

VII

Union européenne : l'invention d'un régime singulier de territorialité

SYLVAIN KAHN

Il y a, de longue date, un espace européen ; ses limites comme ses caractéristiques sont discutées à l'envi. Dans cet espace européen, il y a des territoires, c'est-à-dire des entités spatiales de nature politique, produite par les sociétés humaines en tant qu'elles organisent leur fonctionnement institutionnel, leurs politiques publiques et l'agencement du pouvoir en leur sein. Depuis un temps encore bien bref, il y a un territoire qu'on est bien en peine de caractériser : l'Union européenne (UE). L'Union européenne n'est ni un État-nation, ni un empire au sens immédiat, pas même vraiment un État territorial. Elle est pourtant un territoire en extension continue, avec une capacité d'influence sur son voisinage comme, bien sûr, sur le territoire de chacun de ses membres.

I. CARACTÉRISER LA TERRITORIALITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

Le territoire européen, au sens où la géographie parle du territoire d'un pays, d'un État, voire même d'une région instituée ne fait pas l'objet d'étude spécifique. Dans le cas d'un pays, les choses sont simples. Le territoire et l'espace se recouvrent. Le géographe peut donc convoquer l'espace comme l'un des facteurs d'explication du territoire national ; comme il peut convoquer (ou pas, d'ailleurs) le territoire national comme l'un des facteurs d'explication du fonctionnement de l'espace du pays qu'il étudie. Dans le cadre d'une macro-région, les choses sont assez simples aussi, mais pour les raisons inverses. Une macro-région est presque toujours *d'abord*, voire avant tout, un espace. L'institutionnalisation y est faible, ou superficielle, selon

l'heureux adjectif, car moins normatif, de certains économistes et de Pierre Beckouche (2017). C'est-à-dire qu'elle ne porte, pour l'essentiel, que sur une seule politique publique, ou un seul registre de l'action publique, le plus souvent celui du libre-échange. Il s'agit la plupart du temps de favoriser, de développer des transactions, des mobilités et des flux transfrontaliers qui existent déjà mais qui sont contrariés, précisément, par l'existence et la dynamique des territoires nationaux et de la territorialité des pays.

Or, ces caractéristiques générales ne s'appliquent pas à la construction européenne. Il y a un espace européen, comme il y a un espace sud-est asiatique, un espace nord-américain, etc. Mais il y a aussi l'Union européenne : une sorte d'État fédéral qui n'en est pas vraiment un tout en étant un, une entité territoriale qui est un sujet de droit international au sein de la communauté internationale, à de nombreux égards souveraine comme un État territorial alors qu'elle est composée d'États territoriaux souverains et que certains, tel Jean-Marc Ferry, nomment, pour rendre compte de cette singularité, un méta-État. La territorialité de l'Europe est donc doublement problématique : d'une part car les limites du territoire de l'entité territoriale européenne et celles de l'espace européen ne se recouvrent pas du tout, étant même à certains égards disjoints ou discordants. D'autre part car il n'y a pas de pays « Europe », car l'Union européenne, cette entité territoriale qui a maille à partir avec la macro-région européenne à un point tel qu'elle semble parfois la recouvrir, n'est pas un pays.

Essayons donc pourtant de considérer le territoire de l'Europe comme on considère le territoire d'un État européen. Ceci implique en premier lieu, de façon très élémentaire, de se demander s'il y a en Europe une entité territoriale qui appartiendrait, même incomplètement ou d'une façon qui ne serait pas entièrement satisfaisante, à cette catégorie d'un État. On connaît la réponse, on l'a évoquée ci-dessus. C'est oui, et il s'agit de l'Union européenne.

Cette réponse est néanmoins sujette à une hypothèque. D'autres formations institutionnelles participent de l'intégration régionale en Europe : le Conseil de l'Europe ; l'AELE ; l'OSCE ; l'OTAN... Pourquoi une caractérisation de la territorialité de l'intégration régionale en Europe devrait-elle se focaliser sur l'UE ? Parce que les autres sont des intégrations régionales faibles ou superficielles. Elles ne portent que sur un registre. Et, surtout, elles ne portent pas – ou très peu – sur la souveraineté territoriale des États, dont elles ne transforment pas la nature. Imaginons un instant la régionalisation de l'Europe avec toutes

ses organisations, à l'exception de l'UE, qui n'existerait pas, ou qui aurait disparu – et c'est tout à fait concevable, et même bien moins improbable aujourd'hui qu'au siècle dernier, il y a moins de vingt-cinq années. L'intégration régionale de l'Europe serait très comparable à ce qu'elle est dans d'autres régions du monde : faiblement instituée, superficielle, avec pour clé de voûte la souveraineté des États. Les différentes administrations nationales n'élaboreraient pas ensemble de co-souveraineté ni de supranationalité, c'est-à-dire de législation qui, ordonnant la vie de leurs sociétés sur les territoires nationaux, trouvent pour partie leur source hors de l'État fondé par ce territoire national.

