

Séance inaugurale du programme 2007

13 décembre 2006

Daniel Tardy, président du Conseil d'administration de l'Ihodate

En ma qualité de président du conseil d'administration de l'Ihodate, j'ai le plaisir d'accueillir aujourd'hui les auditeurs de la promotion 2007, et les quelques anciens présents, ainsi qu'un invité de marque en la personne de Claude Martinand, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, qui a soutenu l'Ihodate depuis sa création.

Nous sommes heureux de voir la qualité de cette nouvelle promotion et sa diversité. Parmi les instituts liés à l'État, l'Ihodate a en effet un statut particulier qui vise à mettre en contact des acteurs de différentes origines professionnelles. Sur le terrain, nous avons tendance à vivre dans des formations consanguines. L'Ihodate, au contraire, offre une occasion de côtoyer d'autres milieux que le sien et les promotions précédentes ont toujours trouvé beaucoup d'intérêt à cet exercice.

Cette diversité est inscrite dans le financement quadripartite de l'Institut assuré par l'État, les associations d'élus, les entreprises et les auditeurs. Je suis moi-même entrepreneur de travaux publics et je préside la Fédération de l'industrie européenne de la construction. C'est à ce titre, et parce que les entreprises ont une part importante dans le financement de l'Ihodate que je suis président du conseil d'Administration.

Avant de passer la parole aux orateurs, Pierre Veltz va vous dire deux mots du programme que vous allez suivre.

Pierre Veltz, directeur de l'Ihodate

Je vous souhaite tout d'abord la bienvenue. Toute l'équipe de l'Ihodate est très contente de mettre des visages sur les noms des auditeurs de cette promotion.

Dans un programme de formation, la rentrée est toujours un moment important. Cette séance inaugurale se déroule en deux temps. Premier temps, les questions de fond et, en seconde partie, la présentation rapide du programme de l'année et de l'équipe, suivie des questions que vous souhaitez poser.

En 2007, nous avons décidé de mettre davantage l'accent sur les questions européennes. Vous avez que « e » final de « Ihodate » signifie Europe, et, à juste titre, on nous a fait remarquer que, dans les cycles précédents, la dimension européenne n'était pas suffisamment présente. Quelles que soient

nos positions sur tel ou tel aspect des institutions européennes, nous sommes tous convaincus que l'avenir de nos territoires et de nos sociétés est lié à la manière dont la construction européenne se poursuivra. Mais comment, par quelles médiations, sous quelles formes ? Les réponses ne sont pas évidentes. Quand on parle d'Europe, on parle plus souvent des institutions européennes, de leur développement plus ou moins chaotique, que de ce qui fait le cœur même de la substance européenne, à savoir l'économie, la société, la culture. Sans négliger les institutions, nous essaierons d'approfondir ces aspects au cours de l'année.

Pierre Mirabaud va ouvrir cette séance de réflexion et de débats sur l'avenir de l'Europe et de nos territoires en Europe.

Pierre Mirabaud, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

J'ai passé l'essentiel de ma vie professionnelle dans le corps préfectoral, ce qui m'a conduit à travaillé une première fois à la Datar entre 1998 et 2000, au moment où s'est créée l'Ihedat (première version de l'Ihedeat). Cette version, qui a existé de 2000 à 2003, était entièrement pilotée par la Datar, avec le soutien de l'École des Ponts et de Sciences Po.

Après une interruption de deux ans, l'institut a été recréé sous une forme partenariale dont l'État est un partenaire minoritaire sur le plan du financement. Au-delà de l'aspect financier, le regroupement du monde de l'entreprise, des collectivités territoriales, de l'État et de l'Université me paraît un bon moyen pour renforcer la qualité et l'impact de l'Ihedeat.

L'Institut en est maintenant à sa troisième promotion, ce qui est un motif de satisfaction. Tout au long de l'année, n'hésitez pas à interpeller la Diact et son équipe si vous en ressentez le besoin. Michèle Marchetti, conseillère à la Diact et en charge du suivi de l'Ihedeat, répercutera vos demandes.

De la Datar à la Diact

Pourquoi, alors que la Datar était une « marque déposée », internationalement connue, l'avoir renommée Diact ? Par ce changement de nom, le gouvernement a souhaité inscrire de nouvelles priorités dans les missions de la délégation. Depuis un an, le gouvernement nous a confié une compétence générale sur l'accompagnement territorial des mutations économiques. Parallèlement, le ministère de l'économie et des finances garde sa mission sur les aspects plus sectoriels et prospectifs des mutations. Les ministères de l'emploi, de l'économie et des finances et de l'aménagement du territoire travaillent donc ensemble pour essayer de fournir des réponses aux défis des transformations économiques. C'est la raison essentielle de la modification de l'institution et de son nom.

La notion de compétitivité a été introduite dans son nouvel intitulé non parce qu'elle est à la mode, mais parce que les territoires font face à un défi de compétitivité. Il ne s'agit pas de promouvoir une compétition entre territoires, mais de donner à chaque territoire les moyens de s'exprimer, de s'organiser, de répondre aux attentes de ceux qui y vivent, qui y travaillent ou qui veulent s'y installer, les moyens de valoriser ses atouts et de réduire l'impact de ses handicaps. L'objectif final est toujours d'assurer une cohésion territoriale à travers les politiques de la Diact — politiques de service public, lutte contre la fracture numérique du territoire, gestion du littoral, adaptation des outils économiques à la diversité des territoires.

Pour le reste, la Diact conserve les mêmes compétences que la Datar. Le « i » d'« interministériel », s'il n'existait pas dans l'intitulé, existait déjà dans les statuts de la Datar. La délégation ne peut vivre qu'en interministériel parce que nous sommes une petite équipe avec beaucoup de sujets à traiter.

Aujourd'hui, la Diact a une vocation de laboratoires d'idées pour de nouvelles politiques. Les réflexions des groupes prospectifs ou des groupes d'études que nous avons mis en place y contribuent : l'analyse comparative des villes européennes a conduit à l'appel à projets métropolitains, le rapport sur la France puissance industrielle a donné naissance à la politique des pôles de compétitivité, le rapport sur la France rurale s'est traduit par la loi sur le développement des territoires ruraux et les pôles d'excellence rurale.

Mais notre fonction de laboratoire d'idées exige l'apport de contributeurs autres que les seuls membres de la Diact, même si je compte aussi sur leur imagination. L'lhedate doit aussi nourrir nos réflexions.

Les défis lancés à l'Europe ont des incidences directes sur les territoires

L'intégration accélérée de l'Union européenne dans le cadre de la concurrence économique mondiale aboutit à la concentration et à la relocalisation des activités économiques, avec des impacts territoriaux majeurs. Il suffit d'ouvrir les journaux pour s'en rendre compte. Les évolutions démographiques, notamment le vieillissement général de la population, même si la France n'est pas le pays le plus touché, et l'accélération des migrations de l'extérieur vers l'Europe mais également au sein de l'Europe, avec l'attractivité de certaines zones et les concentrations de populations qui s'y produisent, sont également des défis territoriaux importants. En ce qui concerne la France, vous avez pu voir dans la presse que les dernières projections de l'Insee sur les évolutions géographiques régionales à l'horizon 2030 sont extrêmement contrastées. Si on fait de l'infrarégional, elles le sont encore plus et la manière d'y répondre est un vrai sujet d'aménagement du territoire.

Autre défi : le changement climatique avec ses conséquences sur la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles et sur les conditions de vie, mais aussi la question énergétique et tout ce qu'elle implique pour le coût des transports, la politique des déplacements. L'Union européenne s'est fixé la stratégie de Lisbonne (croissance et emploi) et de Göteborg (développement durable). Dans la préparation des nouveaux programmes européens, les recommandations de Göteborg semblent parfois oubliées, alors même bien que la dimension développement durable soit indispensable pour se projeter dans des politiques qui auront un impact sur les dix ou quinze ans qui viennent.

Aujourd'hui la conviction que nous avons un capital territorial est assez bien partagée. C'est un capital européen, national et régional (toutes les échelles peuvent être déclinées), qui doit se cultiver. Nous devons réveiller les forces dynamiques insuffisamment utilisées pour répondre aux défis que j'ai évoqués.

La diversité des territoires européens

Cette diversité peut à la fois être un atout parce que les ressources sont multiples. C'est un handicap lorsque cette diversité devient synonyme de disparités à l'origine de revendications et de tensions internes.

La diversité synonyme de richesse. Il faut mobiliser au mieux le potentiel territorial des différentes régions en favorisant tout ce qui est synergie entre activités compétitives et innovantes, et en multipliant les coopérations régionales, transfrontalières et transnationales. Nous raisonnons encore de façon trop nationale. Je suis frappé de voir le nombre de cartes de la France qui s'arrêtent strictement à la frontière, comme si nous étions une île. Mais nous ne sommes pas une île. Il faut que nous prenions davantage l'habitude de travailler avec nos voisins immédiats, dans des échanges que les populations transfrontalières vivent au quotidien. Il faut faire sauter un certain nombre de

verrous institutionnels ou psychologiques. Nous devons aussi développer des coopérations transnationales.

