésion territoriale soit intégré dans les politiques et que les populations sachent qu'il est pris en compte ».²¹

En avril 1997, à Amsterdam, le Sommet européen des Régions et des Villes inclut, lui aussi, la revendication dans sa déclaration finale : « La cohésion économique, sociale et territoriale est un élément indispensable d'une Union européenne élargie. »

Des associations, parmi lesquelles on distinguera la Conférence des Régions Périphériques Maritimes, reprirent la revendication à leur compte. Des journaux, des revues l'ont présentée. Elle a été exposée à travers le continent dans des colloques, dans des réunions de régions, par des articles.

De cet ensemble se détache une dépêche de l'Agence France-Presse, symbolique par son lieu d'émission : « Le bureau de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) a plaidé jeudi [25 janvier 1995] à Maastricht (sud des Pays-Bas) en faveur de la prise en compte de la « cohésion territoriale » de l'Union européenne (UE) au cours de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur la révision des institutions européennes. »²²

¹⁹ Conseil de l'Europe. Actes de la Conférence paneuropéenne de l'aménagement du territoire Poznan 3-5 avril 1997. Etudes et travaux, n° 63.

²⁰ Conseil de l'Europe. Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe CG/GT/AM(5)10. 26 janvier 1999 ; contribution au Forum de présentation du SDEC de MM.Kiérés, Nicut, Savy, Van Voorst Toot Voorst.

²¹ Assemblée des Régions d'Europe. Texte adopté par le bureau réuni à Weimar le 19 avril 1996. Clt 432.14.

²² ECF0461 4 f 0480 HOL /AFP- ML32 du 25 janvier 1995.

La cohésion sociale

(d'après L'Europe des territoires ignorés)

La cohésion sociale est un type majeur de la cohésion sociétale, état qui permet aux membres d'une société d'y adhérer. Elle repose sur la capacité des individus à répondre, par leurs moyens propres ou par des mécanismes compensatoires, aux besoins matériels permanents des humains ainsi qu'à ceux qui s'expriment en un temps et sur un territoire donnés. L'importance que revêtent dans ce cadre le niveau et les conditions d'accès aux services d'intérêt général, justifie la référence de l'article 16 à la cohésion sociale.

Cohésion sociale et cohésion économique n'évoluent pas en parallèle. Leur association est une commodité de langage trompeuse. Quand l'économie se danonise, la bonne conscience n'est vraiment plus de mise et l'Europe naïve se trompe en confondant les deux cohésions.

La cohésion économique

(d'après L'Europe des territoires ignorés)

La cohésion économique caractérise un état dans lequel, hors les données insurmontables du déterminisme géographique, les conditions de formation et d'expression de l'offre marchande sont comparables sur toute l'étendue d'un territoire. Quand les produits se récoltaient ou se fabriquaient en quantités limitées, que les procédés de conservation étaient rudimentaires, les services peu nombreux, les transports rares, lents et coûteux, elle ne pouvait déborder l'aire de marchés de proximité où les quelques biens lointains qui parvenaient restaient d'achat exceptionnel. L'évolution des techniques, principalement de communication et de conservation, conjuguée avec celle des moyens de paiement, a permis que ces marchés s'étendent des horizons immédiats au monde. D'abord pour quelques produits, si rares qu'ils ont, comme la soie, laissé leur nom aux routes d'acheminement ; à présent pour à peu près l'ensemble des biens. Mais, les conditions de production étant souvent inégales, il ne s'agit fréquemment que d'une trompeuse apparence de cohésion.

Article 230 du traité de la Communauté en vigueur :

« La Cour de justice contrôle la légalité des actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la BCE, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis à vis des tiers »

« A cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un Etat membre, le Conseil ou la Commission.

La Cour de justice est compétente dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par le Parlement européen, par la Cour des comptes et par la BCE, qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a connaissance ».

Article 227 du traité en vigueur

« Chacun des Etats membres peut saisir la Cour de justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent au vu du présent traité... »

On peut aller jusqu'à envisager une action de la Commission ou d'un Etat dans des cas tels que l'édification de barrages routiers sélectifs qui exposent au grief de non-respect de la cohésion à assurer au moyen du service des transports...

Article 226 du traité en vigueur

« Si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. »

La diversité des conceptions du service public

Schématiquement on peut dire que :

Dans la conception latine, le service public est une activité d'intérêt général dont l'autorité publique assume la responsabilité même lorsqu'il est assuré par une personne privée. Le service est soumis à l'**autorité** publique.

Dans la conception anglo-saxonne et nordique, le service public, également activité d'intérêt général, appelle seulement une **régulation** par l'autorité publique.

Pour des développements de l'étude des différentes conceptions, voir notamment :

- « La cohésion territoriale et les services publics en Europe » (Actes du colloque de Limoges. Voir bibliographie), notamment l'intervention de June Burnham sur « L'article 7d : méconnaissance, malentendu, mépris ».

- Les ouvrages des animateurs du Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général.

- Le rapport introductif de Bernard Thiry, université de Liège, directeur du CIRIEC- International, au Forum européen des acteurs sociaux sur les Services d'intérêt général à Bruxelles, les 25-26 novembre 1994 (se reporter à la bibliographie).

Les conditions de fonctionnement des services économiques d'intérêt général

Elles sont à insérer dans un cadre général reposant sur les principes et les mesures d'application suivantes :

D'urgence reconnaître l'objectif de cohésion territoriale

Amender les traités en fonction de l'objectif de cohésion territoriale

Préserver les capacités d'initiative de la Communauté à faire face à des dysfonctionnements graves.

Dépasser la politique régionale actuelle

Davantage prendre en compte la diversité des situations régionales

Affirmer avec plus de force l'autonomie des services par rapport aux dispositions régissant la concurrence

Développer les études d'impact territorial des politiques européennes. Accorder des moyens financiers communautaires aux services dont le bon fonctionnement est nécessaire à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union

(référence : L'Europe des territoires ignorés ; chapitre 9)