C'est cela qui rend nécessaire de délimiter la territorialité européenne à l'UE, et qui fait que s'agissant de l'Europe, territoire et espace ne se recouvrent pas. C'est aussi cela qui rend compte de l'angle mort que nous évoquions plus haut : l'Union européenne propose une *étaticité*, c'est-à-dire une conception et une pratique de la souveraineté territoriale dont ne rend pas compte (ou que ne contient pas) l'État territorial. Ce point a été théorisé par John Agnew dans son article fondamental intitulé « Le piège territorial » (1994). Dans cet article, John Agnew, qui joue un rôle majeur dans le champ de la géographie politique américaine, puis dans la géographie américaine tout court, déconstruit les conceptions selon lui figées et pauvres de l'espace et de la géographie dans l'étude des relations internationales par la science politique. L'article, tout en n'étant pas spécifiquement consacré à l'Europe, offre un cadre conceptuel et méthodologique très important pour répondre à la double question de savoir s'il y a un territoire de l'Union européenne et de sa caractérisation. Le piège territorial que dénonce John Agnew consiste à ignorer d'une part que la souveraineté peut s'exercer selon d'autres modalités que celles du territoire national et d'autre part que l'État territorial, s'il peut être une réalité, est bien souvent un mythe, une représentation que propagent les acteurs politiques et les politistes, vu qu'il existe de nombreux pays où l'État n'est pas, dans les faits, souverain sur le territoire qui porte son nom.

L'enseignement qu'on peut en tirer pour l'étude de l'Europe est un encouragement à chercher à caractériser le territoire de l'Union européenne, puisqu'il est possible de déconnecter, ou de disjoindre, État et territoire, de donner à l'un comme à l'autre une autonomie comme objet, non seulement dans l'ordre du concept, mais aussi dans celui des phénomènes ; il est donc possible d'observer et d'analyser la territorialité et les territoires en dehors des États territoriaux.

S'agissant du territoire de l'Europe, la question du découpage spatial est évidemment cruciale. Elle l'est d'abord pour les raisons évoquées supra : l'UE n'étant ni un pays ni un État, elle n'est pas considérée comme un État territorial, ce qui a pour conséquence, dans la littérature académique, soit qu'on ne lui reconnaisse pas de territoire comme on le fait pour un pays ou un État fédéré, soit que les limites et les contours de son territoire demeurent indéterminés, tout comme ses caractéristiques. Certains auteurs commencent tout juste à se demander, et nous avec eux, si cette indétermination n'est pas, précisément, un des caractères de la territorialité de l'UE (Mamadouh, 2001¹). Yann Richard (2009) propose ainsi de caractériser les frontières de l'UE comme « floues » à l'aide du concept de *fuzzy border*, pour penser la frontière fonctionnellement mouvante de l'UE en raison de ses politiques d'élargissement et de voisinage, ainsi que du fait de son caractère de « méta-frontière » (Foucher, 2007). Autre exemple, Jacques Lévy (2011), pour caractériser la dynamique territoriale de l'UE, a recours à la notion d'*Horizon*. Dans les deux cas, il s'agit de rendre compte des structures du territoire européen à partir de ce qu'il est, et non en le comparant à l'idéal-type de l'État territorial dont John Agnew (1994) explique comment il revient précisément aux géographes d'en déjouer le piège territorial dont ne se défient pas les politistes et qui bride la géographie. Avec d'autres, les travaux de ces trois auteurs nous invitent donc à considérer l'indétermination du territoire européen non seulement comme une imperfection, une mal façon ou, surtout, un inachèvement, mais comme un caractère positif, une énigme singulière qui interroge nos catégories et nos concepts.

II. UN ASSEMBLAGE SINGULIER DE TERRITORIALITÉS

Ce faisant, nous sommes arrivés à une double conclusion : le territoire de l'UE incorpore de l'*impérialité*, de l'*étatnationité*, de l'*étatlocalité* et de la réticularité. Pour autant, il n'est ni celui d'un empire, ni celui d'un État-nation, ni celui d'un État local, ni seulement un ensemble de réseaux. Le territoire de l'UE est donc un assemblage de réalités et de phénomènes territoriaux. L'expression d'assemblage a le mérite de

1. Virginie Mamadouh, « The territory of the European union differs much from the territory of a state : it is expanding without threatening other states, and it is variable », 2001, p. 433.

signifier que la variété et l'hétérogénéité n'empêchent ni la cohérence ni la territorialité d'une entité politique qui n'est pourtant ni souveraine ni un État. Elle a aussi le mérite de connoter le projet politique et une intentionnalité d'acteurs : à la différence des États-nations qui la composent, l'Union européenne n'est qu'un projet territorial concrétisé, là où ses États membres sont aussi des pays, c'est-à-dire réputés pour être déjà là, surplombant les acteurs qui agissent en leur nom et en héritent. L'expression d'assemblage suppose enfin des objets hétérocytes qui sont liés ensemble, et la difficulté à nommer et caractériser le résultat de cette opération car celui-ci ne ressemble à rien de ce qui est déjà connu – un peu comme dans une alliance contre nature, ou une transgression de l'ordre territorial inventorié. (Beauchard, 2007 ; Sassen, 2007 ; 2009 ; Burbank et Cooper, 2011 ; Aymes *et al.*, 2012²).

Cet assemblage est si spécifique qu'on peut le caractériser comme une hybridation des capacités territoriales léguées par la géohistoire des Européens. Ces capacités territoriales héritées de la géohistoire sont à l'œuvre dans la production et le fonctionnement du territoire communautaire européen. La radicale nouveauté de la territorialité européenne est ainsi en écho à de multiples legs territoriaux, et non à un héritage unique ou quasi unique. Cette territorialité ne procède donc pas d'une table rase.