C'est ce que nous avons essayé de faire à travers la politique des pôles de compétitivité, qui n'est pas une invention française. De nombreux pays avaient créé ce genre de dispositif en essayant de faire travailler ensemble de façon plus efficace entreprises, centres de recherche et centres de formation. Ce n'est rien de nouveau, mais nous avons tenté de mettre cela à la sauce française pour que cela fonctionne, en partant des préconisations de nombreux rapports, dont le rapport de la Datar sur la France puissance industrielle. À la différence d'un certain nombre d'autres pays industriels, nous sommes partis de l'idée que ceci devrait reposer sur un ancrage territorial fort. À la combinaison entreprises, centres de recherche et centres de formation, nous avons ajouté l'aspect territorial, pour que la volonté d'acteurs qui se rencontrent au quotidien soit à l'origine d'un développement supplémentaire.

Nous avons labellisé soixante-six pôles et nous en labelliserons encore quelques uns dans les semaines à venir. Nous constatons que, globalement, ces pôles ont plutôt bien démarré. J'ai été surpris par la manière dont la presse présentait l'étude faite par KPMG, parce que les articles étaient plus sévères que les conclusions tirées par KPMG. Tout ne marche pas bien, mais je ne connais pas de politique publique aussi ambitieuse qui règle tous les problèmes en un an. Mais les choses ont bien démarré, avec des inégalités suivant les pôles. Plusieurs pôles ont engagé des démarches de partenariats européens. Certaines sont consubstantielles aux pôles. Par exemple, le pôle pharmaceutique alsacien est très intéressé par ce qui se passe de l'autre côté de la frontière. En gros, la recherche est plutôt en France et l'industrie plutôt en Allemagne. Ce type de partenariat permet de bonnes synergies. Demain, à Strasbourg, il y aura une manifestation autour de l'innovation et des pôles de compétitivité qui valorisera cet aspect transfrontalier et international. Le tout est de faire de la bonne coopération, ne pas se faire piller, et être en capacité de nouer des relations efficaces entre entreprises et centres de recherche, français et étrangers, tout en protégeant notre outil de recherche et notre outil de production.

Il s'agit aussi de faire en sorte que ces pôles irriguent leurs territoires le mieux possible. La Diact est très attachée à une bonne association des PME aux pôles, qui ne sont pas seulement un outil pour les grandes entreprises. On est bien là dans une volonté des politiques européennes de fertiliser les territoires et de faire en sorte que les innovations s'y diffusent, y compris dans les PME, qui sont l'essentiel de notre force économique.

Toujours dans cet objectif de développement des richesses et du potentiel territorial, une politique de pôles d'excellence rurale a été lancée début 2006. À l'origine, elle partait de la même préoccupation : comment mobiliser le potentiel local d'acteurs différents qui se côtoient mais qui n'ont pas forcément les mêmes objectifs ? Quelle organisation peut permettre de dégager des projets de développement. En matière d'excellence rurale, il s'agit moins de recherche high tech, mais c'est cependant toujours de l'innovation, notamment organisationnelle.

Cette initiative a connu un succès considérable puisque nous avons reçu plus de huit cents dossiers de candidatures en réponse à l'appel à projets lancé par le Ministre de l'agriculture et le Ministre délégué à l'aménagement du territoire. Nous en avons labellisé 376. À chaque fois, nous avons voulu que ce ne soient pas uniquement des outils de développement public, mais que le monde du privé, sous ses différentes formes soit partie prenante. La contribution de l'État à cette politique est de 210 millions d'euros. Beaucoup de ces pôles ont des impacts économiques avérés, qu'il s'agisse de tout ce qui a trait au développement durable, notamment les bio-énergies, du développement du patrimoine touristique ou des services aux populations. L'idée derrière ces pôles est de créer des emplois. Selon les prévisions des porteurs des pôles labellisés, 40 000 emplois devraient être créés

ou maintenus dans les zones rurales (zones où il n'y a pas d'agglomération de plus de 30 000 habitants et les zones de rénovation rurale).

La diversité source de disparités et d'inégalités. L'entrée dans l'Union européenne des nouveaux États membres, moins développés que nous, impose la conduite d'une politique de solidarité. La politique régionale de l'Union a donc changé et des territoires développés comme la France reçoivent un peu moins de crédits venant des fonds structurels. Il y a une volonté affirmée de permettre à ces nouveaux territoires de se développer. L'Union européenne ne peut pas se permettre des disparités qui durent dans le temps. La part des régions qui relèvent de l'objectif de convergence dans le système des fonds européens, c'est-à-dire dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, constitue 12,5% du PIB de l'Union, alors qu'elle représente 35% de sa population. Selon les territoires, il y a une disparité de 1 à 3 entre la richesse et la population. Ces territoires recevront donc l'essentiel des fonds européens, surtout à partir de 2007, même si les régions développées continueront à bénéficier des objectifs de compétitivité. L'espace français recevra environ 14 milliards d'euros sur les 7 ans à venir, ce qui n'est pas négligeable. Il est faux de dire qu'il n'existe plus de fonds européens. Cette somme de 14 milliards est bonne à prendre et doit être utilisée intelligemment.

Ces disparités territoriales s'inscrivent dans une carte de l'Europe qui correspond un peu à ce qui avait été prévu et commenté au moment où on a fait le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), approuvé en 1999 dans une réunion des ministres de l'aménagement du territoire qui avait mis en lumière des déséquilibres : déséquilibre Est-Ouest, déséquilibre entre ce qu'on appelait la banane bleue et qu'on appelle aujourd'hui le pentagone (Londres, Hambourg, Munich, Milan et Paris), qui concentre 46,5% du PIB de l'Union sur 14% de son territoire, et le reste. Cette concentration de la richesse est, certes, un atout, puisque la concentration appelle d'autres richesses, mais, si nous ne faisons pas attention, elle peut devenir un handicap considérable, par une sorte d'embolie de ce centre et de dévitalisation du reste des territoires.

Nous constatons également une situation particulière à l'Union en termes de grandes métropoles. Vous avez peut-être vu dans la presse une étude de l'OCDE sur le palmarès des grandes villes. Les classements dépendent bien sûr du poids des critères, mais sur les 20 premières métropoles, 18 sont aux États-Unis, Londres est en 13^{ème} position et Paris en 20^{ème}. À l'échelle du monde, surtout à un horizon de vingt ou trente ans, nous ne sommes donc pas si forts que cela.

Mais nous avons un certain nombre d'atouts qu'il faut essayer de valoriser. Un de ces atouts est la diversité du territoire européen, à condition de compenser les disparités et d'avoir une répartition mieux équilibrée.

Les orientations politiques pour la période 2007 – 2013

Cette période va connaître une nouvelle génération de fonds européens sur lesquels nous travaillons aujourd'hui.

L'objectif premier de la politique régionale de cohésion économique et sociale de l'Union est de « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » et de « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». Les orientations stratégiques communautaires qui ont été présentées par la Commission et récemment adoptées par le Parlement européen et le Conseil des ministres impriment un tournant à la politique régionale communautaire. En effet, elle est mise au service de la stratégie de Lisbonne et recentrée sur des priorités liées à la compétitivité, l'innovation, la croissance et l'emploi. Cela sous-entend moins de petits équipements divers et variés, moins de saupoudrage de crédits, mais une priorité au fléchage de quelques grands types d'actions.

Ceci se traduit par des objectifs extrêmement concrets. J'ai parlé des 14 milliards qui seront attribués à la France par le fonds européen de développement régional (FEDER) et le FSE. L'Union met en place un système de fléchage de ces crédits, appelé *earmarking*, les opérations étant suivies pour s'assurer qu'elles répondent aux principaux objectifs. 75% des moyens financiers des programmes de l'objectif « compétitivité régionale et emploi » et 60% pour l'objectif « convergence » devront être consacrés à des actions contribuant à la poursuite des objectifs de Lisbonne. Cela semble pouvoir être atteint avec les programmes que nous sommes en train d'élaborer, mais c'est un défi ambitieux par rapport à ce que nous faisons précédemment.

Nous avons élaboré un cadre de référence stratégique national qui est aujourd'hui à Bruxelles pour être validé. C'est à partir de ce cadre de référence que seront bâtis des programmes opérationnels région par région qui devront être approuvés par Bruxelles. L'objectif est que ces programmes soient approuvés dans le courant du 1^{er} semestre 2007.

Dans ce cadre de référence, nous avons ciblé quatre grands domaines :

- l'environnement économique et le soutien aux entreprises, notamment aux PME, incluant l'innovation et la recherche ;
- la formation, l'emploi en faveur des publics prioritaires, la gestion des ressources humaines et l'inclusion sociale ;
- l'environnement, la prévention des risques et la politique énergétique ;
- le développement des territoires urbains et ruraux.

Dans ces politiques un chapitre sera consacré à la coopération territoriale européenne à travers les volets transfrontalier, transnational et interrégional. C'est ce chapitre qui a obtenu des moyens supplémentaires, puisque les autres sont plutôt en réduction. Ces politiques ne sont pas faciles à mettre en œuvre, mais nous devons faire face à ce défi.