Pour autant, cette territorialité de la construction européenne n'est pas une synthèse ou une juxtaposition : en mobilisant les héritages géohistoriques, elle développe ses structures et sa dynamique propre, elle invente elle-même et fonde aussi une tradition.

Ce processus a ouvert la possibilité aux très riches legs territoriaux de la géohistoire des Européens de s'exprimer dans la fabrique du territoire de l'entité communautaire européenne. Ce territoire communautaire européen fédère et tisse, en les mutualisant pour partie, les territoires des États-nations membres de cette entité. Ce faisant, le territoire de l'Union européenne prend la forme d'un *empire-échelle*³. Il s'inscrit dans une territorialité qui s'inscrit dans la filiation des entités territoriales qui,

2. Burbank et Cooper « développent nombre d'idées stimulantes parmi lesquelles le refus de souscrire à la doctrine d'une invention westphalienne de la souveraineté, au profit d'une description de formations politiques caractérisées comme des "assemblages" de territoires et de populations divers, diversement administrés par le recours à des "assortiments" variables de formes de souveraineté différentes et parfois hybrides... », 2011, § 15 (Aymes *et al.*, 2012).

3. Par opposition à un *empire-État* (voir *infra*).

en termes de géohistoire européenne, ont été des empires consociatifs⁴ (Zielonka, 2011⁵). Ce *fédéralisme géographique* permet de comprendre que le territoire de la construction européenne invente un assemblage multi territorial qui met en réseau des territoires et territorialise des réseaux (Lévy, 1993⁶).

III. UN AUTO-EMPIRE CONSOCIATIF KANTIEN

Le projet européen est donc d'abord un projet territorial – un projet fondé sur la production d'un espace du politique et d'un espace créé par des politiques publiques et des stratégies politiques. Ce faisant, cette logique politique des élargissements recouvre, politise et *territorialise* une logique spatiale et fonctionnelle : celle de l'europanisation de l'espace appelé par convention « européen ». L'élargissement de l'entité territoriale européenne s'est en effet effectué selon une double logique géographique concentrique et de continuité spatiale.

L'europanisation consiste en une convergence des sociétés européennes et/ou des pays européens (Radaelli, 2014). Leurs pratiques et leurs normes se ressemblent de plus en plus ou se font de plus en plus en plus écho les unes les autres. Lorsque ce phénomène doit peu au volontarisme ou à l'incitation des politiques et des pouvoirs publics, on parle d'europanisation par le bas. La construction européenne a aussi favorisé une convergence des politiques publiques dans un grand nombre de secteurs, et on parle aussi d'europanisation. Cette convergence des politiques peut bien sûr contribuer à une convergence des pratiques économiques et sociales, auquel cas l'europanisation est à la fois par le haut et par le bas.

Concrètement, l'UE mutualise la souveraineté territoriale. La première des politiques publiques est précisément de créer du territoire : par la mobilité des biens, des capitaux, des actifs, et enfin des habitants, par l'adoption de règles juridiques d'encadrement de la production, de la consommation et de la société dans des domaines

4. Par opposition aux *empires impérialistes* et aux *empires stationnés*.

5. Zielonka, 2011 : « We are actually getting something entirely opposite to the Westphalian kind of state. »

6. Lévy : « Le fédéralisme assume donc l'idée d'une spatialité complexe et la relation inéluctable entre substance et échelle. [...] Ce qui caractérise la démarche fédéraliste, c'est la sensibilité à la diversité des situations spatiales », 1993, p. 140 ; « Chacun perçoit aujourd'hui la relation forte existant entre développement de l'autonomie locale et régionale et construction européenne [...] », p. 139.

circonscrits ; dans ces domaines, chaque nation régenté son territoire avec les autres nations, et participe à la production des territoires nationaux des autres États-nations membres.

Les conséquences de ce changement de paradigme sur la territorialité sont immenses. Celle-ci est travaillée par plusieurs bifurcations. La première de ces bifurcations est la suivante. La construction européenne figure une étaticité multiterritoriale. Il s'agit d'une forme de pouvoir sur le territoire qui n'est plus entièrement contenu dans le pouvoir d'État, mais dans la capacité politique des acteurs, y compris les acteurs étatiques, à se mettre en réseau. Une forme de pouvoir qui s'éloignerait de Hobbes sans pour autant opposer, comme chez Locke, la liberté de la société civile au pouvoir contraignant de l'État. En effet, la territorialité de l'UE est produite par les acteurs sociaux, en tant qu'ils sont mobilisés et canalisés par les institutions européennes dans leur capacité à concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques communautaires (Scheek et Barani, 2008⁷). Celle-ci met donc également les institutions nationales du pouvoir étatique en réseau. Cela revient à relativiser leur propension à quadriller les territoires nationaux (Ferry, 2012⁸).

Le plus singulier, dans ce processus, est que cette mutualisation territoriale n'est pas contrainte mais volontaire (d'où le terme mutualisation) et a pris la forme d'une extension territoriale continue. En conséquence, on peut, avec Pierre Hassner (2008), dire que l'UE est un empire sans centre ni impérialisme. Cette extension territoriale continue peut être qualifiée d'« auto-empire » (et non d'impérialiste). Le Brexit (retrait volontaire et accepté) lui-même témoigne de ce caractère et de son corollaire, l'absence de centre à partir duquel se propagent l'extension et la construction territoriales.

7. Ce dont témoigne la CJUE, car, selon Scheek et Barani, « le retentissement de ses arrêts les plus osés est systématiquement prolongé par les discours et l'action législative de divers entrepreneurs politiques publics et privés [...]. L'influence politique de la Cour de justice s'explique en effet surtout par la manière dont ses arrêts sont récupérés par les institutions et les acteurs privés [...] », 2008, p. 175.

8. Ferry : « L'union cosmopolitique n'est pas une démocratie globale, car les États membres et les peuples étatiques demeurent souverains, tandis que les citoyens de l'Union assument le double rôle de sujets de leur État national respectif et de citoyens de l'Union. On entend par "cosmopolitisme" une communauté de citoyens de différentes nations et de peuples [qui...] poursuit l'intégration politique de ses ressortissants sur la voie horizontale, non étatique, de concertations régulières entre les États membres, et non pas sur la voie verticale, étatique, d'une subordination de ces derniers à une puissance publique supranationale [...] », 2012, § 5.

Ainsi, les Européens inventent avec la construction européenne une forme spécifique d'*impérialité*. S'agissant de l'UE, peut-on pour autant parler d'empire? Oui, dès lors, d'une part, qu'on fait sienne la proposition de Gabriel Martinez-Gros (2014) qui détecte des conditions d'empire dans des situations et des configurations diverses, et d'autre part qu'on tente d'en proposer une qualification et une caractérisation qui lui soit propre et la distingue des types d'empires d'ores et déjà inventoriés.

De nombreux traits de l'UE vont dans le sens d'une *impérialité suis generis*. La supranationalité européenne et le pouvoir conféré à la Commission européenne et au Parlement européen élu au suffrage universel direct limitent la souveraineté des États. Ce faisant, le territoire de chaque État-nation membres de l'UE devient, dès que ce pouvoir s'exerce, le territoire d'exercice de la souveraineté de l'Union européenne (Ferry et Rouyer, 2000 ; Ferry, 2004).

Oui encore, car l'UE favorise, par sa seule existence, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'émancipation d'États locaux moins enclins à se percevoir comme membre d'une nation, tandis qu'une partie des États-nations eux-mêmes sont plus enclins à débattre de la possibilité d'autonomie accrue voire d'indépendance. Paradoxalement, ce nationalisme d'État local est favorisé par le paradigme post-nationaliste : la désacralisation du territoire national rend possible d'en débattre dans l'espace public et démocratique des États-nations membres de l'UE (Tétart, 2009).

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tend à devenir un droit (Huet, 2008). La sortie du colonialisme et de l'impérialisme ainsi que le post-nationalisme dans lequel sont entrés les Européens après 1945 favorisent l'épanouissement non conflictuel de petits États-nations que leur fragilité rendrait, dans un autre contexte, vulnérable. L'UE rend possible cette configuration de petits États-nations authentiquement indépendants et à l'abri d'influences ombrageuses de leurs voisins. Elle favorise une continuité spatiale et territoriale entre États indépendants dès lors qu'ils sont membres de, ou tout simplement associés à l'UE. Elle est comme une super structure politique qui permet de diluer les face-à-face bilatéraux dans des processus de délibération et de décision collectifs. Pour autant, cette mise en délibération des confrontations entre nationalisme des États-nations et des États locaux au sein du territoire communautaire est une évolution fragile que d'autres facteurs géopolitiques, géohistoriques,

économiques et sociaux pourraient infléchir (Loyer et Aguerre, 2008 ; Paquin, 2013⁹).

En ce sens, l'UE a des caractères en écho à certaines formes d'impérialité observées dans le passé : celles où l'empire est devenu un territoire multinational doté d'une forme de patriotisme impérial, processus observé en Autriche-Hongrie par exemple (Bled, 2016¹⁰ ; Gyimesi, 2017).

Si l'UE était un empire, ce serait donc, du point de vue de l'analyse géographique, un empire-échelle, c'est-à-dire un empire dont le territoire serait de façon privilégiée produit par la réticularité et la multiterritorialité. Du point de vue de l'analyse géohistorique, son impérialité ne serait pas de type impérialiste (ou territorialo-centré, comme la Russie) ; elle ne serait pas non plus de type *statonationalisé* (comme la Chine). Elle serait de type consociatif¹¹. Il convient pourtant de distinguer cette entité territoriale *sui generis* de celles qui l'ont précédé dans la géohistoire européenne.

Aussi, chercher à démontrer que l'UE est un empire-échelle et un empire consociatif ne suffit pas. Il convient en effet de proposer un troisième qualificatif : dès lors que l'UE est un empire, c'est aussi un *auto-empire*. Pourquoi ce terme ? Car, la construction européenne est un processus territorial d'élargissement progressif et constant de l'espace de souveraineté et de ses frontières. Un nombre grandissant d'entités territoriales s'agrègent à l'entité de départ (les Six), mais cette entité initiale n'est pas un centre, et la conquête, ni le rapport de force, ni la contrainte ne sont les modalités de cette agrégation et de cette extension territoriale ! Les entités sont non seulement des entités de langues et de cultures différentes et spécifiées, mais encore des États-nations souverains, dont la territorialité est réputée antagoniste avec celle de l'empire.

9. Paquin : « Le développement d'une vaste zone de libre-échange ou d'un marché commun diminuant les coûts de l'indépendance [...], l'asphyxie économique paraît alors moins probable, l'utilité du cadre étatique multinational moins prégnante et le coût d'une éventuelle sortie de ce cadre moins élevé », 2013, p. 126.