Le nouveau dispositif démarrera officiellement le 1^{er} janvier 2007. Je ne sais pas si ce sera la dernière génération des fonds européens sous cette forme. J'ai tendance à le penser, mais il y aura entre temps de nouvelles discussions au sein de l'Union sur les politiques à venir, notamment la rénovation de la PAC et de la politique régionale. On ne peut donc pas dire ce qui se passera ultérieurement. Mais il faut absolument se saisir de l'opportunité présente pour renforcer notre cohésion territoriale et nous donner des atouts supplémentaires de développement.

De son côté, le gouvernement français met en place les contrats de projet État-Région (CPER) qui seront prêts dans les mêmes délais. L'idée est de faire converger l'ensemble des moyens de l'Europe, de l'État et des collectivités territoriales pour mieux structurer notre territoire.

Cette dimension territoriale était dans le projet de Convention européenne, même si ce projet n'a pas abouti. Cela ne veut pas dire pour autant que la France renonce à faire entrer ses problématiques d'aménagement du territoire dans les politiques de l'Union. Nous sommes un des États les plus concernés et qui poussent le plus sur ces politiques. Nous devons continuer à le faire, avec des politiques d'aménagement du territoire dans des systèmes de coordination verticale Europe – État – Région, mais aussi de coordination horizontale par l'interministérialité et l'intercollectivité. Il faut décroiser ces politiques, même si c'est plus compliqué que de mener des politiques cloisonnées.

Dans les années à venir, il faudra renforcer cette coordination horizontale par la DG Regio, qui a un peu le même problème que l'administration française, avec un système en tuyau d'orgue. Il faut faire

du transversal et la DG Regio a les compétences pour le faire. Enfin, il faut une meilleure prise en compte de la dimension transfrontalière et continentale des questions d'aménagement.

Pierre Veltz

Je vous remercie pour ce tour d'horizon très complet et très clair des enjeux européens en matière d'aménagement du territoire.

Vous n'avez pas évoqué la question des grands réseaux. L'idée d'un grand schéma d'aménagement du territoire à l'échelle européenne n'est probablement pas d'actualité. Pourtant, pour achever la construction d'un grand marché, il y a encore des progrès importants à faire sur le plan des infrastructures, ne serait-ce qu'en matière ferroviaire. Les systèmes ferroviaires sont construits de manière très nationale, il en est de même pour les infrastructures routières et numériques. Y a-t-il une chance de faire progresser les choses dans ce domaine à Bruxelles et que peut faire la France en la matière ?

Pierre Mirabaud

Les infrastructures de transport sont un des sujets au cœur des CPER. Il y en a un peu dans les fonds structurels européens, mais ce n'est pas très développé. La Commission souhaitait notamment que cela ne constitue pas une partie trop significative des politiques de compétitivité et a émis une série de recommandations pour limiter la partie infrastructures.

Le réseau européen reçoit des crédits dont je ne connais pas le montant, mais la France a présenté un certain nombre de projets dans ce cadre. Il faut maintenant de l'argent pour ce qu'ils se concrétisent. Je constate cependant qu'il y a des progrès. Nous allons inaugurer le TGV Est en 2007, avec une partie grande vitesse qui s'arrête sur le territoire national, mais avec, quand même, des connections vers l'Allemagne. La ligne Thalys est également ouverte sur l'Europe. Il y aura prochainement des avancées sur les autoroutes maritimes, qui étaient une des priorités de la France et d'un certain nombre de nos voisins. De premières expériences devraient être conduites dans le courant de l'année prochaine.

Le coût des infrastructures est tel que les projets avancent lentement, mais ils avancent cependant. Quand on regarde une carte des infrastructures de la France et de l'Union européenne d'il y a 20 ans, une carte actuelle et une projection à 20 ans, on constate que le paysage évolue considérablement. C'est un des éléments fondamentaux des politiques d'aménagement du territoire, à condition qu'on soit en capacité de bien les traiter en termes de développement durable, ce qui implique notamment de porter une attention accrue à l'intermodalité et de rééquilibrer les transports vers le fret ferroviaire.

Il faut aussi arriver à développer les échanges immatériels. Le développement du haut débit international est un sujet qui dépasse chaque État membre, mais, sur le territoire national, nous essayons de réduire la fracture numérique.

Il y a un autre sujet dont je n'ai pas parlé : les impacts des politiques européennes d'aide aux entreprises sur le territoire national, qui sont très fortement encadrées. Elles ont à la fois un côté positif, qui est d'éviter des concurrences stériles, et induisent un certain nombre de difficultés dues au fait qu'on n'est plus tout à fait libres de faire ce qu'on veut. Pour ce qui concerne la France, ces politiques européennes d'aide aux entreprises ont toujours été considérées comme des politiques d'aménagement du territoire.

Pierre Veltz

Nous aborderons cette question au cours du séminaire de février à Strasbourg. Je vais passer la parole à Michel Foucher. Il est professeur de géographie et il a créé et dirigé l'observatoire européen de géopolitique à Lyon. Il a été conseiller en charge des affaires politiques et stratégiques dans le cabinet d'Hubert Védrine et directeur du centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères jusqu'en 2002. Il a ensuite vécu une expérience particulièrement intéressante comme ambassadeur de France en Lettonie, ce qui lui a donné un point d'observation intéressant sur l'évolution de l'Europe.

Michel Foucher

Les impacts territoriaux de la construction européenne

Je suis heureux d'être ici, notamment parce que j'avais participé à la conception de la première version de l'Ihedeat. J'avais, à l'époque, pris part aux travaux de prospective de la Datar et je co-présidais le groupe franco-allemand d'aménagement du territoire, qui a rédigé l'avant-version du SDEC. Je suis donc content d'en revenir à ces questions, d'autant plus que, dans toutes mes fonctions, j'ai toujours gardé un regard sur l'espace européen. Je tiens à préciser que cette présentation est mon point de vue strictement personnel.

Autant il est facile de situer la construction européenne dans le temps, autant il est difficile de tracer une géographie, non de l'Europe, qui est une catégorie socio-historique qui s'appréhende dans la très longue durée, mais de l'Union européenne. Quand on regarde les ouvrages français consacrés à la géographie de l'Europe, il s'agit en réalité d'une géographie des États, avec quelques descriptifs de ce que fait l'Union à son niveau. Mais il n'y a pas vraiment de géographie de l'Union européenne. Je vous propose de conduire une réflexion personnelle et parfois incertaine sur ce que la participation à la construction européenne change pour les territoires de l'Union européenne, au-delà de ce que vient d'indiquer Pierre Mirabaud, qui relève des politiques volontaristes d'intervention sur le territoire.

Dans la construction européenne, il y a ce qui relève du budget communautaire : 120 milliards d'euros par an entre 2007 et 2013, au total de 864 milliards d'euros sur la période, ce qui est d'ailleurs insuffisant pour faire face aux différents défis. Je n'insisterai pas sur les objectifs de ce budget, consacré notamment aux dépenses agricoles, et à toutes les politiques internes, notamment en matière de recherche, d'environnement, d'énergie et de transport.

Mais il y a aussi toutes les autres dimensions de l'Union européenne :

- le marché unique, qui relève de la Commission de la concurrence. Ce grand marché, avec son histoire et ses étapes, a naturellement des impacts géo-économiques très difficiles à appréhender avec méthode et avec rigueur.

- la dimension géopolitique que Jean-Dominique Giuliani va présenter, avec les étapes successives de ce qu'on appelle à tort ou à raison l'élargissement. Il faut souligner que cinq ou six des États qui ont rejoint l'Union européenne en mai 2004 n'existaient pas comme États en 1991 : la Slovaquie, la République tchèque en tant que telle, et les pays baltes indépendants. Cela pose le problème des appareils d'État et des cultures administratives. Il ne peut pas y avoir d'aménagement du territoire et de conscience territoriale s'il n'y a pas d'appareils administratifs. Le grand mérite de l'intégration européenne pour les nouveaux-venus est de créer un cadre et une culture administrative sans lesquels on ne peut pas bien utiliser les sommes très confortables attribuées par l'Union européenne.

- une géographie institutionnelle avec une très grande diversité des formes d'expression de la démocratie : démocraties fédérales, démocraties centralisées, des États, comme le Portugal, qui ont raté la réforme administrative et où il n'y a rien entre l'État et les communes.

- Enfin, de bonnes pratiques. Lors des débats démocratiques sur le projet de Constitution européenne, on s'est rendu compte que tous les États faisaient, d'une façon ou d'une autre, face aux mêmes problèmes, et trouvait ou non des solutions. Je pense que la Commission européenne gagnerait en confiance du côté des citoyens si elle devenait une sorte de centre de *dispatching* des bonnes pratiques.

Enfin, j'aimerais attirer l'attention sur une petite précaution méthodologique quand on fait une analyse géographique : il faut toujours distinguer les échelles. Je parlerai donc d'abord de l'Union européenne à 15, puis de l'Union européenne à 25.

I. L'Union européenne à 15

J'aborderai deux points, ce qui relève du grand marché et ce qui relève de l'économie et de la géo-économie.