10. Bled : « Bismarck l'avait prédit : "Que l'Empereur François-Joseph monte en selle et vous verrez que les peuples de son empire le suivront". Les faits lui donnent raison. [...] Le patriotisme dynastique [était] un ciment qui tenait ensemble les peuples de la monarchie autour de la figure révéree de François-Joseph », 2016, p. 293 et 309.

11. L'impérialité *consociative* est consentie ; la souveraineté territoriale y est complexe, puisque un même territoire met en œuvre plusieurs souverainetés, sur une base (devenue) consentie, ou volontaire. Cette impérialité fonde et légitime ces souverainetés territoriales dans et par l'existence de communautés politiques ayant légitimité à exercer une souveraineté territoriale spécifique.

Auto-empire, et donc cependant empire, car de la coopération, de l'idée qu'il faut se serrer les coudes pour que l'intérêt particulier de chacun soit garanti par l'association de tous, l'entité territoriale communautaire est passée progressivement et subtilement, mais de façon contradictoire et clivante, à une autre idée et une autre justification de cette entité territoriale en extension. Celle de la place des Européens et de leur exemplarité dans le monde, de leur capacité à influencer l'espace mondial (Ferry, 2012 ; Lacoste, 2012¹² ; Richard et Van Hamme, 2013).

Dans cette optique, celle de l'acceptation la plus classique du terme empire, l'UE serait plutôt un *anti-empire*. La première raison est géographique et géohistorique. En effet, le territoire de l'UE est fabriqué par la mise en réseau des acteurs des États-nations qui sont membres de l'UE. Il n'est pas produit par une administration proprement communautaire qui encadrerait (contrôlerait, voire dominerait) ce territoire et sa société. Cette modalité de production du territoire n'est-elle pas une forme de délégation d'autorité, d'*indirect rule* – ce qui rapprocherait l'UE de certains empires, comme l'empire colonial britannique évoqué supra ? Non. L'UE ne nomme, ni n'envoie ni n'appointe d'administrateurs, de fonctionnaires, sur son territoire¹³. À l'exception, somme toute marginale, des agences dédiées à des politiques communautaires précises et à ses représentations dans chaque État membre, c'est la mise en réseau des fonctionnaires et des acteurs de la société civile, à différents échelons, qui produit le territoire de l'UE (Mamadouh, 2009¹⁴). De façon significative, la commission et le

12. Lacoste : « L'Union permettrait aux États d'expérimenter une nouvelle façon de s'insérer et de peser dans le concert des nations. Elle n'est pas une "puissance" au sens traditionnel du terme. Son mode d'action ne peut être comparé à celui des États-Unis ou de la Chine. Elle ne peut avoir de visées géopolitiques. Le socle de l'UE, c'est le droit. Précisément, vu ses spécificités, elle serait, selon certains commentateurs, en mesure d'exercer une sorte de "pouvoir normatif" sur le reste de la planète, c'est-à-dire de diffuser ses normes bien au-delà de ses frontières. [...] Ces espoirs se vérifieront-ils ? », 2012, p. 282.

13. Dans le cadre des plans d'aide accordés par l'UE depuis 2011, il est possible de dire que la Grèce est actuellement l'exception qui confirme cette règle.

14. Mamadouh : « Telle une suite d'arènes interconnectées dans des localités diverses, l'échelon de l'UE est une scène politique d'acteurs divers, dont certains sont institutionnalisés territorialement comme les entités administratives (États membres, régions administratives, Eurorégions et États externes à l'UE), les groupes d'intérêts, les partis politiques et les ONG (structurés nationalement, régionalement, localement ou transnationalement), et d'autres pas, comme les entreprises ou les communautés épistémiques », 2009, p. 298.

parlement européens ont sur le territoire de l'UE des représentations, pas des préfectures.

La seconde raison pour laquelle la territorialité de l'UE peut être qualifiée d'*anti-impériale* est géopolitique : le territoire de l'UE ne se construit pas par la conquête ou la contrainte, mais, comme évoqué, par l'adhésion volontaire et librement consentie. Le détour par la lecture d'un petit livre qui est un grand classique de la philosophie est très utile pour avancer dans le raisonnement géographique permettant de caractériser le territoire de l'UE¹⁵. Ce détour nous amène à qualifier la territorialité de l'UE comme relevant d'une *géopolitique kantienne* (Kahn, 2007). En effet, les conditions théoriques d'un territoire humain structuré par une paix définitive entre des États démocratiques, conditions posées par le philosophe Emmanuel Kant en 1798 dans son opuscule *Projet de paix perpétuelle*, ces conditions, donc, permettent de rendre compte de la fabrication du territoire de l'UE.

L'adhésion repose sur l'acceptation de la mutualisation d'éléments de sa souveraineté, le fait d'accepter librement d'aliéner une partie de sa liberté pour bénéficier des avantages du club et, surtout, accepter d'être co responsable du projet collectif.