Le grand marché se caractérise d'abord par la mise en œuvre des quatre libertés : liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Cela veut dire qu'il y a de nouvelles opportunités, mais aussi des phénomènes de concurrence entre les territoires et entre les territoires des entreprises. Le cas le plus extraordinaire est celui des arbitrages chez Volkswagen entre un site dans la banlieue de Bruxelles et des sites en Allemagne. C'est finalement une affaire qui se joue entre les directions d'entreprises et les syndicats. Il y a donc bien une concurrence, qui n'est pas forcément la meilleure réponse aux défis externes. On peut discuter le fait de savoir si le marché intérieur est achevé. Il l'est globalement pour ce qui concerne les marchandises, il ne l'est pas pour les capitaux, pour l'énergie et pour les transports. Les marchés de l'énergie ne sont pas interconnectés, ils sont pour l'essentiel nationaux. Mais globalement, le grand marché européen représente aujourd'hui 10 000 milliards d'euros et est le premier pôle économique du monde.

En 1958, le commerce entre les 6 États membres représentait 40% de leurs échanges totaux. Aujourd'hui, entre les 15 États membres, il est de 60%. Le volume des échanges internes a été multiplié par 12. Je l'estime au total à 1200 milliards d'euros en 2005, soit 2/3 des échanges totaux de l'Union à 15 vers elle-même et 1/3 vers l'extérieur.

Tous les États ne sont pas également intégrés. Les moins intégrés sont la Grèce (56%) et le Royaume-Uni, les plus intégrés la Belgique, notamment pour des raisons de localisation, et le Luxembourg (82%). La France se situe à 68%, l'Allemagne à 65%. À remarquer que, sur toute une série d'indicateurs, la France et l'Allemagne sont relativement proches.

Un autre effet du grand marché est le jeu des fusions-acquisitions. En moyenne, sur les trois dernières années, il y a eu 380 milliards d'euros de réorganisation des entreprises chaque année. Prenons l'exemple du marché franco-allemand : chaque pays est le premier client et le premier fournisseur de l'autre, ce qui correspond à 110 milliards d'euros de commerce, en partie intra-entreprises, 2 700 implantations industrielles allemandes en France, 1 400 entreprises françaises en Allemagne sur 2 600 sites et 80 milliards d'investissements croisés. Le premier pôle d'implantation des entreprises allemandes en France est l'Ile-de-France et le Sud de la Picardie, et non l'Alsace du Nord et la Moselle comme on le pense toujours. Les entreprises françaises en Allemagne sont bien sûr implantées en Bade-Wurtemberg et en Bavière, mais elles sont d'abord en Rhénanie-Nord-Westphalie, à Hambourg et Brême, mais aussi dans les nouveaux Länder.

Tout ceci a des effets sur la répartition des activités. On observe tout d'abord une spécialisation des régions agricoles. Les activités de high tech vont d'abord dans les métropoles les mieux desservies. En termes de PIB régional, la première région italienne est le Trentino Alto Adige (Tyrol italien).

Une carte des PIB régionaux européens en 2003 montre trois types de situation :

- les grands moteurs, qui se sont encore renforcés du fait du grand marché. La première région est l'Ile-de-France, qui a quasiment 450 milliards d'euros de PIB. La Rhénanie-Nord-Westphalie est pratiquement au même niveau de PIB. Ces deux régions sont suivies par l'Italie du Nord-Ouest et la Lombardie (426 milliards) et la Bavière, avec presque 400 milliards d'euros de PIB. Suivent la Vénétie-Frioul, la Toscane, le Bade-Wurtemberg et le Grand Londres, dont le PIB s'élève à 300 milliards d'euros. La région d'Oxford arrive à 236 milliards d'euros en raison de l'attrait de l'université.
- Deuxième type de régions, avec des PIB nettement inférieurs. Une capitale européenne moyenne pèse entre 50 et 100 milliards d'euros de PIB. La seule valeur de cet indicateur est de permettre de peser le poids des villes et des régions à un moment donné. Helsinki pèse 82 milliards d'euros, Stockholm 76 milliards et Berlin seulement 78 milliards. Berlin n'a toujours pas effectué son rattrapage économique parce que les entreprises qui avaient quitté la ville en 1945 n'ont aucune envie d'y retourner, sauf les entreprises des médias, les *think tanks* et le gouvernement. Athènes pèse 60 milliards d'euros, Lisbonne 50, Copenhague 80, Madrid 140 milliards.
- Le troisième niveau est celui des régions relativement peu développées. Cette cartographie est à rapprocher d'une autre réalité, qui est indépendante du grand marché et qui lui préexiste : les grands foyers démographiques que sont, par exemple, l'Italie du Nord, la Catalogne, la région de Lisbonne, la Silésie, l'Angleterre centrale et l'Italie du Sud. Il serait également intéressant de croiser ces données avec les taux d'emploi.

Les économistes, par référence au modèle américain, estimaient qu'avec le grand marché, il y aurait une division du travail à l'échelle européenne et que chaque État se spécialiserait dans des productions bénéficiant d'un avantage comparatif pour limiter les effets sur l'Union européenne des chocs asymétriques. En réalité, les stratégies économiques ont continué de se déployer dans un cadre national, même en exportant ou même en s'implantant à l'extérieur, et chaque pays européen a eu le souci de diversifier ses activités agricoles, industrielles et ses activités de services. Il y a donc eu un accroissement de la concurrence entre les États et entre les territoires, même s'il y a eu des phénomènes de spécialisation par branches. La spécialisation est un peu plus forte dans les pays du Sud et dans les nouveaux États membres.

Il faudrait aussi réfléchir sur l'impact territorial de l'euro. Tous les pays de l'Union ne sont pas dans la zone euro et le plus extraordinaire est que la capitale mondiale du marché des changes en euros est Londres, qui n'est pas dans cette zone, mais qui prospère et bénéficie d'un hinterland qui a adopté l'euro.

Il faut cesser de comparer en permanence l'Union européenne et les États-Unis en termes de géographie économique. Les États des États-Unis ne sont pas des nations avec de vieux appareils d'État. Ils ont une autre logique, plus favorable à la spécialisation que les États de l'Union européenne.

Dernier point, qui est une évidence et une banalité : l'Union européenne s'étend sur 4 millions de km². Il y a donc une très grande diversité des espaces, avec une problématique de centres et de périphéries qui apparaît bien dans la carte des PIB régionaux. J'ajoute que les questions démographiques font aujourd'hui de l'Union européenne le premier pôle d'immigration du monde, avec 1,2 millions d'entrées chaque année depuis 2000.

Le deuxième facteur est celui des impacts territoriaux, possibles ou avérés, des politiques sectorielles de l'Union autres que la politique de la concurrence : les réseaux de transports avec les projets prioritaires, les fonds structurels, la PAC, l'environnement, les RTD et les prêts de la Banque européenne de développement.

La carte des objectifs 1 et 2 2007-2013 montre que nous avons un objectif 1 de convergence macroéconomique et un objectif 2 de compétitivité régionale et d'emploi qui a un impact plus marginal au plan macro-économique, mais qui fonctionne s'il n'y a pas de saupoudrage. Il y a un phénomène de *phasing in* qui fait que tous les territoires de l'Union européenne sont concernés par l'objectif 2, sauf ceux qui relèvent de la politique de cohésion. Globalement, les politiques de cohésion sont un puissant vecteur de modernisation des structures matérielles et des cultures administratives là où c'est nécessaire. Politiquement, le grand marché n'a été accepté dans les négociations d'adhésion par les nouveaux États (Irlande, Portugal, Espagne et Grèce) que parce qu'il y a eu une politique de solidarité à partir de 1988. S'il n'y avait pas eu cette politique, les économies des nouveaux États membres auraient été complètement laminées par les anciens États membres.

Il y a incontestablement des phénomènes de rattrapage des États entrés lors des élargissements antérieurs. Il y a un phénomène de convergence : tous ceux qui sont entrés après les 9 ont gagné 10 points de PIB entre 1988 et 2004. En même temps, les disparités internes se sont accrues, surtout parce que les interventions publiques se sont d'abord concentrées sur les zones les plus compétitives. On a mis l'argent à Lisbonne et à Porto, Madrid, Barcelone, en Andalousie et au Pays Basque (moins pour des raisons de compétitivité que pour calmer le jeu dans ce dernier cas), Athènes et Salonique, Naples, Basilicate et les Pouilles.

Avant le grand élargissement de 2004, les États de la cohésion ont été des bénéficiaires nets du marché intérieur. Mais c'est aussi le cas des anciens membres : quand on construit une ligne à grande vitesse entre Madrid et Séville, c'est aussi bon pour les entreprises françaises.

Les grandes infrastructures se sont particulièrement développées en Espagne, au Portugal, en Italie et dans les nouveaux Länder, mais pas en Grèce. Tout cela a des éléments positifs, même s'il y a des répercussions négatives en termes d'environnement. Les surfaces urbanisées se sont considérablement accrues. En Espagne, la consommation de béton a augmenté de 131% depuis que l'Espagne bénéficie des fonds de cohésion. Mais, globalement, les infrastructures ont joué un rôle fondamental dans ce genre de pays.

Plusieurs situations possibles. Là où il y a une administration puissante, les fonds structurels sont bien utilisés. Là où il y a une administration puissante et une structure régionale, on les utilise encore mieux. Quand l'accent est mis sur la recherche – développement, comme cela a été le cas en Irlande, c'est encore plus positif. J'insiste sur l'Irlande parce que c'est un cas d'école, notamment pour les pays baltiques, qui étudient de près ce modèle de développement.

En ce qui concerne la PAC, le rapport Dorat montre qu'avant révision, les niveaux les plus élevés de dépenses par hectare, qui sont le pilier 1 de la PAC, ont eu tendance à favoriser les régions les plus prospères, les plus accessibles et celles qui ont des tailles critiques d'exploitation agricole, c'est-à-dire en gros le cœur de l'Union européenne : la moitié Nord de la France, la Belgique, l'Allemagne, mais aussi le Royaume-Uni, qui est un des grands bénéficiaires de la PAC. C'est une des politiques communautaires qui a eu le plus d'impacts directement visibles sur une partie des territoires, avec certains déséquilibres dans les territoires agricoles européens.

Pierre Mirabaud a parlé de l'innovation, et je n'insisterai donc pas sur ce point. L'intérêt du nouveau dispositif 2007-2013 est qu'on va consacrer beaucoup plus d'argent à l'innovation (75% dans l'objectif 2). La France est actuellement à 5% en dessous de la moyenne communautaire. Le fait de

mettre l'accent sur l'innovation est très important parce que cela permet de sortir de ce que j'appelle la logique de la fabrique lyonnaise, avec des donneurs d'ordres d'un côté de la ville et des exécutants dans les monts du Lyonnais. Les technologies de communication, notamment avec les flux à haut débit, atténuent les contraintes spatiales et améliorent l'accessibilité, ce qui permet à beaucoup plus d'acteurs d'entrer dans des réseaux d'innovation, même s'il subsiste des différences entre les territoires en termes d'accès à ces technologies. Les Finlandais sont notamment de gros consommateurs d'internet. Mais le principal facteur discriminant en termes économiques n'est pas le taux d'équipement des ménages, mais celui des entreprises. C'est au Royaume-Uni qu'il est le plus fort, suivi par l'Allemagne et les Pays-Bas. La France est en phase d'équipement extrêmement rapide.

II. L'Union européenne à 25

La transition se remarque. Quand on circule comme moi dans tous ces pays d'Europe centrale et orientale depuis 15 ans, on voit les différences : les embouteillages, tout comme les maisons individuelles en périphérie, le tourisme, la mobilité liée au *low cost* et aux migrations de travail, la formation (beaucoup de gens suivant des cours du soir), la rénovation des centres historiques, les supermarchés, et des inégalités criantes entre les gagnants et les perdants, avec notamment un phénomène de classe d'âge, parce que passé un certain âge, on a beaucoup de mal à sortir de l'ancien système.

Ces nouveaux États membres ont des croissances de rattrapage extrêmement fortes, comprises entre 6 et 12% par an sur plusieurs années, avec quelques inégalités. En matière d'aménagement, ces régions ont des problèmes spécifiques parce qu'il leur faut gérer toute une série d'héritages : les bâtiments des kolkhozes dans les zones rurales, la faiblesse de l'efficacité énergétique dans les grandes zones de HLM qu'on retrouve dans toutes les banlieues des villes, l'insuffisance du réseau routier et les campagnes très mal desservies. Il y a quelques atouts à l'échelle locale, comme le tramway, les grandes avenues, et le fait que les côtes, autrefois zones militaires, sont aujourd'hui vierges de toute construction, comme c'est le cas autour de la Baltique.

Si on regarde les régions dont le PIB a fortement évolué entre 1999 et 2004, on retrouve les premiers pays de la cohésion (Irlande, Espagne, Grèce), mais surtout les pays baltes, la Hongrie autour de Budapest, la Slovaquie, la Bohême, la Moravie et la région de Varsovie. La modernisation se diffuse à partir des capitales. Il y a bien une logique de diffusion territoriale : quand on invente quelque chose, cela se diffuse à partir du lieu d'invention, et malgré le développement du haut débit, tout n'est pas immatériel dans l'innovation.

En dehors de la croissance, le marché unique élargi a pour effet la réorganisation géo-économique spectaculaire des échanges vers l'Ouest. Les pays entrés en 2004 sont encore plus intégrés au marché européen que nous ne le sommes : 80 à 90% de leurs échanges se font dans ce marché, la Lituanie étant la seule exception. L'Union à 15 a investi dans les 10 nouveaux États membres : 25 milliards d'euros par an sur les 4 dernières années, notamment en Bohême, en Slovaquie du Centre et de l'Ouest, en Hongrie de l'Ouest, à Varsovie et Posnan, en Silésie, dans les capitales des États baltes et, pour les futurs membres, à Timisoara. La stratégie des firmes allemandes a été de délocaliser vers l'Europe centrale pour affronter la mondialisation. Il y a un lien direct entre ces investissements et la stratégie globale des entreprises. On parle souvent des phénomènes de délocalisation comme d'un épouvantail qui n'est pas chiffré. Les meilleures études montrent que 4 à 5% des investissements français à l'étranger se traduisent par des arbitrages en faveur de créations d'emplois à l'extérieur du territoire aux dépens de l'intérieur.

En ce qui concerne l'allocation des fonds structurels, ils vont à des régions qui ont 80% de la démographie et 10% de taux de chômage. Ils favorisent donc, dans un premier temps, les régions gagnantes. Il y a ainsi un rattrapage entre les États de l'Union, mais des disparités internes

croissantes entre les régions qui reçoivent des fonds et les autres, en tout cas dans une première phase. On a donc un territoire européen à 25 qui est beaucoup plus différencié qu'avant. Les écarts vont de 33% de la moyenne communautaire en Pologne orientale à 278% au-dessus de la moyenne communautaire pour la région de Londres. Une région européenne sur 7 est au-dessus de 125% de la moyenne et 1 sur 4 est en dessous de 75%. Les disparités sont donc accrues pour l'instant.

Ce qui est intéressant, c'est que les grands réseaux et les grands corridors sont déjà en voie d'élaboration et de conception, au moins en termes d'études ou de pré-études. J'avais essayé d'intéresser Alstom et la SNCF à la ligne rapide Helsinki – ferry - Tallinn et Tallinn - Varsovie. Il y a des marchés à prendre, dès lors qu'il y a des financements. En matière de corridors, il faut maintenant voir extrêmement large parce qu'il y a d'autres bassins de clientèle à desservir.

Le dernier point est la liberté de circulation des travailleurs et les stratégies diversifiées des 15 en ce qui concerne l'ouverture ou non du marché du travail. Les Suédois, les Danois, les Britanniques et les Irlandais ont ouvert leurs marchés du travail aux nouveaux États membres entrés en 2004. C'est pour cela qu'on trouve aujourd'hui 600 000 Polonais dans le grand Londres, ainsi qu'un grand nombre de Litوانيens. John Salt, directeur de l'unité de recherche sur les migrations de l'University College of London, estime que l'Angleterre vient de connaître la plus grande vague d'immigration de son histoire après celle des Huguenots au XVII^{ème} siècle si on raisonne en pourcentage, mais pas en volume absolu. Il en est de même en Irlande, qui prospère pour plusieurs raisons, dont l'apport de migrants baltes et polonais diplômés et qui parlent anglais. On estime que 5% des actifs lettons ont quitté leur pays en 2005. En retour, ces migrants envoient de l'argent chez eux : en 2005, ces envois représentaient 1,2% du PNB en Pologne et 1% en République tchèque. L'Espagne est en partie en train de compenser sa situation de dépression démographique par une forte immigration roumaine. Tout cette mobilité correspond à un effet d'européanisation et fait évoluer les esprits. L'Europe nouvelle est mobile et saisit les opportunités. L'inconvénient est que les fonctions publiques des pays qui vont recevoir et gérer des subventions importantes sont dégarnies, avec un *turnover* extrêmement important. C'est un vrai problème car l'informatique ne peut pas remplacer les ressources humaines.

Il y a une autre échelle qu'il faudrait prendre en compte, mais que je ne traiterai pas aujourd'hui : les politiques de voisinage avec le Maghreb, la Russie, l'Ukraine et la Turquie. Va-t-on vers des zones de libre échange ? Qu'est-ce que cela implique en matière de transports, de corridors, d'ouverture de nos marchés ?

Il faut également considérer l'Union élargie comme pôle mondial. Cette Union élargie à 25 membres est perçue comme une *success story*. C'est pour cela qu'elle est aujourd'hui le premier pôle d'investissements du monde, avec 410 milliards de dollars par an depuis 2000, dont 325 milliards de dollars dans la zone euro. C'est 6 fois plus que la Chine. L'Union à 25, c'est 25% du PIB mondial, des bourses et des places financières plus modernes que celle de New York, des entreprises qui développent des stratégies mondiales et qui utilisent pleinement l'Union comme un marché domestique pour aller vendre des biens d'équipement à nos concurrents. Ce sont également des flux maritimes extraordinaires qui sont très importants pour nos stratégies d'aménagement des façades portuaires. Ce sont aussi des phénomènes de concurrence. La question est bien celle de stratégies économiques européennes intégrées pour se positionner dans la concurrence mondiale.