Ni traité ni État mondial, la paix perpétuelle est donc le projet d'une société de nations libres, chacune respectant l'autonomie de toutes dans une « alliance de paix ». À la différence du traité de paix – Kant emploie le terme de « *contrat de paix (pactum pacis)* », « *l'alliance de paix (foedus pacificum)* chercherait à terminer pour toujours toutes les guerres¹⁶ ». Mais cette alliance n'est pas une union d'États qui se fondrait en un seul, comme c'est le cas pour les États fédérés qui forment un État fédéral, à l'image – à l'époque – des États-Unis d'Amérique, ou aujourd'hui, de la République Fédérale d'Allemagne, par exemple. Comme l'écrit Kant : « Cette alliance ne vise pas à acquérir une quelconque puissance politique, mais seulement à conserver et à assurer la *liberté* d'un État pour lui-même et en même temps celle des autres États alliés, sans que pour autant ces États puissent se soumettre

15. Boyer : « L'écrit de Kant sur la paix perpétuelle (1795) est l'un de ses plus justement célèbres opuscules. Il n'a inventé ni l'idée de "Paix perpétuelle", ni le thème "cosmopolitique", lesquels étaient tous deux des sujets très débattus au siècle des Lumières, sans parler de leurs origines antiques, chrétiennes et franc-maçonnaires (la "fraternité"). La manière dont Kant reprend ces thèmes classiques n'en est pas moins originale et profonde », 2008, § 1.

16. Kant, *op. cit.*, 1991, p. 91.

(comme des hommes à l'état de nature) à des lois publiques et à leur contrainte¹⁷. » Le « deuxième article définitif en vue de la paix perpétuelle » s'intitule donc : « le droit des gens¹⁸ doit être fondé sur un fédéralisme d'États libres¹⁹ » (Boyer, 2008)²⁰.

Ici réside l'immense différence avec un empire. Le renoncement à une partie de la souveraineté est en fait une mutualisation qui permet d'accéder à une responsabilité supérieure : une responsabilité collective. Ce principe engage tout État membre de l'Union européenne. Aussi est-il dans la logique de l'UE de s'élargir. Car chaque adhésion est un État gagné à la démocratie, l'État de droit, l'interdépendance dans l'autonomie et, donc, un État gagné à l'extension de cette aire de paix et de sécurité qu'est l'Union européenne, non seulement en tant que projet mais *de facto* (Hassner, 2008²¹).

Ce faisant, l'UE n'emboîte pas les échelles : elle est multiscalaire en même temps. Le territoire de l'UE est à la fois matériel et virtuel, il existe en fonction des politiques publiques, il est une juridiction à plusieurs niveaux, y compris à des niveaux très locaux ; c'est en cela, notamment, que l'adjectif de consociatif, bien connu en Belgique et en Hollande, nous est utile dès lors qu'on en adapte le sens : les communautés sociales aux territoires d'échelons très divers se fédèrent ponctuellement et sans forcément se rencontrer (la contiguïté territoriale est contingente) au moment où elles acceptent et appliquent des normes, dont elles se réclament et qui ont été élaborées selon un

17. Kant, *op. cit.*, 1991, p. 91.

18. Le « droit des gens », traduction dans le texte de Kant de *Völkerstaat* et de *Civitas gentium* signifie droit des peuples au sens de droit des États ou des nations – il désigne donc le droit international en tant qu'il régit les relations entre les États (Ferry, 2012, § 18).

19. Kant, *op. cit.*, 1991, p. 89.

20. Boyer : « Kant propose donc en 1795 de reprendre à nouveau frais le projet de l'abbé de Saint-Pierre (1713). Il s'agit bien de s'opposer aux « Coalitions pour la guerre » en promouvant une « coalition pour la paix ». [...] [Kant] ne parle plus d'État mondial, mais seulement de Fédération, d'Union (*Vereinigung*), d'Alliance (*Bund*). Les États nationaux gardent leur pleine souveraineté. Ce point est crucial. [...] Ce qui va selon Kant obliger les hommes à renoncer à la domination impériale, ce sont, outre les distances, les différences culturelles : la diversité des langues et des religions. Babel contre Babylone. Dès lors, la seule solution que la Nature laisse aux hommes est le commerce, l'échange marchand. Kant récusé l'idéal impérial, mais aussi les rêves autarciques de Platon ou de Rousseau », 2008, § 8.

21. Hassner : « ... l'autorité et la légitimité desdits États-nations ne risquent guère d'être réduites à celles de provinces privées de souveraineté », 2008, p. 142.

processus supranational – ce processus supranational créé du territoire (on peut l'appeler supranational bien qu'il soit « présent » à toutes les échelles).

Ces politiques publiques européennes qui tissent un maillage territorial bénéficient des maillages territoriaux des États membres (Quéva, 2014). Ainsi, les juges des tribunaux et des cours nationales sont les juges européens – dès lors qu'ils recourent au droit communautaire pour juger (Scheek et Barani, 2008²²).

Autre exemple, la politique agricole commune. La PAC est un agent fort de territorialité communautaire. Avec celle-ci, et bien avant les fonds structurels et la politique régionale, les communautés européennes ont tissé leur territoire sur la quasi-totalité de la surface des territoires nationaux. Avec l'euro, les banques centrales, qui ont toujours des compétences territoriales nationales, sont devenues des organes et des relais d'une BCE dont le territoire relève donc à la fois et de ce fait de l'étaticité et de la réticularité. Par ailleurs, la juridiction de la BCE s'étend *de facto* hors des limites de la zone euro, dans des États qui utilisent l'euro sans être dans la zone euro ni même dans l'UE, ce qui relève de l'impérialité (Agnew, 2005).

Le territoire de l'UE est donc un territoire qui, sur un espace donné, produit plusieurs souverainetés en même temps (Lemaire, 2012²³). Il convient ici de pousser la caractérisation à un degré d'abstraction certain. La souveraineté territoriale européenne lie entre eux des territoires et des souverainetés, les mutualise dans une juridiction commune mais pas unique ; cette dernière ne se surimpose pas aux juridictions nationales, elle se fond en elles, et les mobilise dans sa mise en œuvre propre.