Il est important de conduire une recherche sur ces évolutions, avec une analyse froide et lucide. On parle un peu trop de la Chine, alors que la France continue à faire plus d'échanges avec la Tunisie qu'avec la Chine, tout comme avec certains pays d'Afrique. Il est important de prendre la mesure de nos intérêts géo-économiques par une cartographie raisonnée. Dans le discours public et médiatique, on a tendance à considérer tout investissement français à l'étranger comme une délocalisation. Mais quand Carrefour s'est installé à Varsovie, ce n'était pas une délocalisation. Quand on remporte un

appel d'offres sur un projet européen à Bucarest, ce n'est pas non plus une délocalisation. Si l'analyse géographique a un mérite opérationnel, c'est qu'elle permet de prouver ce qu'on dit en faisant des cartes si on a les données nécessaires. On peut ainsi essayer de cartographier nos intérêts, nos concurrences et nos solidarités.

Pierre Veltz : Je vous remercie. Vous avez dit qu'il n'y avait pas de géographie de l'Union européenne, mais je pense que cette présentation en constitue un premier pas. Nous allons poursuivre ces réflexions tout au long de l'année. Il y a beaucoup de choses à dire sur la question, ne serait-ce que pour rectifier un certain nombre d'idées reçues euro-pessimistes. Je note au passage que quand on lit la presse, notamment la presse anglo-saxonne, on voit de plus en plus d'articles qui constatent que malgré tout, l'Europe ne va pas si mal. Les Allemands sont les meilleurs exportateurs, bien que l'euro soit une monnaie forte et que les salaires allemands soient plutôt élevés. Dans le dernier numéro de *The Economist*, on trouve même des articles qui réévaluent l'écart de PIB par habitant entre l'Europe et les États-Unis. Cet écart est largement dû au fait que nous travaillons moins d'heures en Europe, et on peut penser que l'Europe n'est pas seulement une région économique du monde avec un brillant passé, mais aussi avec un brillant avenir. Cette remontée d'optimisme alors même que nous sommes plutôt dans le marasme institutionnel, me paraît assez remarquable.

Je vais passer la parole à Jean-Dominique Giuliani. Il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et ancien auditeur à l'Institut des hautes études de défense nationale. Il a notamment été directeur de cabinet de René Monory pendant 6 ans. Il est conseiller spécial auprès de la Commission européenne et s'il a été invité aujourd'hui, c'est parce que depuis 2000, il préside la fondation Robert Schuman, laboratoire d'idées français qui mène des activités extrêmement riches.

Jean-Dominique Giuliani

Le territoire de l'Union européenne : expansion et limites

Je ne m'exprimerai pas en tant que conseiller spécial de la Commission européenne, d'abord parce que ce n'est pas une fonction, mais quelque chose qui me permet simplement de contribuer de temps en temps à quelques réflexions de la Commission. Je m'exprimerai de manière totalement libre en tant que président de la Fondation Robert Schuman. Dans le prolongement de l'exposé très solide et complet de Michel Foucher, j'aimerais vous donner quelques éléments de réflexion permettant de remettre la question des territoires de l'Europe dans une perspective plutôt prospective. Je pense que c'est un des sujets qui va le plus interpeller l'Union européenne et toute la construction communautaire au cours des années à venir. Je ne parle même pas de la question de l'élargissement, que j'évoquerai au cours de mon exposé. Il suffit de voir ce qui se passe aujourd'hui avec la Turquie pour constater que la politique de l'élargissement, qui a si bien fonctionné, est aujourd'hui en question, puisque son objectif est de rapprocher les peuples et que nous sommes en train de nous fâcher avec les Turcs. Ce que personne n'avait réussi à faire en ce qui concerne la France et la Turquie depuis François 1^{er}, l'Europe l'a fait. Au regard de ce que je vois à Bruxelles et à Strasbourg, je pense que la question de l'élargissement est désormais pour l'Union européenne une question fondamentale, bien plus importante que la question des institutions, et qu'elle se résume en fait à la question du territoire de l'Union. C'est peut-être une question qui n'est pas directement l'objet de votre programme de l'année, mais elle me paraît être en filigrane dans toutes les questions que vous aurez à évoquer, notamment les évolutions futures de l'Union européenne.

I. La réussite de l'expansion de l'Europe

L'Europe s'est beaucoup préoccupée de ses territoires, comme l'ont souligné les intervenants précédents. Elle leur consacrera 330 milliards d'euros de fonds structurels pour les 7 années à venir, soit plus de 30% du budget communautaire, et cela va augmenter. Vous parliez tout à l'heure des réseaux de transport européens. Pour les 7 ans qui viennent, le Commissaire européen Jacques Barrot souhaitait avoir 20 milliards d'euros. Il estimait que c'était le minimum nécessaire pour qu'il y ait une vraie politique de soutien européen pour les réseaux de transports européens. En raison de la réticence des différents gouvernements, en particulier du gouvernement français, il n'a obtenu que 8 milliards d'euros. Il y a une problématique entre l'augmentation du budget européen des politiques territoriales, la restriction des autres budgets européens et la politique de la main coupée du côté de l'Union européenne. L'Europe va continuer à beaucoup s'occuper de ses territoires et je crois que la PAC, avec les 10 milliards d'euros que la France reçoit chaque année à ce titre, est la politique territoriale la plus importante jamais conduite dans le temps dans notre pays, y compris la politique de lutte contre la pauvreté et la politique d'investissement dans l'agriculture écolo-compatible. Elle va désormais être étayée puis remplacée par une politique de fonds structurels. A mon avis, il est maintenant essentiel pour l'Union européenne de définir son territoire avant de s'occuper de ses territoires.

Il faut en effet essayer de prendre un peu de hauteur pour voir comment on perçoit l'Union européenne élargie de l'extérieur. A l'étranger, on ne parle pas d'élargissement, mais d'expansion de l'Europe, et c'est bien ainsi que je le vois. Cette expansion est extraordinaire. Nous étions 6 et nous serons 27 en 2007. Nous avons multiplié par plus de 4 le nombre des États membres et nous avons accepté en moyenne un nouvel adhérent tous les deux ans et demi depuis 1973. Le territoire européen, qui était inférieur à 1 million de km² lorsque la Communauté européenne a été créée, est aujourd'hui de 4,3 millions de km². La population de l'Union est passée de 181 millions en 1957 à 486 millions d'habitants aujourd'hui. On peut d'ores et déjà considérer que l'Union européenne a acquis une dimension à la taille du XXI^{ème} siècle. Elle peut en outre se targuer d'avoir ramené vers la démocratie et l'État de droit autant d'habitants qu'il y avait dans l'Europe à 6 : à des titres divers, 180 millions d'européens ont vécu sous une dictature et en rejoignant l'Union européenne, ils ont consolidé leur accès à la démocratie et à l'État de droit. C'est le cas de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce, de l'Allemagne de l'Est et des pays d'Europe centrale et orientale. Ce recul du totalitarisme est d'abord ce qui est retenu quand on regarde l'Europe de l'extérieur et c'est le plus grand succès de l'Europe. Il s'est fait avec la méthode communautaire traditionnelle, c'est-à-dire par la voie de l'économie, avec un objectif d'union politique qui est très difficile à atteindre. Chaque fois qu'on inverse la preuve et qu'on essaie de traiter d'abord les sujets politiques (Communauté européenne de Défense en 1954, Constitution européenne de 2005), surtout en France, on échoue régulièrement. En effet, comme le rappelait Michel Foucher, nous ne sommes pas dans un schéma de type américain. Nous avons des nations qui préexistent et auxquelles les gens sont attachés. Ces nations incarnent une culture et un développement territorial particulier. Nos populations acceptent l'intégration économique si elle est la condition du succès, mais lorsque l'économie est en difficulté ou lorsqu'on touche à des choses réputées sacrées comme la constitution ou les droits de l'homme, on se heurte à des difficultés qui nous freinent. C'est ce qui se passe en ce moment. Je ne partage pas le pessimisme ambiant qu'on trouve en France. Il faut préciser que ce pessimisme est quasi exclusivement français. Nulle part en Europe, et certainement pas ailleurs dans le monde, on ne sous-estime ce qu'a fait l'Europe en 50 ans. On estime que la crise actuelle, qui est réelle, sera surmontée comme les autres, parce que le lot commun de l'Europe est d'avoir des crises et de les régler autour d'une table, ce qui est un progrès considérable alors que pendant des siècles, nous avons réglé nos crises par des guerres.

II. Les limites de l'élargissement

Cette expansion de l'Europe est donc perçue comme un immense succès, dont une des limites se voit dans les difficultés actuelles de la poursuite de cette politique d'élargissement. On le voit avec la Turquie et on constate que les opinions publiques considèrent que cet élargissement est mal maîtrisé. Les problèmes économiques actuels montrent qu'il y a une réalité dans l'angoisse qui mêle à la fois une angoisse plus ou moins justifiée sur les transferts de population, dont je ne crois pas qu'ils soient un grand risque, et une angoisse de type économique : beaucoup craignent que cette concurrence nouvelle entre les territoires porte atteinte à notre confort réputé établi. Agrégeant ces angoisses, la politique d'élargissement bute manifestement sur des questions de caractère politique. Je pense que la manière dont les négociations avec la Turquie évoluent ces derniers jours en est la preuve. Un coup de frein vient d'être donné par la Commission européenne et par le Conseil des ministres à l'absurde idée de faire entrer la Turquie dans l'Union européenne. J'estime qu'elle est absurde parce qu'autant il était normal de réunifier l'Europe, autant tout ensemble qui a une vocation politique a le droit et le devoir d'avoir un territoire délimité.