Le territoire national est bien entendu très très loin d'avoir disparu, matériellement, politiquement, imaginairement et symboliquement. Mais il s'est désacralisé. Il n'est plus le seul territoire pertinent. Il devient un territoire pertinent parmi d'autres territoires pertinents.

*

22. Scheek et Barani : « Dans cette perspective, il faut noter qu'au moment où l'on parle du rejet politique de l'Union européenne en France, l'Europe des juges avance. [...] [On constate une] implication progressive des acteurs nationaux dans l'entreprise juridique européenne [...] », 2008, p. 179-180.

23. Lemaire, 2012, § 34-35.

Le territoire européen est donc un auto-empire consociatif, post-nationaliste et kantien qui se construit par mutualisation des territoires nationaux et territorialisation des réseaux européens.

En conséquence, le *nous* n'est plus tant national qu'européen. La xénophobie des partis illibéraux au pouvoir en Hongrie et en Pologne se porte sur les non-européens en général, et les personnes originaires du monde arabo-musulman en particulier ; la sortie de l'UE ne figure pas dans leur programme. En Hongrie, Viktor Orban, pourtant largement vainqueur des élections générales à trois reprises (2010, 2014, 2018), n'avait pas été suivi lors de son référendum de dénonciation de la politique migratoire de l'UE en 2017 (Loyer, 2017). Ailleurs, la progression des partis populistes d'extrême droite et xénophobes qui font campagne sur la sortie de l'UE ou de l'euro fait l'objet de débats polarisant. L'accession au pouvoir est déterminée par le choix entre une société européenne consciente d'elle-même et qui assume sa territorialité, et un nationalisme européen qui s'inscrit dans la tradition illibérale des anti Lumières. En 2016-2017, le choix de la première de ces deux options a été préféré en Autriche, aux Pays-Bas et en France, trois pays où les élections ont finalement été remportées par des partis europhiles, pour cette raison même²⁴. Puis, d'octobre 2017 à l'été 2018, en Hongrie donc, mais aussi en Autriche, en République tchèque et en Italie, ce sont les partis xénophobes et pour une Europe de combat contre le cosmopolitisme qui ont remporté les élections. Paradoxalement, européen devient un particulier pour certains, alors que pour d'autres il est toujours un singulier cosmopolite. Il y aurait donc deux conceptions du territoire européen qui se font face et se confrontent. Dans les deux cas, le territoire européen est pour partie mutualisé.

L'Europe est dans tous les cas un projet, un construit politique ; ce qui définit le mieux et de la façon la plus pertinente cet espace qu'on appelle l'Europe, c'est donc la construction d'un territoire communautaire. L'Europe est donc une structure d'espaces fonctionnels, non pas particuliers, mais singuliers et comparables, et qui fonctionnent en réseau. Un certain nombre de caractéristiques géographiques, anthropologiques et culturelles permettent et favorisent cette structuration, mais elles ne suffisent pas à définir l'Europe. On pourrait dire que

24. À cet égard, le Royaume-Uni se distingue (une fois encore). En effet, le rejet de la libre-circulation et des migrants venus de l'UE a été déterminant dans le vote des *brexiteers*.

les Européens sont les individus de cet ensemble anthropologique et culturel, un ensemble qui comprend les espaces de projection de ces Européens dans le passé, comme l'Amérique. Mais l'Europe est le territoire construit et organisé sur un certain nombre de principes politiques, dont le post-nationalisme et la supranationalité, principes ouverts à l'adhésion sur une base politique. Le territoire européen n'est donc pas « tenu » par sa superposition idéale avec l'ensemble européen au sens culturel et anthropologique, dont les contours sont d'ailleurs bien difficiles à établir. Dès lors, on pourrait dire que l'Europe est le territoire d'un vouloir vivre ensemble, d'un plébiscite de tous les jours. C'est pourquoi il est à la fois un *auto-empire*, un empire *consociatif* et un empire-échelle.

Bibliographie

- AGNEW John, « The territorial trap : the geographical assumptions of International relations theory », *Review of International Political Economy*, vol. 1/1, 1994, p. 53-80 ; traduit en français dans *Raisons politiques*, 2014/2, n° 54.
- « Sovereignty Regimes : Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics », *Annals of the Association of American Geographers*, 95, 2005, p. 437-461.
- AYMES Marc *et al.*, « Débat autour d'un livre *Empires. De la Chine ancienne à nos jours* de Jane Burbank et Frederick Cooper », *Monde(s)*, 2 (2), 2012, p. 217-234.
- BEAUCHARD Jacques, « Figures territoriales de l'Europe et crises de l'identification politique », *L'Homme et la Société*, 165-166, (3), 2007, p. 17-28.
- BECKOUCHE Pierre, « Dictionnaire "Régionalisation", contribution au débat », communication au séminaire du CIST du 13 janvier 2017, non publiée.
- BERTONCINI Yves *et al.*, *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.
- BLED Jean-Paul, « Finis Austriae (1918) », in Gueniffey Patrick et Lentz Thierry (dir.), *La fin des empires*, Paris, Perrin, 2016.
- BOYER Alain, « La guerre, le commerce et l'étranger. Remarques sur l'esprit de commerce et le cosmopolitisme chez Kant », dans *Kant cosmopolitique*, Éditions de l'Éclat, coll. « Philosophie imaginaire », 2008, p. 119-136.
- BURBANK Jane et COOPER Frederick, *Empires, de la Chine ancienne à nos jours*, Paris, Payot, 2011.
- « L'art de gérer les différences », *Sciences Humaines* hors-série, « La nouvelle histoire des empires », 2013.