C'est justement la chose à laquelle on n'avait pas pensé jusqu'ici, parce que la question ne se posait ni pendant la guerre froide, ni lors de la réunification de l'Europe de l'ouest avec l'Europe centrale et orientale, qui était à la fois un devoir moral et un intérêt économique commun bien compris. A partir du moment où on passe en Asie mineure, il faut bien sûr tendre la main à la Turquie et l'aider au maximum à se moderniser et à s'occidentaliser si elle le souhaite. Mais l'idée que le premier pays d'Europe en termes de population soit un pays d'Asie mineure est tellement absurde que cela n'aura à mon avis jamais lieu. C'est un constat et un pari que je fais devant vous parce que le bon sens lui-même en est choqué. En tout cas, cette affaire montre qu'à ne pas vouloir définir son territoire, l'Union européenne va être obligée de changer sa politique d'élargissement, d'abord parce que le problème turc va devenir un peu plus chaud, comme on le voit depuis quelques semaines. En outre, on voit bien que cette affaire est instrumentalisée par les hommes politiques de tous bords, que ce soit en France ou dans d'autres pays de l'Union européenne. La vigueur de mes propos peut choquer certains d'entre vous, mais quand je voyage en Europe, je les trouve plutôt modérés par rapport au discours de base d'un Autrichien, d'un Allemand ou d'un Néerlandais aujourd'hui. Cette affaire est en train de focaliser des angoisses tellement fortes qu'il sera très difficile d'en sortir. Le 8 novembre, la Commission européenne a publié un document répondant à une commande des chefs d'État et de gouvernement qui lui demandaient de réanimer le 4^{ème} critère dit de Copenhague pour accepter l'adhésion à l'Union. Copenhague prévoit que peut adhérer à l'Union européenne tout État européen qui le désire et qui remplit les conditions que une économie de marché viable et capable d'intégrer le marché unique, le respect de l'État de droit, de la démocratie et du droit des minorités, et prévoit que la capacité de l'Union d'absorber ce nouveau membre soit avérée. Cela me semble d'ailleurs un peu colonialiste et je préfère parler de capacité d'intégrer un nouveau membre. Dans ce rapport du 8 novembre, la Commission européenne refuse de définir le territoire et dit que l'Europe ne se définit pas par un territoire, mais par des valeurs qui évoluent d'ailleurs en fonction des générations. Cela correspondait à la réalité au moment de la guerre froide et il était alors sage de ne pas vouloir définir un territoire. Mais cela devient aujourd'hui la limite même de la politique d'élargissement : au lieu de rapprocher les peuples, on aboutit à ce qu'on a vu récemment lors du vote de la loi sur le génocide arménien à l'Assemblée nationale française. C'était un vote de défi à l'égard du peuple turc et il a été pris comme tel par les Turcs, ce qui a entraîné des représailles économiques et une opposition très forte entre les peuples, alors que l'objectif des politiques d'élargissement était de rapprocher les peuples.

III. La nécessité de définir le territoire de l'Europe

A mon sens, cette évolution est due à une nécessité insuffisamment prise en compte jusqu'à présent : la nécessité de penser le territoire de l'Europe. Je conçois que ce soit difficile et un peu périlleux. Mais on ne peut plus se contenter aujourd'hui de se définir par des valeurs alors que l'Europe est de plus en plus interpellée et réclamée de l'extérieur pour intervenir comme acteur international en Afrique ou en Asie, et bien sûr dans les Balkans, qui sont notre voisinage. Nous avons d'ores et déjà une politique extérieure qui se développe. Comme toujours en Europe, elle se développe à l'envers, d'abord par la présence militaire et l'intervention sous l'empire de la nécessité, puis en dessinant petit à petit une politique étrangère. L'été dernier au Liban, seules les troupes européennes ont été capables de s'interposer. Si on veut répondre à cette demande d'Europe dans le monde et avoir une politique extérieure, il faut aussi avoir une politique intérieure : il faut un dedans et un dehors. Evidemment, il ne s'agit pas d'avoir des frontières de type westphalien, mais il faut fixer des limites. La question des limites est celle du territoire de l'Union européenne, qui est un acteur international. Je rappelle que la Constitution européenne donnait à l'Union la personnalité juridique sur la scène internationale. Je crois que c'est quelque chose qu'elle va finir par trouver. Petit à petit, elle doit développer une politique étrangère, avec des partenaires et des accords à l'étranger. Elle a commencé à le faire avec une politique de voisinage extrêmement ambitieuse. Il y a 16 pays autour des frontières de l'Union qui sont éligibles à la politique de voisinage de l'Union européenne. Ces pays représentent 385 millions d'habitants. L'Union européenne a déjà passé des accords de voisinage avec 7 d'entre eux : Israël, la Jordanie, la Palestine, le Maroc, la Tunisie, la Moldavie et l'Ukraine. Elle va dépenser dans les 7 années à venir plus de 12 milliards d'euros pour aider à élargir le grand marché et à abolir les frontières économiques. Mais cela ne veut pas dire que ces États seront associés aux institutions de l'Union européenne.

On voit bien que la réflexion sur l'élargissement est indispensable, même si elle est difficile. Le critère de la capacité d'absorption n'est pas nouveau. La question se pose bien sûr pour la Turquie. Les calculs qui ont été faits, par exemple en termes de politique agricole à l'horizon 2015, évaluent à plus de 100 milliards d'euros le transfert annuel que représenterait l'extension de la politique agricole à la Turquie. Pour l'Ukraine, les sommes seraient à peu près identiques. Ces deux pays, qui ont chacun 70 millions d'habitants, réclament l'adhésion à l'Union européenne. L'idée de capacité d'absorption, mise en avant par les gouvernements français et allemand, et sur laquelle nous avons beaucoup travaillé à la Fondation Robert Schuman, va prendre une importance considérable. Désormais, la politique d'expansion de l'Europe va vraisemblablement ralentir, pas seulement pour des raisons institutionnelles, mais pour des raisons de nécessité, et va être repensée. S'il est bien sûr nécessaire d'avoir les meilleures relations avec nos voisins et de continuer à être des *rule-makers*, c'est-à-dire un *soft power* qui diffuse ses normes à ses frontières et au-delà dans le monde, on ne va pas pouvoir s'étendre indéfiniment. Quelles que soient les intérêts politiques des uns et des autres, les difficultés des situations dans lesquelles on s'est mis, l'objectif de reprise du mouvement d'intégration de l'Europe est rendu nécessaire par l'indispensable dynamisation de notre économie. Il faut quand même que l'on arrive à retrouver une croissance digne de ce nom si on veut valoriser tous les atouts que l'on évoquait tout à l'heure et conforter les bons résultats que nous avons, notamment grâce à l'élargissement.

Aucun homme politique ne vous le dira directement, mais si nous voulons conforter cette Europe, il faudra de nouveaux transferts de souveraineté. Je pense que par nécessité, le premier transfert se fera en matière de défense. En dehors de la Diact, les plus européens aujourd'hui dans l'administration française sont les militaires. La nécessité et les défis auxquels ils sont confrontés ne leur permettent plus de répondre seuls. Ils sont devenus bilingues ou trilingues et raisonnent dans un espace européen. L'Europe de la défense a fait des progrès considérables depuis 5 ans. Nous avons un État-major européen, un comité militaire européen, et des opérations militaires sur le terrain, par exemple en Macédoine, avec des soldats européens sans drapeau national sur leur uniforme. Je pense que la menace terroriste va accélérer cette évolution vers une défense européenne commune.

De même, si nous regardons les questions énergétiques, les questions d'immigration, notamment les flux d'immigration clandestine, nous avons besoin de politiques européennes plus intégrées. Le ministre de l'intérieur français lui-même est allé à Bruxelles pour réclamer l'abandon de la règle de l'unanimité pour les questions d'immigration, ce qui est une avancée conceptuelle importante quand on sait à quelle famille politique il appartient. Je pense que c'est la confirmation que nous allons avoir de nouveaux transferts de souveraineté parce que nous en avons besoin. Pour avoir ces nouveaux transferts, pour avoir une Europe plus forte, qui redémarre, ce ne sont pas les institutions qui sont les plus importantes, mais ce sont ces nouvelles politiques communes. Pour avoir ces dernières, il faut fixer avec ceux qui sont à l'intérieur du territoire de l'Europe des objectifs politiques communs. Je pense que nous allons définir les limites de l'Europe dans les 10 ou 15 années à venir. Elles existent déjà en partie : le territoire de l'Europe est largement délimité par les mers, à l'exception de l'est, où il y a toujours eu une zone indéfinie qui a varié en fonction de l'histoire.

Cette réflexion est un peu éloignée de vos travaux beaucoup plus pratiques, qui correspondent à votre grande expérience dans le secteur local ou les entreprises. Mais je tenais à vous la présenter parce qu'on lit beaucoup de choses contradictoires sur l'Union européenne. Je pense que sans territoire défini, l'Union n'avancera pas, même si je suis hostile à toute frontière qui soit un mur ou une forteresse.