- FERRY Jean-Marc, « Face à la question européenne, quelle intégration postnationale ? », *Critique Internationale*, 2 (n° 23), 2004, p. 81-96.
- « Comprendre l'Union européenne en un sens cosmopolitique. Quelle participation civique ? », *Archives de Philosophie*, 3/75, 2012, p. 395-404.
- FERRY Jean-Marc et ROUYER Muriel, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.
- FOUCHER Michel, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007.
- GYIMESI Balázs, « "Habsburg patriotism" in the Austro-Hungarian Literature », *Nouvelle Europe*, « Nationalism and national indifference in Contemporary Europe », 2017 : <<http://nouvelle-europe.eu/en/dolomites-galicia-national-indifference-and-habsburg-patriotism-austro-hungarian-empire-s-literature>>.
- HASSNER Pierre, « Empire », in Bertocini *et al.*, 2008.
- HUET Véronique, « L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ? », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 73 (1), 2008, p. 65-87.
- KAHN Sylvain, *Géopolitique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2007.
- « L'État-nation comme mythe territorial de la construction européenne », *L'Espace Géographique*, 43 (3), 2014, p. 240-250.
- « Les enjeux de la crise européenne », *Hérodote* n° 164, « Menaces sur l'Europe », 2017, p. 79-100.
- KANT Emmanuel, *Vers la paix perpétuelle*, éd. F. Proust, Paris, Flammarion, coll. « GF », 1991 [1795].
- LACOSTE Olivier, « Union européenne : une insertion spécifique dans la mondialisation », in Ghorra-Gobin C. (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 279-284.
- LEMAIRE Félicien, « Propos sur la notion de souveraineté partagée ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 92, 2012.
- LÉVY Jacques, « A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire ? », *Espaces Temps*, 51-52, « Les apories du territoire. Espaces, couper/coller », 1993, p. 102-142.
- *Europe, une géographie. La fabrique d'un continent*, Paris, Hachette, 2011.
- LOYER Barbara, « L'Union européenne : un territoire en construction. Réflexions sur la crise des réfugiés de 2015 », *Hérodote* n° 164, « Menaces sur l'Europe », 2017, p. 11-42.
- LOYER Barbara et AGUERRE Christian, « Terrorisme et démocratie : les exemples basque et catalan », *Hérodote*, n° 130, 2008, p. 112-145.
- MAMADOUH Virginie, « The territoriality of European Integration and the Territorial Features of the European Union : The first 50 years », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 92, No 4, 2001, p. 420-436.

- MAMADOUH Virginie, « Échelles et territoires dans le système de gouvernance européen », in Rosière *et al.*, 2009.
- MARTINEZ-GROS Gabriel, *Brève histoire des empires, comment ils surgissent, comment ils s'effondrent*, Paris, Seuil, 2014.
- PAQUIN Stéphane, « Catalogne, Écosse, Flandre, Québec : le retour des petites nations », in Badie Bertrand et Vidal Dominique (dir.), *L'État du monde 2014*, « Puissances d'hier et de demain », Paris, La Découverte, 2013, p. 124-131.
- QUÉVA Christophe, « L'Europe, entre foisonnement des territoires et modèles d'organisation territoriale », *Annales des Mines*, « Responsabilité et environnement », 74 (2), 2014, p. 43-47.
- RADAELLI Claudio M., « Européanisation », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.
- RICHARD Yann, « L'Union européenne et ses frontières, un défi aux approches théoriques des frontières », in Rosière Stéphane *et al.*, 2009, p. 231-250.
- RICHARD Yann et VAN HAMME Gilles, « L'Union européenne, un acteur des relations internationales. Étude géographique de l'actorness européenne », *L'Espace géographique*, vol. 42, n° 1, 2013, p. 15-31.
- ROSIÈRE Stéphane *et al.*, *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, 2009.
- ROUSSEAU Vanessa, *Le territoire de l'Union européenne, abus de langage ou nouvelle réalité?* Genève, Institut européen de l'Université de Genève, coll. « Euryopa », 2012.
- SASSEN Saskia, « L'émergence d'une multiplication d'assemblages de territoire, d'autorité et de droits », in Wiewiorka Michel (dir.), *Les sciences sociales en mutation*, Auxerre, Sciences humaines Éditions, 2007, p. 205-221.
- *Critique de l'État. Territoire, autorité et droits, de l'époque médiévale à nos jours*, Paris, Demopolis/Le Monde diplomatique, 2009.
- SCHEEK LAURENTET Barani Luca, « Quel rôle pour la Cour de Justice? », in Magnette Paul et Weyembergh Anne (dir.), *La fin d'une crise?* Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 173-183.
- TÉTART Frank, « Le nationalisme, un phénomène toujours d'actualité », *Nationalismes régionaux*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2009, p. 49-98.
- THIAW-PO-UNE Ludivine, « L'Europe et la question fédérale », *Cahiers philosophiques*, 2 (n° 137), 2014, p. 67-85.
- ZIELONKA Jan, *Europe as Empire : The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.