Discussion

Pierre Veltz : Je vous remercie pour cet exposé et ces prises de position claires et vigoureuses. Je suis sûr qu'on pourrait avoir de longs débats sur ce sujet et on en aura probablement au cours de l'année. Il ne serait pas sage d'ouvrir un débat maintenant sur la question de la Turquie, parce que cela prendrait des heures. Je ne partage d'ailleurs pas votre point de vue là-dessus. Par ailleurs, je pense que la question du territoire et celle des territoires sont très liées. Vous avez évoqué la question du Sud, nous aurons l'occasion d'y revenir sur cette question pendant l'année. Après tout, comme son nom l'indique, la Méditerranée est une mer intérieure. La question se pose de la façon dont l'Europe se situe par rapport à ses voisins du sud de la Méditerranée. Nous organiserons un voyage d'études des anciens de l'hedate au Maroc dans quelques mois et cette question sera traitée. Elle touche aussi la dynamique concrète de nos territoires quand on voit le nombre d'interactions que nous avons avec ces pays, que ce soit en termes de migrations, de relations humaines ou en termes économiques.

Claude Martinand : Le SDEC fait référence à l'espace et non au territoire. Le territoire suppose quand même une histoire et une géographie, mais je crois aussi qu'il n'y a pas de territoires sans réseaux. Sous la III^{ème} République, le pacte républicain reposait sur la solidarité des villes et des campagnes sous l'égide de Jules Ferry avec ses écoles et de Freyssinet avec ses réseaux ferroviaires qui ont installé une gare dans chaque canton. L'unité nationale ne s'est faite ainsi qu'à la fin du XIX^{ème} siècle. On pourrait penser à la manière de transposer cela au niveau européen. Si on réfléchit à l'unité d'un territoire européen, les réseaux, pas seulement physiques, peuvent y jouer un rôle important. J'ai écrit il y a plus de 10 ans un article intitulé « Les réseaux transfrontaliers : le rendez-vous manqué de l'histoire et de la géographie ». Que pensez-vous de cette dialectique entre réseaux et territoire pour essayer de construire l'unité politique d'un vrai territoire ?

Jean-Dominique Giuliani : Je vais céder la parole à Michel Foucher pour vous répondre, mais je pense que vous avez raison. Mais quand on regarde l'Europe, l'unité du territoire préexiste à la période que vous évoquez. Erasme a enseigné dans 5 universités européennes qui sont aujourd'hui disséminées sur le territoire de l'Europe à 27. Au Moyen-Âge, puis à la Renaissance, ce qui a fait l'unité culturelle de l'Europe, c'étaient tous ces petits duchés et ces petites cours où on entretenait des artistes qui dialoguaient entre eux comme jamais ils ne l'ont fait ensuite. Sous la période moderne, les choses se sont fermées avec la naissance du sentiment national, avant de se rouvrir petit à petit avec les grands réseaux européens. Malheureusement, ces réseaux européens, par exemple ferroviaire, ont été conçus comme des moyens de la puissance nationale. On a bien veillé à ce que les trains ne puissent pas passer les frontières.

Claude Martinand : Il y avait quand même l'Orient Express.

Jean-Dominique Giuliani : Oui, mais aujourd'hui encore, lorsqu'on prend le train de France en Allemagne, il faut changer de conducteur, et l'écartement des rails est souvent différent parce qu'on craignait les invasions du voisin. Vous avez raison sur l'importance des réseaux, mais la période de construction de la nation au sens moderne a plutôt compliqué les choses, notamment en matière ferroviaire. On pensait d'abord à des intérêts stratégiques nationaux avant de penser plus largement, et il faut aujourd'hui compenser tout cela. Le fait de fluidifier les réseaux physiques coûtera cher et je constate qu'au niveau européen, on n'y consacre pas suffisamment de moyens.

Michel Foucher : Vous parliez de réseaux pour les territoires. J'ajouterai que cela suppose des logiques de diffusion. J'ai toujours été fasciné par la façon dont on peut dater la diffusion des innovations techniques, par exemple l'imprimerie, qui naît à Mayence, et qu'on voit progresser par dates successives à partir du moyen Rhin. C'est la même chose pour la pensée des Lumières, qu'on retrouve dans les architectures de type Versailles, le luthéranisme... J'ai été très heureux de

découvrir des traces de monastères cisterciens en Estonie. Après 1989-1990, j'avais publié un atlas intitulé « fragments d'Europe » et j'étais à la recherche des réalités même oubliées permettant de reconnecter ces espaces, qui avaient été largement coupés. J'ai redécouvert d'anciens réseaux coupés, mais aussi des strates. Il faut presque raisonner en géologue quand on regarde l'espace européen et il faut mettre en mouvement des strates ou en créer d'autres. Il y a des logiques de diffusion des innovations, des logiques de circulation des idées, et un point sur lequel j'insiste, même s'il peut vous paraître peu pratique et pas directement professionnel : la connaissance des autres territoires. J'ai été frappé par le fait que seulement la moitié des États européens sont représentés en Lettonie, qui est pourtant un État membre de l'Union. Comment voulez-vous que nous nous connaissions dans ces conditions ? Il en est de même pour les correspondants de presse, notamment les Français, qui sont extrêmement absents : il y en a un à Berlin, un à Stockholm et un à Moscou, et c'est tout. Le deuxième exemple que je cite, pour sa valeur générale, est qu'une des premières choses que j'ai faites quand je suis arrivé au cabinet d'Hubert Védrine a été de lui faire écrire une lettre à Claude Allègre pour suggérer d'augmenter le volume horaire (et donc la pagination pour les manuels scolaires) du temps consacré à l'étude de l'histoire de la construction européenne et à la géographie de l'Europe et des États européens. On m'a en gros répondu que l'on ferait ce qu'il fallait, mais rien n'a changé.

Pour reprendre ce qu'a dit Jean-Dominique Giuliani, si je le formule à travers mes deux catégories de base, qui sont le temps et l'espace, on a encore une conscience historique de la construction européenne et on sait d'où on vient, notamment les nouveaux membres, qui savent très bien pourquoi ils sont dans l'Union européenne. On a la chronologie depuis le traité de Rome, on a donc des repères historiques clairs depuis les 50 dernières années et on connaît le contexte historique de l'après-guerre qui a conduit à cette construction. Mais on n'a pas de repères spatiaux et territoriaux clairs. C'est pourquoi il est important de reparler de la question du territoire, pas seulement en termes d'élargissement, mais au regard de ce qui se passe à l'intérieur du territoire de l'Union à 25 et ce qui se passe entre cette Union et le continent. L'Union européenne est une association politique sur base démocratique et volontaire, l'Europe est autre chose : c'est une catégorie historique qui a toute sa valeur. Ce qu'on doit faire, c'est européaniser, exporter les bonnes pratiques parce que c'est dans notre intérêt. Mais cela ne signifie pas forcément l'adhésion immédiate, surtout quand on est dans des régions où il n'y a même pas d'État, mais des protectorats dirigés par des diplomates étrangers, comme c'est le cas en Bosnie ou au Kosovo. Le 25 mars 2007, pour l'anniversaire du traité de Rome, on pourra montrer aux citoyens ce qu'est l'histoire de l'Union européenne et quel est l'avenir qu'elle se propose, mais on ne pourra pas montrer si clairement un territoire. Je ne dis pas qu'il faut enfermer la dynamique politique, humaine et migratoire dans une muraille, mais il y a aujourd'hui un décalage. C'est pourquoi je m'intéresse à ce que vous faites ici. On a toujours intérêt à situer notre action régionale et nationale dans ce que j'appelle l'échelle additionnelle. Les logiques territoriales sont plus facilement nationales que l'histoire, qui se fait à plusieurs. Il faudrait qu'on ajoute une échelle de référence et d'action, mais ce n'est pas ni évident, ni spontané, surtout dans un pays comme la France, où nous avons une bonne articulation entre l'espace et le temps et où nous rêvons au fond d'un hexagone européen. On n'a pas forcément tort, parce que cela crée au moins de la certitude dans la perception et dans la représentation. On a besoin d'une carte mentale qui soit aussi nette que l'est notre histoire du dernier demi-siècle.

Pierre Veltz : Je voudrais ajouter un point sur les réseaux. Vous avez évoqué l'Europe des intellectuels du Moyen Âge et de la Renaissance. Nous sommes très en retard par rapport à cela. Nous avons développé Erasmus pour les étudiants, ce qui est une bonne chose, mais pourquoi pas un Erasmus des chercheurs et des enseignants-chercheurs ? Aux États-Unis, il y a un grand marché du travail des universitaires et des chercheurs qui est à l'échelle de l'Amérique du Nord et même du monde. Nous avons des marchés du travail qui sont encore incroyablement nationaux avec très peu de contacts entre chercheurs et universitaires de différents pays européens, ce qui est d'ailleurs une des difficultés de notre programme. Il n'est pas facile de faire venir des professeurs étrangers. Je propose

de remercier les intervenants de cet après-midi. Nous essaierons de les réinviter pour poursuivre ces discussions dans nos différents séminaires.